

N° 436288
M. et Mme L...

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 10 juin 2020
Lecture du 1^{er} juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le tribunal administratif de Lyon vous saisit d'un ensemble de questions relatif au traitement contentieux de la convocation des étrangers en préfecture en vue de la souscription des demandes de titre de séjour.

L'article R. 311-1 du CESEDA impose en principe à tout étranger qui sollicite un titre de séjour de se présenter personnellement en préfecture ; pour certaines demandes, un délai est fixé pour cette présentation par l'article R. 311-2 – délai qui varie selon la situation de l'étranger.

Afin de rendre possible le respect de ces obligations et, plus largement, de traiter les demandes de titre de séjour de tous types (du renouvellement de la carte de résident à la demande d'admission exceptionnelle au séjour), nombreuses sont les préfectures qui ont mis en œuvre, vous le savez, des systèmes d'attribution de rendez-vous par inscription sur un site internet. Un tel système est alors l'unique moyen d'obtenir une convocation en préfecture, où le demandeur dépose son dossier et, si celui-ci est complet, obtient, lorsque le texte le prévoit, un récépissé qui autorise sa présence sur le territoire (art. R. 311-4).

Vous avez récemment eu à connaître des questions que pose la saturation de ces systèmes de rendez-vous à l'occasion d'une affaire B... (n° 435594), examinée aux conclusions de M. Le Corre le 25 mai dernier. Vous savez, donc, qu'il est parfois difficile d'obtenir une convocation à un rendez-vous en préfecture et que les rendez-vous attribués, dans les départements où les demandeurs sont nombreux, le sont parfois à des échéances éloignées. L'étude sur le contentieux des étrangers¹ adoptée par votre assemblée générale le 5 mars dernier soulignait que se développe en conséquence un contentieux de l'accès aux guichets de l'administration, où la saisine du juge a pour seul objet d'obtenir un rendez-vous à une échéance rapprochée pour pouvoir déposer un dossier de demande de titre de séjour.

¹ « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous »

C'est une partie de ce contentieux que le TA de Lyon vous demande d'éclairer. Il vous saisit d'une batterie de questions que l'on peut rassembler en trois groupes, relatifs, respectivement, aux obligations pesant sur l'administration quant aux délais dans lesquels elle convoque les étrangers, aux décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, et aux injonctions susceptibles d'être prononcées en cas d'annulation.

1. Vous avez commencé à éclairer les obligations pesant sur l'administration à l'occasion de l'affaire B.... Comme vous l'exposait M. Le Corre, il va de soi que tout étranger sollicitant un titre de séjour doit pouvoir souscrire sa demande – ce qui signifie, dès lors que la présentation en préfecture est obligatoire, qu'il doit pouvoir accéder aux guichets de l'administration.

Aucun texte ne fixe cependant de délai dans lequel un rendez-vous doit lui être attribué dès lors qu'il en sollicite un en vue de souscrire une demande de titre. Dans la ligne d'une jurisprudence classique, il en résulte qu'un tel rendez-vous doit lui être accordé dans un délai raisonnable.

Le TA de Lyon vous demande toutefois de faire un pas supplémentaire en l'éclairant sur les éléments permettant d'apprécier le caractère raisonnable du délai.

Vous pourrez, d'abord, écarter la suggestion qu'il vous fait de tenir compte du délai de naissance d'une décision implicite de rejet ; ce délai éclaire quant à lui la durée de traitement de la demande souscrite, une fois le dossier complet, mais non l'horizon auquel l'administration doit permettre au demandeur de souscrire sa demande et d'en obtenir récépissé.

En revanche, les éléments relatifs à la situation du demandeur au regard du droit au séjour nous paraissent tout-à-fait pertinents – ne serait-ce que parce que, dans certains cas, des dispositions réglementaires lui font obligation de se présenter dans un certain délai². Ainsi, selon la nature de la demande – première demande, nouvelle demande, renouvellement d'un titre –, selon son fondement – attribution d'un titre de plein droit (selon un critère objectif ou supposant une appréciation), admission exceptionnelle au séjour – et selon la situation de l'intéressé – régulière ou non, soumis ou non à une obligation de quitter le territoire – le caractère raisonnable du délai ne peut être apprécié de la même manière, car la nécessité d'un accès rapide à l'administration pour souscrire une demande varie grandement. De façon plus indirecte, la situation personnelle et familiale de l'étranger peut aussi être un élément pertinent, en ce qu'elle est susceptible de commander une relative réduction du délai global de traitement d'une demande (de la demande de rendez-vous à la décision finale).

Les moyens de l'administration, quant à eux, ne peuvent évidemment être totalement ignorés. En revanche, ils ne nous paraissent pas déterminer directement le caractère raisonnable ou non du délai ; en d'autres termes, le délai ne doit pas être raisonnable au regard des moyens de l'administration – sans quoi le délai observé sera toujours ou presque raisonnable –, il doit être raisonnable au regard de la situation du demandeur et de l'objet de sa demande. Ce n'est

² Qu'il lui revient, certes, d'anticiper, mais qui ne peut pas l'être au-delà du raisonnable.

à nos yeux qu'à un stade aval, nous allons y revenir, que les moyens de l'administration peuvent être pris en compte, dans les injonctions qui lui sont adressées.

2. Si nous en venons ensuite au stade contentieux, il vous faudra commencer par déterminer quels actes sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

2.1. Le TA de Lyon vous demande d'abord si tel est le cas de la convocation elle-même – c'est-à-dire si l'étranger peut en demander l'annulation en tant que la date de rendez-vous qu'elle fixe est trop éloignée.

Bien que cela ne soit pas hors de votre portée, il nous semble qu'admettre la recevabilité d'un tel recours reviendrait à surinterpréter la convocation, en lui donnant une portée qu'elle n'a pas réellement. Nous peinons, en effet, à voir dans l'attribution d'un rendez-vous par un système informatique la révélation d'une décision de ne pas permettre à l'étranger de souscrire une demande de titre de séjour avant la date du rendez-vous. La convocation ne doit selon nous être regardée que pour ce qu'elle est strictement, à savoir une mesure administrative matérielle adoptée à la demande de l'intéressé en vue de l'instruction de sa demande de titre de séjour.

Elle nous paraît ainsi insusceptible de recours, non pas parce qu'elle présente un caractère préparatoire, car elle n'est pas intégrée dans la procédure d'adoption de la décision statuant sur le droit au séjour, sur laquelle elle n'a aucune influence, mais parce qu'elle ne comporte pas de décision faisant grief à l'intéressé, à qui elle se borne à attribuer le rendez-vous qu'il a sollicité (v., par analogie, pour une invitation à produire des renseignements afin d'instruire une demande indemnitaire, 24 juin 1970, Mauras, n° 73165, T. p. 1139). Les conditions de recevabilité objective, tenant à la nature de l'acte, et subjective – tenant à l'intérêt pour agir – sont ici très liées.

Ainsi la solution est-elle asymétrique : le refus d'attribuer un rendez-vous (à supposer qu'une telle décision soit prise), en ce qu'il fait obstacle à l'accès à la procédure prévue par les textes (et donc, *in fine*, à l'obtention d'un quelconque titre de séjour), ferait assurément grief (v., *a contrario*, 12 juillet 2017, Min. c/ M. S..., n° 410081, inédite ; v. aussi, s'agissant du refus d'enregistrer une demande, 17 octobre 2012, Mme A..., n° 360901, inédite³)⁴. Mais la convocation, qui n'est qu'un acte matériel en vue du lancement de la procédure, n'a pas de portée susceptible d'être saisie au contentieux.

2.2. Qu'en est-il lorsque l'étranger, ayant reçu sa convocation, adresse au préfet une demande tendant à ce que le rendez-vous qui lui a été attribué soit avancé et que cette demande fait l'objet d'un refus, expès ou implicite ?

³ Il n'est pas certain que vous conserveriez aujourd'hui l'approche « inversée », où vous jugiez irrecevable le recours contre le refus d'enregistrer un dossier incomplet en commençant par vérifier que le dossier était effectivement incomplet (v. 28 janvier 1998, Mbedi Ebelle, n° 158973, T. pp. 672-949-1075).

⁴ V., s'agissant de décisions de refus qui font obstacle au déclenchement ou au déroulement d'une procédure prévue par un texte, 6 juillet 1960, Préfet de Seine et Oise, Rec. p. 455 ; 15 juin 1988, Jourdain, n° 70481, T. pp. 557-614-699-940).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous pourriez certainement hésiter. Non pas parce que la mesure présente un caractère préparatoire⁵ – nous vous l’avons dit, elle est trop autonome de la décision finale pour que sa légalité puisse affecter celle de la décision finale et ainsi être contestée en même temps que celle de la décision statuant sur le séjour (v., *a contrario*, pour la convocation des membres du conseil d’administration de Pôle emploi à une réunion de ce conseil, 12 mai 2010, Comité central d’entreprise de l’Unedic et autres, n° 323325, T. pp. 798-887-1008 ; pour la prolongation du délai d’instruction d’une autorisation d’exploiter des terres agricoles, 31 mars 2014, M. C..., n° 361332, T. pp. 511-780⁶).

Vous pourriez en revanche vous fonder sur l’un ou l’autre précédent qui juge que certains refus de l’administration de faire usage d’un pouvoir d’instruction dont elle dispose ne sont pas susceptibles de faire l’objet de recours pour excès de pouvoir (v. not., s’agissant du refus du ministre de la défense de diligenter une enquête sur les circonstances du décès d’un patient dans un hôpital militaire, 30 juin 1989, Jacotez, n° 79446, T. p. 832). Cette approche nous paraît cependant limitée aux hypothèses dans lesquelles la mesure demandée ne se rattache à aucun texte et constitue, en réalité, une mesure purement gracieuse. Or il nous paraît difficile, à la réflexion, de considérer que la demande tendant à ce que le préfet accorde à un étranger un rendez-vous plus rapproché que celui qui lui a été attribué tend systématiquement à l’obtention d’une mesure purement gracieuse. D’une part, en effet, si elle ne fait pas elle-même l’objet d’un encadrement textuel, elle s’inscrit dans le cadre d’une procédure prévue par des textes ; d’autre part, selon la situation de l’étranger, la date de rendez-vous est susceptible de conduire à ce qu’il soit temporairement dans une situation irrégulière au regard du droit au séjour – et c’est d’ailleurs notamment pour cela que l’administration est soumise à l’obligation de convoquer les demandeurs dans un délai raisonnable. Aussi pensons-nous que le préfet, saisi d’une demande tendant à ce qu’il avance le rendez-vous attribué dans la convocation, se trouve dans la situation où il fait application de règles et ne prend donc pas une mesure purement gracieuse (v., sur ce critère, 17 juillet 2009, G... n° 303874, T. pp. 880-923).

Cette décision ne pouvant par ailleurs être regardée comme une mesure d’ordre intérieur, ne serait-ce que parce qu’elle est de nature à affecter les droits des usagers⁷ (v., sur ce critère, 27 mai 2009, M..., n° 322148, Rec. p. 209 ; Section, 25 septembre 2015, B..., n° 372624, Rec. p. 322), nous pensons qu’elle doit pouvoir faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir – tout simplement par application du principe général du droit. Certes, elle a moins d’effets que le refus pur et simple de convoquer l’intéressé pour lui permettre de présenter sa demande ;

⁵ Le refus de prendre une mesure préparatoire n’étant pas plus contestable que la mesure elle-même (v. Section, 9 octobre 1970, Adès, n° 75353, Rec. p. 564).

⁶ Et, précédemment, s’agissant d’une lettre du maire repoussant la date de clôture d’instruction d’une demande de permis de construire ne pouvant donner lieu à un permis tacite, 29 juillet 1994, Fournier, 123342, T. p. 733.

⁷ On aurait aussi pu objecter qu’elle dépassait le cadre interne à l’administration, mais il vous est arrivé de qualifier de mesures d’ordre intérieur des décisions affectant le contenu du service délivré aux usagers, lorsqu’elles n’avaient aucune incidence sur les droits ou la situation de ces usagers (v. not. 29 juin 1994, Mathis, n° 95033, T. ; 11 juillet 2001, P..., n° 2111581, T.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.

mais elle est néanmoins susceptible, elle aussi, de faire obstacle à l'examen de la demande de l'étranger, et de le placer illégalement dans une situation précaire.

Si vous nous suivez, vous indiquerez donc au tribunal administratif que, si la convocation ne peut être regardée comme révélant une décision de ne pas attribuer de rendez-vous plus tôt et n'est par suite pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, il en va différemment de la décision par laquelle le préfet, saisi d'une demande en ce sens, refuse d'adresser une convocation à une date plus rapprochée. Cette solution nous paraît assurer un équilibre satisfaisant entre la garantie du droit au recours et la prévention d'afflux massifs de requêtes devant les tribunaux administratifs ; elle a en outre une vertu pédagogique et conciliatrice, en imposant au demandeur de solliciter l'administration afin qu'elle réexamine la date de rendez-vous attribuée par le système de réservation.

3. Bien que cela ne soit pas strictement nécessaire pour éclairer le tribunal administratif, vous pourrez utilement apporter quelques précisions sur ce régime contentieux.

3.1. La première concerne les référés. La convocation n'étant pas une décision faisant grief, elle ne fait nullement obstacle à l'engagement d'un référé « mesures utiles » (sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA) en vue d'obtenir du juge qu'il enjoigne à l'administration d'accorder à l'intéressé un rendez-vous plus rapproché.

Toutefois, selon l'articulation définie par votre décision de section X... (5 février 2016, n°s 393540 393541, Rec. p. 13 ; précisée par 28 novembre 2018, M. ..., n° 420343, T. p. 833), la condition d'urgence ne pourra être regardée comme remplie que si l'intéressé établit que sa situation ne lui permettait pas de solliciter un rendez-vous à une date plus proche et d'attendre une réponse de l'administration. Si au contraire il peut user de cette faculté, il lui appartient de le faire et de contester la décision de refus qui lui est opposée, en formant un recours pour excès de pouvoir assorti, le cas échéant, d'un référé-suspension.

Ce contentieux, essentiellement d'urgence, sera ainsi réparti entre référé « mesures utiles », pour les situations les plus urgentes⁸, et référé-suspension, pour celles qui laissent à l'intéressé le temps d'obtenir une décision statuant sur une demande de rapprochement de la date de rendez-vous.

3.2. La deuxième précision concerne l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi d'un refus d'avancer la date de rendez-vous. Un tel litige est tout entier tourné vers l'injonction : la censure du refus n'a d'autre objet que d'obtenir du juge qu'il enjoigne à l'administration de convoquer le demandeur avant une date déterminée. Dans des hypothèses analogues, vous jugez qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de se prononcer sur la légalité du refus directement à la date de sa décision (v. s'agissant du refus d'abroger un acte réglementaire, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des américains accidentels, n°s 424216 424217, Rec. p. 296 ; et, s'agissant du refus de la CNIL de mettre en demeure de déréférencer, 6 décembre 2019, Mme X, n° 391000, à mentionner aux Tables⁹). Il nous semble qu'il doit en aller de

⁸ Voire, dans des cas très particuliers, référé-liberté.

même ici – bien que le caractère raisonnable du délai de convocation ne soit guère susceptible d'évoluer avec le temps.

Cela nous paraît néanmoins emporter deux conséquences en chaîne.

La première est relative aux conditions dans lesquelles la requête conserve un objet : dès lors que vous admettez que le contentieux est entièrement tourné vers l'injonction et que vous en déduisez que le juge doit se placer à la date de sa décision pour apprécier la légalité du refus, vous devez aussi en déduire, comme vous l'avez fait dans votre décision précitée du 6 décembre 2019, que c'est au regard de l'injonction que s'apprécie le non-lieu. Ainsi, au-delà de l'hypothèse classique du non-lieu résultant de ce que la mesure demandée aura été accordée (v. not. CE, 16 juin 1967, Tasseel, Rec. p. 262 ; CE, 27 juillet 2005, Association Bretagne Ateliers, n° 261694, Rec. p. 350 ; CE, 26 septembre 2016, M. Z..., n° 385627, T. pp. 889-998), il nous semble qu'il appartiendra au juge de constater qu'il n'y a plus lieu de se prononcer sur la requête dont il est saisi dès lors qu'il ne pourra plus utilement enjoindre à l'administration d'accorder un rendez-vous plus tôt que la convocation initiale – y compris, donc, lorsque cette date de convocation sera dépassée. C'est là le terme de la logique selon laquelle le recours n'a d'intérêt que dans l'injonction : la possibilité d'une censure platonique du refus pour le passé ne suffit pas à lui conserver un objet.

La seconde conséquence est relative aux pouvoirs du juge du référé-suspension : il nous semble qu'il vous faut admettre une forme de tempérament à la ligne très stricte de votre jurisprudence qui exclut que le juge du référé-suspension puisse ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution d'une annulation pour excès de pouvoir (v. 20 mai 2009, Ministre de la défense, n° 317098, T. p. 893 ; 23 octobre 2015, Min. c/ Syndicat départemental CGT des agents Direccte 76 et autres, 386649, T. p. 803). Dès lors, en effet, que le recours pour excès de pouvoir se trouve privé d'objet dès que la date de convocation est dépassée, le contentieux qui vous occupe sera certainement, pour l'essentiel, un contentieux de référé¹⁰ ; or, si le juge du référé-suspension ne peut, dans ce cadre, ordonner à l'administration d'accorder une date de rendez-vous à l'intéressé, le droit des intéressés au bénéfice d'un recours effectif risque d'être sensiblement atténué. Aussi pensons-nous que le juge du référé-suspension doit pouvoir, comme le juge du référé « mesures utiles » en l'absence de décision, enjoindre à l'administration de proposer une nouvelle date de rendez-vous s'il estime qu'il existe un doute sérieux sur la légalité du refus de rapprocher le rendez-vous initialement fixé.

3.3. La dernière précision, qui fait l'objet d'une demande expresse du TA, concerne le contrôle du juge sur la condition du caractère raisonnable du délai.

⁹ V. aussi, précédemment, pour le refus de démolir un ouvrage public, 13 février 2009, Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, n° 295885, T. pp. 906-907-914 (avant que vous affirmiez en conséquence qu'il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction : 29 novembre 2019, M. Pinault, n° 410689, à publier au Recueil).

¹⁰ Du moins faut-il l'espérer, car le contraire signifierait que les délais de convocation sont devenus particulièrement longs.

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, il nous semble peu douteux que ce contrôle doit être entier, car le respect du caractère raisonnable ce délai est un critère de légalité de la décision (v. par ex., s'agissant de l'obligation d'édicter les mesures d'application de la loi dans un délai raisonnable, 3 octobre 1997, ANAFE, n° 158921, Rec. p. 327).

4. Nous pouvons en venir au dernier groupe de questions, sur les conditions dans lesquelles le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer une injonction.

Naturellement, l'annulation sur le fond du refus d'accorder un rendez-vous à une date moins éloignée justifiera à elle seule le prononcé d'une injonction – dont nous vous avons dit qu'elle constituait le seul intérêt du litige. Et cette injonction consistera à ordonner à l'administration de convoquer l'intéressé à une date antérieure à celle que fixera le juge.

Dans la détermination de cette limite, il appartiendra à celui-ci de tenir à nouveau compte de l'urgence de la situation du demandeur, sur la base des considérations identiques à celles qui déterminent le caractère raisonnable du délai. Mais, au stade de l'injonction, le juge pourra aussi tenir compte des moyens dont dispose l'administration et des difficultés d'organisation du service : en effet, il ne s'agit plus, ici, de statuer sur la légalité de la date initialement proposée, mais de fixer un délai réaliste pour remédier à cette illégalité, sur la base de l'ensemble des circonstances de fait à la date à laquelle le juge statue (v., pour un exemple récent, 31 juillet 2019, Association La Cimade, n° 410347, inédite).

Et, de façon analogue mais encore renforcée eu égard à l'encadrement temporel resserré dans lequel il agit, le juge des référés, qu'il soit saisi sur le fondement de l'article L. 521-1, L. 521-2 ou L. 521-3, tiendra lui aussi compte de la capacité de l'administration à organiser un nouveau rendez-vous dans le délai restreint de l'urgence particulière propre à la procédure selon laquelle il statue (v. not., en référé-liberté, JRCE, 30 juillet 2015, Section française de l'Observatoire des prisons et ordre des avocats au barreau de Nîmes, n 392043, 392044, Rec. p. 305 ; 28 juillet 2017, Section française de l'Observatoire international des prisons, n° 410677, Rec. p. 285).

C'est dans le sens de l'ensemble de ces observations que nous vous proposons de répondre au tribunal administratif de Lyon.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.