Proposition de loi (n° 1799) visant à garantir un renouvellement automatique des titres de séjour de longue durée

Document faisant état de l'avancement des travaux
de Mme Colette Capdevielle, rapporteure

Mercredi 3 décembre 2025

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique
(art. L. 411-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [nouveau])
Renouvellement automatique des titres de long séjour

➢ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi rend automatique le renouvellement des cartes de séjour pluriannuelles et des cartes de résident.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN RÉGIME DE SÉJOUR FRAGMENTÉ, REPOSANT PRINCIPALEMENT SUR DES TITRES DE COURTE DURÉE NÉCESSITANT DES RENOUVELLEMENTS FRÉQUENTS

a. Une architecture complexe des titres de séjour

L'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit l'obligation pour tout étranger d'être titulaire d'un titre de séjour au-delà de trois mois de présence sur le territoire français (1) . Chaque année, environ 340 000 titres sont délivrés pour la première fois, répartis entre les cinq grands motifs de séjour prévus par le code : professionnel, études, liens familiaux, protection internationale, motifs humanitaires (2) .

(1) Cette obligation ne concerne ni les mineurs ni les citoyens de l'Union européenne.

(2) Le chapitre VI du titre II du livre IV du CESEDA rassemble également les titres de séjour « délivrés pour un autre motif », notamment les titres délivrés à l'étranger remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité française, l'étranger ayant combattu dans l'armée française, ou l'étranger retraité.

PREMIÈRE DÉLIVRANCE DE TITRE DE SÉJOUR PAR MOTIF D'ADMISSION

Motifs d'admission	Année 2024
Économique	55 590
Familial	90 560
Étudiants	109 270
Humanitaire	54 530
Divers	26 760
Total	336 710

Source : Ministère de l'intérieur
Champ : France hexagonale, ressortissants pays tiers hors Britanniques

Les titres de séjour délivrés sur ces fondements se répartissent eux-mêmes en différentes catégories selon leur durée de validité (1) .

● **Le visa long séjour valant titre de séjour,** dont la durée de validité ne peut excéder douze mois, autorise l'entrée régulière sur le territoire français et dispense son titulaire de solliciter immédiatement une carte de séjour à son arrivée. Toutefois, pour acquérir pleinement la valeur d'un titre de séjour, ce visa doit être validé auprès de l'autorité administrative dans les trois mois suivant l'entrée en France.

● **La carte de séjour temporaire** est délivrée pour une durée maximale d'un an. À son expiration, l'étranger peut solliciter son renouvellement ou accéder à une carte pluriannuelle, ou à une carte de résident après cinq ans de séjour. Sa délivrance est en principe conditionnée à la production d'un visa de long séjour.

● **La carte de séjour pluriannuelle** dont la durée ne peut excéder quatre années (2) ne peut être délivrée qu'après une première année de séjour en France aux détenteurs d'un visa de long séjour valant titre de séjour ou d'une carte de séjour temporaire. Créée en 2016, à la suite du rapport de Matthias Fekl (3) , elle avait pour objectif de réduire les passages répétés en préfecture en se substituant au renouvellement annuel de la carte de séjour temporaire.

● **La carte de résident et la carte de résident « longue durée – UE »**, sont valables dix ans. Leur délivrance est subordonnée à un séjour préalable de cinq ans, au respect de l'ordre public, et à la preuve de l'intégration à la société française, appréciée notamment au regard de la maîtrise de la langue et du respect des principes

---

(1) article L. 411-3 CESEDA

(2) L'article L. 411-4 du CESEDA détermine la durée applicable à cinq situations particulières.

(3) Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France, rapport remis au Premier ministre le 14 mai 2013.

de la République. L'obtention de la carte de résident *« longue durée – UE »* est en outre subordonnée à une condition de ressources. Elles ouvrent un droit complet au marché du travail et sont renouvelables de plein droit [1].

Le législateur a également créé **une carte de résident permanent**, qui peut être délivrée pour une durée indéterminée après l'expiration d'une première carte de résident, sous réserve du respect de l'ordre public et de l'intégration du demandeur. Sa délivrance est de droit lors du second renouvellement de la carte de résident ou à partir de 60 ans [2] .

b. Les modalités de demande et de renouvellement des titres de séjour

Toute demande de titre doit en principe être déposée personnellement en préfecture, la présence physique du demandeur constituant une formalité substantielle. Ce principe a toutefois été aménagé par la dématérialisation des procédures induite par la mise en œuvre du téléservice *« Administration numérique pour les étrangers en France »* (ANEF) [3] .

L'article R. 431-5 du CESEDA dispose que la demande de renouvellement d'un titre de séjour doit être présentée entre le 60e jour et le 120e jour qui précède l'expiration du premier titre, s'il est délivré par voie électronique, ou dans les deux mois précédant l'expiration pour les autres [4] . Le silence de l'administration pendant plus de quatre mois vaut décision implicite de rejet, sans toutefois mettre fin à l'instruction. Cette décision implicite emporte en revanche abrogation du récépissé ou de l'autorisation provisoire de séjour délivrés.

L'étranger qui demande la première délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour doit présenter à l'appui de sa demande les documents justifiants de son état civil et de sa nationalité. L'annexe 10 du livre IV de la partie réglementaire du CESEDA liste l'ensemble des autres justificatifs requis selon le titre de séjour demandé.

Le dépôt d'une demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour donne lieu à la remise d'un récépissé qui autorise la présence du demandeur sur le territoire pour la durée qu'il précise et peut, dans certains cas, autoriser l'exercice ou la poursuite d'une activité professionnelle. Le récépissé de demande de titre de séjour a été réformé par le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour.

L'article R. 431-15-1 du CESEDA dispose désormais que le dépôt d'une demande de titre sur l'ANEF donne lieu à la délivrance immédiate **d'une attestation**

---

(1) article L. 433-3 du CESEDA

(2) article L. 426-4 du CESEDA

(3) article R. 431-2 du CESEDA

(4) article R. 431-4 du CESEDA

dématérialisée de dépôt en ligne, qui ne justifie toutefois pas de la régularité du séjour de son titulaire.

Lorsque l'instruction de la demande se poursuit au-delà de la date de validité du document de séjour détenu, le préfet est tenu de mettre à la disposition du demandeur *via* le téléservice **une attestation de prolongation de l'instruction** de sa demande, dont la durée de validité ne peut être supérieure à trois mois (1) et qui permet de justifier de la régularité du séjour (2) . Cette attestation peut être renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande.

Le terme de récépissé est ainsi désormais formellement réservé aux demandes déposées en préfecture (3) .

Le titre de séjour est délivré par le préfet du département de résidence de l'étranger (4) .

879 790 titres ont été renouvelés en 2024 selon les données du ministère de l'intérieur.

TITRES DE SÉJOUR RENOUVELÉS EN 2024 PAR MOTIF D'ADMISSION AU SÉJOUR

Motifs d'admission	Année 2024
Économique	194 240
Familial	325 780
Étudiants	144 230
Humanitaire	44 250
Divers	171 290
Total	879 790

Source : Ministère de l'intérieur

Champ : France hexagonale, ressortissants pays tiers hors Britanniques

(1) L'attestation de prolongation d'instruction des bénéficiaires de la protection internationale est valable six mois

(2) Pour obtenir une attestation de prolongation d'instruction le dossier de demande de titre de séjour doit être complet et avoir été déposé dans les délais

(3) article R. 431-12 du CESEDA

(4) article R. 431-20 du CESEDA

B. DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX GUICHETS AGGRAVÉES PAR LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES

a. Une saturation des préfectures liée à une insuffisance des moyens, à la brièveté des titres et à la complexification accrue des procédures

Les services des préfectures chargés de l'instruction des demandes de titre de séjour connaissent depuis plusieurs années une saturation liée à une évolution des demandes plus soutenue que celle des effectifs, ainsi qu'une complexification excessive du droit applicable et des procédures.

L'analyse menée par la mission d'information du Sénat en 2022 (1) mettait déjà en évidence une augmentation du nombre de demandes de titre de séjour, s'accompagnant d'un déficit persistant de moyens. Les effectifs des services préfectoraux chargés des étrangers ont été augmentés de 321 équivalents temps plein (ETP) entre 2016 à 2019, auxquels s'est ajouté le recrutement de vacataires. Toutefois, les services chargés en particulier du séjour (accueil des étrangers au guichet et instruction de leurs demandes de titres) n'ont bénéficié que marginalement de l'augmentation des ETP, la Cour des comptes estimant à seulement 28 ETP les renforts alloués à ces services entre 2016 et 2019 (2).

Le rapport de la sénatrice Cécile Cukierman sur la mission Administration générale et territoriale de l'État du projet de loi de finances pour 2026 confirme la poursuite de cette dynamique. Le rapport relève ainsi que *« les services des étrangers offrent l'illustration la plus frappante d'un effet ciseau qui combine hausse des demandes et complexification des procédures. Malgré l'affichage d'un effort de renforcement des services depuis 2023, la hausse des effectifs, limitée dans les faits à 3,8 % (+12 ETP en 2023, +60 en 2024 et +84 en 2025), reste insuffisante pour absorber cette progression de la charge de travail »* (3) .

En conséquence, le rapport souligne que **les délais de traitement des demandes de titre de séjour ont augmenté en 2024 de 27 % pour les premières demandes et de 25 % pour les renouvellements. Ce délai connaît une augmentation continue depuis 2019 (+ 86 % pour les primo délivrances et + 64 % pour les demandes de renouvellement).**

Toutefois, le manque d'effectifs alloués à l'instruction des titres de séjour ne saurait expliquer à lui seul l'allongement de la durée d'instruction des demandes et les difficultés rencontrées par les services préfectoraux.

---

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la question migratoire, Par M. François-Noël BUFFET, sénateur, n° 626

(2) Cour des comptes, rapport public thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 2020, p. 68.

(3) Projet de loi de finances pour 2026 : Administration générale et territoriale de l'État, Avis n° 145 (2025-2026), tome I, déposé le 24 novembre 2025

La Cour des comptes soulignait dès 2020 que les difficultés des préfectures ne tenaient pas seulement à un manque de moyens, **mais à la brièveté des titres, à la fréquence des renouvellements et au retard de la transition numérique**. Elle relevait ainsi :

« La France accordant peu de cartes de séjour permanent (43 en 2018), tous les titres, du récépissé de trois mois à la carte de résident de 10 ans, ont vocation à être renouvelés. Ce principe général, reflet d'un choix exprimé depuis des décennies, est au cœur de la législation du séjour et n'a été jusqu'à présent que modestement affecté par l'extension du champ des cartes de séjour pluriannuelles (CSP). La dématérialisation des démarches étant loin d'être avancée, le régime des titres de séjour place ainsi l'administration préfectorale sous pression, ***laquelle tend de surcroît à s'autoalimenter puisque l'absence de décision dans les délais exige un nouveau contact avec le demandeur en vue d'un nouveau récépissé »*** [(1)] **.**

En moyenne, la Cour estimait que **3,7 passages en préfecture** étaient nécessaires pour obtenir un titre de séjour. Elle recommandait ainsi d'élargir l'accès aux titres pluriannuels et à la carte de résident afin d'améliorer l'efficience administrative.

En outre, la tendance à la brièveté des titres délivrés ne saurait que s'aggraver dans les prochaines années, sous l'effet des dispositions votées dans la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. En effet, en conditionnant, à compter du 1er janvier 2026, la délivrance des cartes de séjour pluriannuelles à l'atteinte d'un niveau de langue A2 et des cartes de résident à un niveau de langue B1, ainsi qu'à la réussite d'un examen civique, la loi aura pour conséquence de maintenir des personnes sous un statut précaire, les empêchant d'accéder à un titre de séjour de longue durée. Cela accroîtra mécaniquement la part de titres de séjour de courte durée, nécessitant des renouvellements fréquents et autant de passages supplémentaires en préfecture.

Au-delà des difficultés techniques et organisationnelles, **l'allongement des délais d'instruction des demandes de titre de séjour trouve également son origine dans la complexification croissante du droit applicable aux étrangers**. Depuis l'entrée en vigueur du CESEDA en 2005, celui-ci a fait l'objet de plus de 130 modifications, dont près d'une quarantaine au niveau législatif. Dans son avis sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration le Conseil d'État soulignait que *« la complexité croissante des actes, titres, procédures résulte d'une stratification des règles qui pour les agents en charge de la mise en œuvre comme pour les personnes concernées, complique la maîtrise du droit et contribue à susciter la défiance ou l'incompréhension de l'opinion publique »*. Il appelait de ses vœux « *une réorganisation du droit des étrangers se donnant pour but de réduire significativement le nombre de titres et d'affecter un but et un sens clairs à chaque procédure »* [(2)] .

---

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes précité, p. 72.

(2) Avis n° 406543 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

En effet, cet empilement de réformes successives, souvent élaborées sans vision d'ensemble, a conduit à un système juridique devenu « illisible et incompréhensible » [(1)] , qui pèse sur la capacité des préfectures à appliquer la norme de manière uniforme. Cette inflation normative multiplie les cas particuliers, les régimes dérogatoires et les conditions propres à chaque catégorie de titre, rendant l'instruction des dossiers plus longue, plus technique et plus exposée au risque d'erreur. Elle impose aux agents une expertise juridique toujours plus fine, sans que les moyens ou la formation ne suivent en conséquence. Dès lors, la complexité du cadre légal contribue directement à la dégradation des délais de traitement, aggravant les tensions pesant sur les services instructeurs.

b. La dématérialisation des procédures a aggravé les difficultés des usagers en raison de la multiplication des dysfonctionnements

La dématérialisation des demandes de titre de séjour est porteuse de simplification pour les usagers et d'amélioration de leur accès aux droits en réduisant les difficultés afférentes à l'obtention d'un rendez-vous en préfecture. Comme le relevait la Défenseure des droits : *« la voie dématérialisée offre une certaine souplesse aux usagers qui disposent de l'équipement informatique et de la connexion nécessaire. Ces derniers peuvent en effet réaliser les démarches depuis leur domicile à toute heure, et en plusieurs fois si nécessaire. Ils peuvent ainsi concilier les démarches préfectorales avec leur emploi du temps et faire l'économie de déplacements en préfecture, d'autant que l'ANEF permet également de délivrer des documents provisoires de séjour de façon dématérialisée* [(2)] *».*

Toutefois, **les conditions de déploiement de la dématérialisation des procédures et les nombreux dysfonctionnements affectant les téléservices n'ont pas permis de concrétiser les bénéfices attendus pour les usagers.**

La dématérialisation des démarches s'est traduite par la coexistence de trois dispositifs distincts.

● En premier lieu, **les préfectures ont mis en place des modules de prise de rendez-vous en ligne** afin de permettre aux étrangers de venir déposer leur demande de titre de séjour dans les locaux de la préfecture. Cette prise de rendez-vous en ligne avait pour objet de limiter les files d'attente devant les préfectures.

Toutefois, la saturation des rendez-vous en ligne a conduit à la création de *« files d'attentes numériques »,* entravant l'accès au guichet des usagers. La rareté des rendez-vous a par ailleurs favorisé l'apparition de pratiques frauduleuses, notamment la revente de rendez-vous par des intermédiaires qui exploitent la

---

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la question migratoire, Par M. François-Noël BUFFET, sénateur, n° 626 (2021-2022), p.22.

(2) Défenseure des droits, L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers (2024), p. 12.

vulnérabilité des demandeurs et contournent les dispositifs de sécurité des plateformes de réservation.

● **En deuxième lieu, certaines préfectures ont eu recours à l'application « Démarches simplifiées ».** Développée par la direction interministérielle du numérique et mise à la disposition de l'ensemble des administrations, cette plateforme « clés en main » a pour vocation d'accompagner les organismes publics dans la numérisation des démarches relevant de leur compétence. Les préfectures l'ont utilisée soit comme outil de prise de rendez-vous en ligne, soit, dans une perspective plus aboutie, comme support de dématérialisation des phases de dépôt et d'instruction de certaines catégories de demandes de titre de séjour. Toutefois cette utilisation s'est opérée sans encadrement. La Défenseure des droits a notamment souligné l'absence d'uniformisation des pratiques nuisant à la lisibilité des démarches pour les usagers.

● **Enfin, le ministère de l'intérieur s'est engagé à compter de 2015 vers le basculement en ligne de l'ensemble des démarches liées à l'accès au séjour via le téléservice « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF).**

Le déploiement de l'ANEF a été progressif. Son utilisation a été rendue obligatoire pour la première fois en 2019, pour les titulaires de visas de long séjour afin de valider ces documents et de s'acquitter des taxes correspondantes. En 2020, le ministère de l'intérieur a également proposé, à titre expérimental, aux étudiants de déposer leurs demandes de titre par ce biais.

Par un décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, le gouvernement a précisé le cadre réglementaire applicable et a rendu obligatoire le dépôt de certaines demandes de titres de séjour via l'ANEF.

Ainsi, l'article R. 431-2 du CESEDA, dispose désormais que : *« la demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code ».*

Cinq arrêtés ont été pris sur ce fondement, élargissant progressivement la liste des catégories de titres de séjour pour lesquels la demande doit être obligatoirement effectuée sur l'ANEF [(1)] .

---

(1) Il s'agit notamment des demandes de titres « étudiant », « talent », « visiteur », « citoyen UE/EEE/Suisse », « réfugié », « bénéficiaire de la protection subsidiaire », « conjoint de Français », « parent d'enfant français », « enfant majeur à charge d'un Français » et « parent à charge d'un Français et de son conjoint », « travailleur saisonnier » et « membres de famille » de citoyen UE/EEE/Suisse, des titres concernant les conjoints et enfants entrés dans le cadre du regroupement familial, ainsi que les jeunes majeurs âgés de 16 à 21 ans, nés et scolarisés en France, les jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) avant 16 ans, les victimes de traite, bénéficiaires d'une ordonnance de protection, de violences conjugales ou de mariage forcé, ainsi que les personnes qui sollicitent un titre de séjour pour raison de santé ou au titre d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, des demandes de renouvellement d'une carte de résident, y compris issue d'un accord bilatéral, d'un certificat de résidence algérien de 10 ans, et de la délivrance d'une carte de résident permanent.

Toutefois, plusieurs années après sa mise en œuvre, la Défenseure des droits met en évidence des *« dysfonctionnements structurels »* ayant un impact sur le renouvellement des titres de séjour et entraînant des ruptures de droits pour les usagers (1) .

Ces dysfonctionnements, déjà mis en lumière par certains rapports parlementaires et par les associations d'aide aux personnes étrangères, concernent chaque étape de la procédure de demande ou de renouvellement de titre. Ils ont trait tant à des bugs informatiques – impossibilité de déposer une demande de titre de séjour au motif que le titre précédent n'est pas considéré par le système informatique comme ayant été remis, alors même que celui-ci l'a bien été ; impossibilité de télécharger une pièce jointe ou de sélectionner un élément – qu'à des défauts de conception de la plateforme : impossibilité d'effectuer plusieurs démarches simultanément, de compléter ou modifier la demande une fois déposée, de conserver un historique complet des démarches réalisées et des pièces déposées.

À ces difficultés techniques s'ajoutent une information et un accompagnent insuffisants à destination des usagers. Certaines catégories de titres ont été intégrées à l'ANEF sans campagne d'information préalable, et les sites internet des préfectures présentent encore des contenus incomplets sur les démarches concernées et leurs délais respectifs.

De plus, malgré la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022 imposant une solution de substitution (2), celle-ci n'a été mise en place qu'après 14 mois.

Un décret du 22 mars 2023 (3) ainsi qu'un arrêté du 1er août 2023 (4) ont ainsi précisé l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés dans le cadre du dépôt en ligne de leur demande de titre de séjour et les solutions de substitution à la procédure dématérialisée.

Les usagers qui rencontrent des difficultés avec la plateforme peuvent désormais contacter le Centre de contact citoyen (CCC) ou se rendre au point

---

(1) Voir rapport précité

(2) CE, 3 juin 2022, n° 452798. Le Conseil d'État a jugé que le pouvoir réglementaire pouvait imposer le recours à un téléservice pour accomplir des démarches administratives, à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. En l'espèce, le Conseil d'État a jugé qu'eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences que l'enregistrement de la demande d'un étranger a sur sa situation, il incombait au pouvoir règlementaire, d'une part, de prévoir un accompagnement des personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés dans leur utilisation et, d'autre part, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

(3) Décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

(4) Arrêté du 1er 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 »

d'accueil numérique (PAN) dont chaque préfecture ou sous-préfecture dotée d'un service chargé des étrangers doit disposer.

Ces deux services sont également chargés, le cas échéant, de constater l'impossibilité technique du dépôt de la demande *via* le téléservice. Un rendez-vous physique en préfecture est alors proposé à l'usager. Celui-ci peut également demander à adresser sa demande par voie postale ou par courrier électronique.

En pratique, **le rapport de la Défenseure des droits montre que ces services peinent à remplir pleinement leur office**. Les usagers indiquent fréquemment que les échanges par courriel s'étalent sur plusieurs semaines voire plusieurs mois, sans qu'une attestation formelle de blocage – pourtant indispensable à l'accès à la solution de substitution – ne soit délivrée. Les téléconseillers procèdent souvent à des reformulations sans parvenir à appréhender la nature du dysfonctionnement, y compris lorsqu'il s'agit de blocages récurrents et documentés par des captures d'écran. **La Défenseure des droits, tout comme les associations entendues dans le cadre de ces travaux, constatent unanimement que le dispositif d'accompagnement est globalement insuffisamment connu, compris et appliqué de manière homogène sur le territoire.**

Ces dysfonctionnements massifs se traduisent par une hausse considérable des saisines de la Défenseure des droits portant sur l'accès aux droits des étrangers. Entre 2019 et 2024 celles-ci sont en hausse de 400 % et représentent désormais 40 % du total des réclamations reçues par l'autorité administrative indépendante. La Défenseure des droits souligne que parmi les réclamations liées aux droits des étrangers « *plus de 75 % ont trait à des difficultés rencontrées avec les services préfectoraux dans le cadre d'une demande de première délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour* ».

C. CES DYSFONCTIONNEMENTS GÉNÈRENT DES RUPTURES DE DROITS ET COMPROMETTENT L'EFFICACITÉ GLOBALE DU SERVICE PUBLIC

a. Des atteintes aux droits et un parcours administratif aux allures kafkaïennes pour l'usager

La dématérialisation des procédures, en particulier *via* l'ANEF, devait assurer une modernisation des démarches et un accès simplifié aux titres de séjour. Dans les faits, elle a entraîné une **augmentation significative du nombre de documents provisoires de séjour**, délivrés faute de pouvoir instruire rapidement les dossiers.

Ainsi, le nombre de documents provisoires (1) s'élevait à 293 441 en 2020, contre 388 030 en 2024 (2) , soit une augmentation de plus de 30 % en quatre ans.

---

(1) Les documents provisoires comprennent les récépissés, les autorisations provisoires de séjour, les attestations de demande d'asile et les attestations de prolongation d'instruction

(2) Hors autorisations provisoires de séjour délivrées aux bénéficiaires de la protection temporaire

Dans le seul département de la Seine-Saint-Denis, 1 000 attestions de prolongation d'instruction sont délivrées chaque mois.

Or, ces documents provisoires **ne permettent pas, en pratique, l'exercice effectif de l'ensemble des droits auxquels leurs titulaires devraient normalement accéder**.

Si les attestations de prolongation d'instruction doivent en principe mentionner le maintien du droit au séjour et, le cas échéant, du droit de travailler, ces documents provisoires ne bénéficient pas, en pratique, du même degré de confiance de la part des employeurs ou des bailleurs, ce qui conduit fréquemment à des ruptures de droits pour leurs titulaires. Cette situation affecte également les étudiants étrangers, dont beaucoup peinent à obtenir un stage, pourtant obligatoire dans le cadre de leur formation, faute pour les organismes d'accueil de considérer ces documents temporaires comme suffisamment fiables pour formaliser une convention.

En outre, la Défenseure des droits et les associations soulignent que les documents issus de l'ANEF comportent régulièrement des mentions erronées ou lacunaires, notamment en matière de droit au travail, ce qui accroît le risque de perte d'emploi.

Ainsi, les dysfonctionnements de l'ANEF et la délivrance de documents provisoires généralisent les ruptures de droits sociaux, notamment l'interruption de prestations sociales, la perte d'emploi, l'impossibilité d'accéder à un logement, pour des personnes qui résident pourtant de manière parfaitement régulière sur le territoire.

Enfin, **il convient de noter que les attestations de prolongation d'instruction ne sont pas automatiquement renouvelées lorsque le traitement de la demande dépasse leur délai de validité.** Cela oblige donc l'étranger en attente de son titre à solliciter le renouvellement de l'API et à se maintenir sur le territoire sans aucun document attestant la régularité de son séjour jusqu'à l'obtention de la nouvelle attestation.

En outre, la multiplication des titres de séjour de courte durée évoquée précédemment contribue également à la précarisation des personnes étrangères. En imposant des renouvellements fréquents, ces titres maintiennent leurs titulaires dans une situation d'instabilité permanente, les contraignant à engager des démarches récurrentes sans perspective de sécurisation durable de leur droit au séjour. Cette instabilité pèse non seulement sur leur accès aux droits sociaux, mais elle nourrit également un climat d'incertitude et d'insécurité juridique.

Ces ruptures de droits, souvent imprévisibles et prolongées, s'accompagnent d'un impact psychologique significatif, documenté par les services sociaux et les associations qui constatent une augmentation des situations de détresse, d'anxiété ou de perte de repères administratifs.

Ces ruptures de droits, touchant des étrangers qui résident en France de manière parfaitement régulière, sont d'autant plus paradoxales que le taux de refus des demandes de renouvellement est extrêmement bas. En 2024, il s'élevait à 0,8 % pour les cartes de séjour pluriannuelles.

Cela est d'autant plus vrai s'agissant de la carte de résident, dont le renouvellement est de plein droit, et qui ne nécessite que des contrôles limités visant à la vérification du respect de l'ordre public et de la résidence habituelle sur le territoire. Le taux de refus de renouvellement de la carte de résident n'atteignait ainsi que 0,5 % en 2024.

Les conséquences humaines des retards de traitement des titres de séjour

Dans un rapport publié le 5 novembre dernier [(1)], Amnesty International alerte sur les ruptures de droits dues aux retards de l'administration pour traiter les demandes de renouvellement de titres de séjour. À travers plusieurs témoignages, le rapport illustre les situations individuelles critiques engendrées par ces dysfonctionnements administratifs.

Le témoignage de Nadia présenté dans le rapport est ainsi emblématique de l'impact de ces retards sur des personnes résidant régulièrement et durablement sur le territoire. Auxiliaire de vie installée en France depuis vingt-cinq ans, Nadia voit sa situation basculer en 2022, lorsque la préfecture tarde à renouveler son titre de séjour. Elle ne reçoit qu'un récépissé de trois mois, qui expire sans être remplacé. Pendant plus d'un an et demi, elle tente quotidiennement de joindre la préfecture, par téléphone, en ligne, ou en s'y présentant physiquement, mais sans convocation, l'accès lui est refusé.

Sans document lui permettant d'attester de la régularité de son séjour, elle perd son emploi, puis les aides sociales pour sa fille.

Après l'intervention d'une avocate en 2024, le tribunal administratif reconnaît la faute de l'administration. Nadia obtient un nouveau récépissé, mais le document expire avant que les démarches administratives auprès des organismes sociaux puissent aboutir, et les employeurs refusent d'embaucher une personne dont le titre n'est valable que quelques semaines.

Ce n'est qu'en avril 2025, soit près de trois ans après sa demande, qu'elle obtient une carte de séjour valable deux ans.

b. Des agents du service public confrontés à un système dysfonctionnel

L'accumulation des dysfonctionnements et les cadences imposées face à l'augmentation des demandes génèrent une perte de sens importante chez les agents des services préfectoraux.

Les services instructeurs font état d'un temps administratif très important consacré à la gestion des erreurs, à la réédition de documents provisoires, à la résolution de bugs ou aux réponses aux sollicitations d'usagers démunis. Le retard pris dans l'instruction des demandes « autoalimente » par conséquent

(1) Amnesty International, À la merci d'un papier : quand l'État français fabrique la précarité des travailleur·se·s étranger·e·s en France, 2025.

l'administration, qui doit produire des documents provisoires supplémentaires ou solliciter de nouvelles pièces.

De plus, la plateforme ANEF, construite « en silo » et dont les accès sont restreints pour les agents afin de prévenir la fraude, ne permet pas de corriger aisément les erreurs ou d'adapter l'instruction à un changement de situation : les agents sont contraints de clore un dossier pour en rouvrir un nouveau, au prix d'une perte de temps substantielle et d'une complexification inutile des chaînes de traitement. **L'amélioration des accès aux fonctionnalités de l'ANEF constitue ainsi une demande très forte des agents en préfectures, qui permettrait un gain de temps substantiel pour l'administration comme pour les usagers**.

Ainsi, le rapport d'information de François-Noël Buffet soulignait déjà un désarroi profond des agents, confrontés à « l'épuisement » et à la « perte de sens » face à un droit devenu illisible et à un système numérique rigide et dysfonctionnel.

Cette dégradation des conditions de travail entretient un cercle vicieux, en affectant l'attractivité des postes, ce qui provoque un *turn-over* accru et des vacances de postes persistantes, aggravant à leur tour les difficultés déjà existantes.

Le recours aux vacataires pour absorber les pics d'activité et pour compenser les suppressions ou vacances de postes témoigne de ces difficultés. **Les services des étrangers des préfectures comptent 1 646 contractuels soit 39 % de leurs effectifs en 2024 (1) . Toutefois, ces contrats courts sont en contradiction avec la complexification croissante des procédures nécessitant une professionnalisation accrue.**

c. Un impact significatif sur l'activité de la justice administrative

Les dysfonctionnements de l'administration chargée du traitement des demandes de titres ont des conséquences en cascade pour de nombreuses autres administrations, notamment le service public de la justice.

Les affaires enregistrées en matière de droit des étrangers représentent 43 % de l'ensemble des requêtes présentées devant les tribunaux administratifs en 2024 et 55 % de celles introduites devant les cours administratives d'appel (2) . L'étude du Conseil d'État *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous,* publiée en 2020, soulignait déjà que *« les dysfonctionnements administratifs ont des conséquences démultipliées sur le contentieux »*. Le rapport indiquait qu'une part non négligeable du contentieux des étrangers *« a aujourd'hui pour seul objet de résoudre des questions purement matérielles, telles que l'accès à l'administration par l'obtention d'un rendez-vous ou le respect d'un délai »*, contribuant à l'allongement des délais de jugement.

---

(1) Cécile Cukierman, projet de loi de finances pour 2026 : Administration générale et territoriale de l'État, Avis n° 145 (2025-2026), tome I, déposé le 24 novembre 2025

(2) Rapport public 2025 du Conseil d'État, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2024

Cette tendance s'est encore aggravée, comme en témoignent les alertes publiques de plusieurs tribunaux administratifs. Le président du tribunal administratif de Grenoble a ainsi dénoncé lors de l'audience solennelle de rentrée du tribunal en octobre 2025, les *« blocages dans le renouvellement des titres de séjour »* qui amènent devant le juge des personnes qui disposent pourtant d'un droit au séjour.

Le président du tribunal administratif de Paris, dans son allocution solennelle de rentrée 2025, a dressé le même constat : les contentieux portant sur les préalables procéduraux – accès à la plateforme numérique, dépôt impossible, absence de rendez-vous, accusés de réception défaillants – se multiplient au point que le tribunal peut être amené à statuer *« cinq ou six fois »* avant même qu'une décision administrative sur le droit au séjour ne soit prise. Il souligne le paradoxe d'un système dans lequel le juge doit intervenir pour garantir un droit élémentaire, celui *« d'accéder à l'administration ».*

La multiplication de ces recours n'est pas sans conséquence pour les finances publiques. Chaque recours entraîne potentiellement une prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle. Par ailleurs, le retard de l'administration à exécuter les décisions juridictionnelles conduit le juge à prononcer un nombre croissant d'astreintes. Dans un rapport de mars 2025 consacré aux difficultés d'accès au droit et à la justice des étrangers, le Conseil national des barreaux met en lumière les effets préjudiciables de ce recours accru au juge, tant en termes de frais irrépétibles et de condamnations indemnitaires supportés par l'État qu'en raison du coût social considérable pour les personnes privées de leurs droits [(1)] . Le Conseil national des barreaux alerte également sur l'absence fréquente d'exécution des décisions de justice par les préfectures, portant atteinte à l'autorité de la chose jugée et aux droits des personnes concernées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique de la proposition de loi prévoit le renouvellement automatique des cartes de séjour pluriannuelles et des cartes de résident.

Ce dispositif, qui vise à alléger les démarches des usagers, constitue une mesure de simplification administrative pour le renouvellement de ces titres de long séjour.

---

(1) Conseil national des barreaux, rapport sur les difficultés d'accès au droit et à la justice des étrangers, 2025