

N° 453391
M. C D...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 13 mai 2022
Décision du 9 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

1. Par votre décision du 10 juin 2020, *M. B...*, n° 435594, B, vous avez consacré le droit de l'étranger à voir sa situation examinée au regard des dispositions relatives au séjour en France, dont le pendant est l'obligation pesant à cette fin sur 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. L'effectivité de ce droit est notamment garantie par la possibilité d'un recours, devant le juge du référé-mesures utiles, pour l'étranger qui entend demander un titre de séjour et se trouve confronté à une difficulté devenue, malheureusement, de plus en plus fréquente : le rendez-vous pour l'enregistrement de la demande ne peut être obtenu qu'en se connectant au site internet de la préfecture mais l'étranger établit qu'il n'a pu obtenir par ce biais une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives répétées sur une certaine durée (votre décision précise : « *n'ayant pas été effectuées la même semaine* »). Concrètement, il peut alors demander au juge des référés d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous.

Une recherche rapide sur les bases de jurisprudence fait apparaître que les JRTA ont traité, sur un an, de l'ordre de 7 600 recours sur ce fondement. On peut saluer dans ce chiffre, loin d'être négligeable par rapport à leur activité d'ensemble, le signe que cette voie de recours joue pleinement son rôle de garantie de l'accès à la procédure de demande de titre de séjour. On peut, dans le même temps, s'inquiéter de la réalité qu'il traduit : la cause du problème persiste, c'est-à-dire l'organisation et le dimensionnement du système de prise de rendez-vous en ligne pour ces demandes, et la charge d'en assurer la régulation, voire d'en corriger les dysfonctionnements, est d'une certaine manière déportée vers le juge.

Aussi la question de l'ouverture plus ou moins grande de cette voie de recours est-elle riche d'enjeux, pour l'effectivité des droits, le bon fonctionnement des juridictions et le rôle respectif de l'administration et de son juge. C'est ce qui a justifié l'inscription de la présente affaire à votre formation de jugement.

2. Elle concerne M. C D..., ressortissant congolais. En avril 2021, il a saisi le JRTA de Melun d'une demande tendant à ce qu'il enjoigne au préfet du Val de Marne de lui fixer un rendez-vous pour procéder au dépôt de sa demande d'admission exceptionnelle au séjour, sur le fondement de l'article L. 313-14 ancien, désormais L. 435-1 du CESEDA. Le requérant faisait

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.

valoir qu'il n'avait pu obtenir de rendez-vous par le site internet de la sous-préfecture dont il relève, malgré plusieurs tentatives sur un peu moins de deux mois.

Toutefois, le JRTA a rejeté sa demande, en relevant la circonstance que dès novembre 2017, M. D...s'est vu refuser le titre de séjour qu'il demandait, décision accompagnée d'une OQTF qu'il n'a pas respecté. Après avoir rappelé que le juge saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA ne peut faire droit qu'à une demande présentant un caractère d'urgence et d'utilité, le JRTA a estimé « *qu'en ne respectant pas cette obligation et en se maintenant irrégulièrement sur le territoire français, M. D...s'est placé lui-même dans la situation de précarité qu'il invoque* », de sorte que la condition d'urgence n'est pas satisfaite. M. D...a s'est par ailleurs vu condamner à une amende de 1 000 € pour recours abusif. Il vous demande la cassation de cette ordonnance.

A l'encontre du rejet de sa demande d'injonction, il soulève deux moyens dont le premier manque en fait : l'ordonnance est bien revêtue des signatures requises. Le second pose la question qui va nous retenir pour l'essentiel. En jugeant que l'OQTF décidée à son encontre et restée inexécutée faisait obstacle au prononcé d'une injonction de lui accorder un rendez-vous, le JRTA aurait commis une erreur de droit : l'OQTF n'interdit pas par elle-même d'engager une procédure en vue de la régularisation du séjour, et il aurait seulement incombé au juge de rechercher si le requérant démontrait avoir été dans l'impossibilité d'accéder à cette procédure, malgré ses démarches, au-delà d'un délai raisonnable.

3. Pour formuler autrement la question : dans l'appréciation de l'urgence au sens de l'article L. 521-3 du CJA, la situation personnelle du requérant au regard du droit au séjour doit-elle entrer en ligne de compte, ou bien l'urgence est-elle acquise du seul fait que l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous est établie dans les conditions que nous avons exposées ?

Les termes de votre décision *M. B...* ne nous semblent interdire aucune des deux lectures. Les conclusions de Mireille Le Corre dans cette affaire rappellent que l'urgence est d'abord affaire d'appréciation concrète, au cas par cas, de sorte qu'elle peut dépendre de nombreux éléments propres à la situation du demandeur (tels que le fondement de sa demande, l'imminence de l'expiration du titre de séjour en cours, l'existence d'une proposition d'emploi ...). Elles ajoutent, il est vrai, que « *dans tous les cas, [...] une personne étrangère ne peut être placée dans cette situation - de confrontation à des tentatives répétées et vaines d'obtention d'une date de rendez-vous - au-delà d'un délai qui ne peut être supérieur à un mois* », ce qui conduirait à reconnaître alors l'urgence sans tenir compte de la situation personnelle, mais ce qui n'est pas exactement le critère retenu au final dans la décision.

Les applications qui ont été faites de cette jurisprudence récente se limitent, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, à trois décisions de CJS¹. Le pourvoi relève qu'elles ont accordé la mesure sollicitée en considération seulement du nombre et de la durée des tentatives infructueuses pour obtenir un rendez-vous – ce qui est exact – et il en déduit une confirmation

¹ 24 décembre 2020, *M. X...*, n°443424, C ; 21 avril 2021, *M. S...*, n° 448178, C ; 18 février 2022, *Mme R...*, n° 455740, C

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.

de sa lecture de l'urgence – ce qui est plus discutable, car dans ces affaires, c'était justement cette démonstration de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous qui était en débat, à l'exclusion de toute autre question.

Les JRTA ont en revanche été amenés à prendre plus nettement position, et en particulier sur le point de savoir si l'existence d'une OQTF a ou non une incidence sur l'appréciation de l'urgence. A la solution retenue par le JRTA de Melun dans la présente affaire s'oppose ainsi celle que l'on trouve dans des ordonnances du JRTA de Montreuil citées par le pourvoi, selon lesquelles cette existence est indifférente.

4.1. Cette question est ainsi révélatrice des besoins de précision qui existent pour la mise en œuvre de la jurisprudence *M. B...* A notre avis, elle est également emblématique des raisons qui militeraient pour que cette précision se fasse dans le sens retenu ici par le JRTA de Melun.

L'intervention d'une OQTF signifie que la situation de l'étranger au regard du droit au séjour a déjà été examinée. Sa légitimité à « prendre rang » pour l'obtention d'un rendez-vous s'en trouve pour le moins questionnée – surtout si on la compare à celle de l'étranger en situation régulière qui doit renouveler son titre de séjour, ou à celle de l'étranger qui entend régulariser sa situation *avant* d'être exposé à une mesure d'éloignement. L'irrégularité du séjour n'est alors tout simplement pas de même nature, et il appartient d'abord à l'intéressé, s'il entend y échapper, de contester l'OQTF – ce pour quoi il bénéficie d'une présomption d'urgence en référé-suspension (9 novembre 2011, *M. Z...*, n° 346700, B). Et cette irrégularité subsiste quelle que soit l'ancienneté de l'OQTF : contrairement à ce que soutient le requérant, elle ne disparaît pas une fois écoulée une année, quand l'OQTF ne peut plus servir de fondement à une mesure d'assignation à résidence ou de placement en rétention.

Ces considérations d'urgence *relative* des différentes situations sont bien connues en matière de recours contre un refus de titre de séjour : vous jugez que l'urgence à suspendre ce refus est « *en principe constatée dans le cas d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour* » et que « *dans les autres cas, il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières* » (Sect., 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme A...*, n° 229773, A). La procédure de référé-mesures utiles en étant venue à réguler l'accès à la ressource rare que sont les rendez-vous en préfecture, il ne serait pas anormal que demander au juge des référés de faire application des mêmes critères, pour apprécier et motiver l'urgence compte tenu de l'incidence immédiate du dysfonctionnement sur la situation concrète de l'intéressé.

Il faut toutefois être conscient d'une limite que comporte un tel exercice : il suppose davantage d'appréciation d'espèce de la part du juge des référés, sur la valeur des « *circonstances particulières* » – c'est un paramètre qu'on ne peut ignorer pour ce qui est devenu un contentieux « de masse ». Dans le cas d'un étranger sous le coup d'une OQTF, cette problématique pourrait être neutralisée pour les raisons que nous avons exposées, en considérant qu'elle fait par principe obstacle à la reconnaissance de l'urgence, mais c'est au prix d'une simplification : dès lors que l'OQTF n'interdit pas de solliciter à nouveau un titre de séjour en se prévalant de circonstances nouvelles (c'est le terrain qu'avait choisi le

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.

requérant), cela suppose qu'on exclut aussi par principe que ces circonstances nouvelles puissent justifier sérieusement un examen dans un délai raisonnable.

4.2. Eviter ces difficultés est ainsi un argument en faveur de la solution contraire, c'est-à-dire d'une approche de l'urgence limitée au seul constat de l'impossibilité d'accomplir les formalités en ligne dans un délai raisonnable.

Et elle peut aussi se réclamer de solides considérations de principe. Au stade de la prise de rendez-vous en ligne, qui n'est que le premier de la procédure de demande de titre, l'enjeu est d'abord la question d'accès au service public, de droit à déposer une demande, qui est le même quels qu'en soit le fondement et les chances d'aboutir. Les considérations d'urgence à obtenir le titre demandé, dans cette optique, n'ont pas à intervenir *en amont* dans la possibilité de saisir le juge du référé-mesures utiles et d'obtenir de lui une injonction. Et la jurisprudence *M. B...* en permet déjà la prise en compte *en aval*, dans le contenu même de l'injonction : elle peut préciser, si la situation de l'étranger le justifie, le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu, et moduler ce délai en fonction de l'urgence propre à cette situation – c'est la pratique de certains TA (Versailles).

4.3. Nous avouons hésiter quant à l'option la plus appropriée, chacune ayant ses avantages et inconvénients. La première, qui fait intervenir la situation personnelle dans la définition de l'urgence, nous paraît plus conforme à la logique générale du référé-mesures utiles, et peut-être plus à même de modérer l'effet de déport de charge vers le juge dans la régulation de l'accès à la procédure. La seconde, centrée sur les difficultés d'obtention du rendez-vous, se place sans doute davantage dans la continuité des préoccupations à l'origine de la décision *M. B...* et peut se prévaloir d'une plus grande simplicité de mise en œuvre. Ce sont finalement ces considérations qui nous déterminent à vous proposer la seconde.

Un élément de contexte nous y incite aussi, même s'il vous apparaîtra quelque peu contingent. L'organisation des procédures de demande de titre de séjour est elle-même un objet mouvant : on apprend ainsi par le présent dossier qu'à la sous-préfecture de Nogent-sur-Marne dont dépend M. D..., la part des demandes relevant de la prise de rendez-vous en ligne n'a cessé de se réduire, se limitant en dernier lieu à celles aux fins d'admission exceptionnelle au séjour – les dossier des demandes sur les autres fondements étant transmis par voie postale ou dématérialisée pour un premier examen au terme duquel l'intéressé est convoqué. Depuis le début de l'année 2022, la demande d'admission exceptionnelle suit elle aussi cette procédure. De telles évolutions sont de nature à poser en des termes nouveaux la problématique d'effectivité du droit et celle de l'intervention pertinente du juge pour la garantir. S'en tenir à l'encadrement qui permet le traitement le plus simple des recours existants nous paraît dès lors prudent.

5.1. Si vous nous suivez, vous annulerez l'ordonnance attaquée en accueillant le moyen d'erreur de droit mais, statuant comme juge des référés, vous ne pourrez que constater le changement de procédure d'enregistrement applicable à la demande de M. D..., et rejeter ses conclusions aux fins d'injonction, la mesure sollicitée (rendez-vous pour déposer le dossier) n'ayant plus d'utilité. Dans ces conditions, M. D... perdant au final, nous ne nous proposons

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.

pas de faire droit à ses conclusions présentées au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

La cassation de l'ordonnance vous dispense alors de vous prononcer sur l'amende pour recours abusif, que se trouve annulée avec l'ensemble de son dispositif.

5.2. Il en ira autrement si vous reprenez l'option opposée que nous avons présentée et complétez la jurisprudence *M. B...* : dans ce cas, en se fondant sur l'existence de l'OQTF pour écarter l'urgence, le JRTA n'a pas commis d'erreur de droit. Il vous restera alors à vous prononcer sur le dernier moyen du pourvoi, tiré de l'EQJ à avoir qualifié le recours d'abusif (tel est bien votre niveau de contrôle en cassation, voir section, 9 novembre 2007, *Mme P...*, n° 293987, A).

Pour retenir cette qualification, le JRTA s'est fondé sur le fait qu'il était saisi d'une seconde demande identique de M. D... en moins de deux mois, la première ayant été rejetée pour les mêmes motifs.

On comprend sans peine l'agacement devant ces demandes répétées, surtout dans un contentieux « de masse ». Pour autant, dans le souci de l'effectivité du droit au recours, vous avez placé haut la barre de la requête abusive, à des cas extrêmes comme les demandes se heurtant à une incompétence manifeste du juge, une irrecevabilité à raison de l'absence de décision, ou la réitération d'une demande déjà rejetée (voir les conclusions de Sophie Roussel sur la décision du 24 septembre 2018, *M. H...*, n° 419757, B). Or compte tenu des particularités du recours exercé en l'espèce, le requérant pouvait de bonne foi considérer que l'écoulement du temps était de nature à renforcer la situation d'urgence qu'il invoquait. Dans ces conditions, il nous semble que vous devriez annuler l'ordonnance seulement en tant qu'elle inflige l'amende à M. D....

Mais vous l'avez compris, notre proposition à titre principal est différente. EPCMNC :

- A l'annulation de l'ordonnance attaquée ;
- Au rejet de la demande d'injonction présentée par M. D... devant le JRTA ;
- Et au rejet de ses conclusions au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

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.