

N° 468993– M. M...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 27 septembre 2023
Décision du 17 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

L'annulation contentieuse d'une OQTF doit-elle être regardée comme une circonstance nouvelle au sens des dispositions du CESEDA qui limitent, en dehors d'une telle circonstance nouvelle, le délai dans lequel un demandeur d'asile peut demander l'admission au séjour pour un autre motif que l'asile ?

Telle est la question que pose le pourvoi de M. M.... Celui-ci, ressortissant géorgien, a déposé une première demande d'asile en 2018, rejetée par l'OFPRA puis par la CNDA. Après que sa demande de réexamen a été déclarée irrecevable, le préfet de la Haute-Garonne a prononcé à son encontre une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Cette dernière a toutefois été annulée, en raison de l'état de santé de M. M..., par un jugement du TA de Toulouse du 24 juillet 2020, confirmé par un arrêt du 8 décembre 2020 de la CAA de Bordeaux. A la suite du jugement du TA, M. M... a déposé une nouvelle demande de titre de séjour, que le préfet a refusé d'enregistrer au motif qu'elle avait été déposée après l'expiration du délai prévu à l'article L. 311-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). C'est sur cette décision de refus d'enregistrement de la demande que porte le présent litige.

Le TA de Toulouse, saisi par M. M..., a répondu positivement à la question que nous énoncions en introduction, et considéré que le jugement annulant l'OQTF constituait une circonstance nouvelle, ce qui faisait obstacle à ce que le préfet puisse opposer une tardiveté à la nouvelle demande de titre. Mais la CAA de Bordeaux a retenu la solution inverse, et rejeté par conséquent les conclusions de M. M..., lequel porte désormais la question devant vous, au travers de l'un des moyens qu'il articule au soutien de son pourvoi.

L'article L. 311-6 du CESEDA, issu de la loi du 10 septembre 2018¹ et dont les dispositions figurent désormais à l'article L. 431-2 du même code, prévoit, avec les dispositions

¹ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une

réglementaires prises pour son application², que l'étranger ayant présenté une demande d'asile doit, s'il estime pouvoir prétendre à une admission au séjour à un autre titre, introduire sa demande de titre dans un délai de deux mois, - ou trois mois s'agissant des titres « étrangers malades » - délai qui court à compter de l'enregistrement de sa demande d'asile. L'étranger, précise l'article « *est informé que, sous réserve de circonstances nouvelles, notamment pour des raisons de santé (...) il ne pourra, à l'expiration de ce délai, solliciter son admission au séjour* ».

Comme le résume sa circulaire d'application, cette procédure vise ainsi à « *permettre un examen rapide et global de la personne peu après son arrivée en France et [à] lutter contre les demandes dilatoires destinées soit à faire échec à une mesure d'éloignement après le rejet de la demande de protection internationale, soit à prolonger le séjour pour cristalliser une présence en France et ainsi obtenir, à terme, une régularisation* »³.

Mais, comme nous vous l'avons indiqué, l'irrecevabilité de la demande de titre tardive est donc assortie d'une exception, lorsque l'étranger peut faire état de « circonstances nouvelles ». Précisons tout de suite que nous pensons qu'en pareil cas, aucun nouveau délai n'est opposable à l'étranger pour formuler sa demande de titre, ainsi que vous l'exposait vendredi dernier Clément Malverti en concluant sur une affaire *M. R...* (n° 472831) qui vous amènera à trancher le point. Nous partageons les arguments que vous donnait notre collègue : il résulte des dispositions en cause du CESEDA que « *les délais qu'elles prévoient ne courent qu'à compter de la date à laquelle le demandeur est informé de leur existence et des conséquences qui s'y attachent. Faire de nouveau courir ces délais à compter de la survenance de la circonstance nouvelle ajouterait de la complexité à la complexité et impliquerait en outre que l'intéressé en soit préalablement informé, ce que les dispositions applicables et leur circulaire d'application ne prévoient pas* »⁴.

Reste donc à déterminer ce que recouvre cette notion de « circonstances nouvelles » que ne précisent ni les textes réglementaires d'application de l'article L. 311-6 ni les travaux préparatoires à la loi dont il est issu. Tout au plus trouve-t-on, dans l'étude d'impact du projet de loi, l'indication que ces circonstances nouvelles correspondent « *notamment [à] celles entrant dans le champ de la protection contre l'éloignement mentionnées à l'article L. 511-4 du CESEDA : qualité de conjoint de Français, de parent d'enfant français, etc.* ».

intégration réussie

² Notamment, dans leur rédaction applicable au litige, les articles R. 311-37, R. 311-38 et D. 311-3-2 du CESEDA. Voir désormais les articles R. 431-4 à R. 431-8 et D. 431-7 du CESEDA

³ Circulaire du 28 février 2019, Application de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - dispositions relatives au séjour et à l'intégration entrant en vigueur le 1^{er} mars 2019, n° INTV1906328J

⁴ Nous pensons donc qu'il ne faut pas s'arrêter à ce qu'avait jugé l'ordonnance du JRCE du 31 décembre 2021, *Mme H...* (n°459749), décision inédite et rendue en référé, qui ne saurait par conséquent engager votre jurisprudence

Et, avouons-le d'emblée, il n'est pas évident de considérer que l'annulation contentieuse de l'OQTF prononcée à l'encontre d'un étranger constitue une circonstance nouvelle de nature à lui rouvrir la possibilité de faire valoir un droit au séjour. Le jugement rendu sur l'OQTF, en effet, ne dit – *stricto sensu* – rien du droit au séjour de l'intéressé et l'autorité de la chose jugée qui s'attache à ce jugement ne saurait d'ailleurs lier le juge saisi d'un recours contre un refus de délivrance de titre de séjour (CE, 26 janvier 2000, *A...*, n° 170579, T. p. 1037-1045-1174). On peut donc comprendre la solution strictement orthodoxe retenue par l'arrêt attaqué : la circonstance nouvelle, ce n'est pas le jugement annulant l'OQTF en lui-même, ce sont éventuellement les éléments de faits ou de droit sur lesquels le juge s'est fondé pour prononcer cette annulation, pour autant que ces éléments soient apparus postérieurement à l'expiration du délai. Au cas d'espèce, la cour a d'ailleurs explicité son raisonnement : elle dénie la qualité de circonstance nouvelle au jugement annulant l'OQTF de M. M... en raison de son état de santé mais tout en précisant que l'état de santé de M. M..., attesté par des certificats médicaux sur lesquels le juge de l'éloignement s'est fondé, pourrait, quant à lui, constituer une telle circonstance.

Pour autant, nous pensons qu'il n'est pas impossible de raisonner autrement, et c'est ce que nous allons tâcher de vous proposer.

Nous relevons, en premier lieu, que l'annulation de l'OQTF dont il a été l'objet modifie indubitablement la situation de l'intéressé tant en fait qu'en droit. Cette annulation, en effet, rend impossible – du moins temporairement – son éloignement. Et, même si cette circonstance ne suffit bien évidemment pas à conférer à l'intéressé un droit au séjour, il nous semble néanmoins qu'elle constitue, en elle-même, un élément susceptible de jouer sur l'appréciation que porte l'administration sur son droit au séjour. En témoigne d'ailleurs le passage de l'étude d'impact que nous avons cité tout à l'heure et qui indique que les circonstances nouvelles s'entendent notamment de « *celles entrant dans le champ de la protection contre l'éloignement* ».

Notons d'ailleurs que les raisons pour lesquelles le juge a annulé l'OQTF sont d'autant plus susceptibles de rétroagir sur l'appréciation de l'administration quant au droit au séjour que le juge de l'éloignement mobilise bien souvent des critères équivalents, voire identiques, à ceux qui sous-tendent le droit au séjour. C'est tout particulièrement vrai dans le cas – qui est celui de l'espèce – d'un étranger malade, en raison du parallélisme entre les dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 425-9 du CESEDA et qui régissent le droit au séjour de l'étranger malade et les dispositions qui sont au 9° de l'article L. 611-3 et qui interdisent l'éloignement d'un étranger lorsque son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont il ne pourrait pas bénéficier dans le pays de renvoi et dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité. Mais, plus largement, toutes les circonstances, listées par l'article L. 611-3, qui font obstacle à l'édition d'une OQTF font

écho aux circonstances qui fondent la délivrance de plein droit d'une carte de séjour « vie privée et familiale », lesquelles étaient listées auparavant à l'article L. 313-11 et se trouvent désormais aux articles L. 423-1 et suivants.

En deuxième lieu, si la stricte orthodoxie nous semble plaider pour la solution retenue par l'arrêt attaqué, vous avez déjà sacrifié la pureté des principes sur l'autel de la simplicité pratique, en retenant, face à une décision juridictionnelle, une approche globalisante de la notion de « circonstances nouvelles ». C'est ainsi que vous avez jugé, aux conclusions contraires sur ce point de Julien Boucher, qu'une décision du juge de la reconduite à la frontière, quoiqu'elle ne s'impose pas avec l'autorité absolue de la chose jugée au juge de l'asile, constitue néanmoins un élément impliquant que le juge de l'asile procède à un réexamen de l'ensemble des faits soumis à son appréciation (CE, 3 juillet 2009, *T...*, n° 291855, T. p. 788). Vous avez ensuite étendue cette jurisprudence aux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme : lorsque celle-ci juge que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement exposerait l'intéressé à des traitements prohibés par l'article 3 de la CEDH, son arrêt constitue une « *circonstance nouvelle* » justifiant le réexamen de la situation de l'intéressé par l'OFPRA, sous le contrôle de la CNDA (CE, 3 octobre 2018, *M. MM...*, n° 406222, p. 350).

Ainsi, c'est sans doute une approximation d'assimiler, pour apprécier s'il y a ou pas « circonstance nouvelle », le jugement annulant une OQTF aux faits sur lesquels ce jugement est fondé, mais c'est une approximation que vous avez déjà admise. Il nous semble donc que vous pourrez l'admettre de nouveau et ce d'autant plus que, comme nous vous l'avons dit, les motifs susceptibles de fonder l'annulation d'une OQTF sont plus proches de ceux susceptibles d'ouvrir un droit au séjour que de ceux susceptibles d'ouvrir droit à la qualité de réfugié.

Cette approximation, en outre, nous semblerait opportune. Rappelons que la tardiveté, au regard du délai fixé par l'article L. 311-6, de la demande de titre de séjour de l'étranger peut constituer non seulement un motif de refus de titre mais aussi le fondement d'un refus d'enregistrement de cette demande. C'est donc au stade du guichet de la préfecture, lorsqu'il est procédé, avant même l'instruction de sa demande, à l'examen de sa recevabilité, que l'étranger, s'il veut faire échec à l'application du délai, doit faire valoir une circonstance nouvelle. A ce stade très amont de la procédure administrative, la simplicité nous semble bienvenue et il nous paraîtrait souhaitable d'éviter que les agents au guichet se retrouvent à faire face à la situation quelque peu paradoxale qui résulterait de la solution retenue par l'arrêt attaqué : la production par l'étranger de certificats médicaux établissant qu'il a développé une maladie grave serait regardée comme une circonstance nouvelle de nature à lui permettre de solliciter un titre, alors que l'annulation d'une OQTF visant le même étranger au motif de la dégradation de son état de santé établie par les mêmes pièces ne produirait pas les mêmes effets. Juger, dans le prolongement de vos décisions *T...* et *MM...*, que l'annulation d'une OQTF suffit à assurer la recevabilité d'une nouvelle demande de titre aurait le mérite de poser

une règle claire et maniable. Nous pensons d'ailleurs, dans cette perspective, qu'il ne faudrait pas limiter cette règle au cas où c'est pour un motif de légalité interne que l'OQTF a été annulée. D'une part, vous n'avez pas retenu de limitation semblable dans vos précédents. D'autre part, même si nous doutons fort qu'une annulation pour un motif de légalité externe puisse conduire l'administration à modifier son appréciation quant au droit au séjour de l'intéressé, la question de savoir si cette annulation constitue une circonstance nouvelle se situe en amont, au stade de la recevabilité de la demande, et non pas de son bienfondé.

Enfin, la solution que nous vous proposons ne nous semble pas se heurter à l'esprit du dispositif mis en place par le législateur en 2018. L'objectif poursuivi en est, comme nous vous l'avons dit, de lutter contre les manœuvres dilatoires consistant à déposer successivement plusieurs demandes de titre de séjour sur des fondements différents afin de différer l'édiction d'une mesure d'éloignement et de prolonger le séjour. Mais considérer que l'annulation d'une mesure d'éloignement rouvre la possibilité de demander un titre ne nous paraît en aucune façon remettre en cause cet objectif et, dès lors que l'ouverture de cette nouvelle possibilité est subordonnée à une décision du juge, nous ne voyons aucun risque d'abus de la part des demandeurs d'asile. Nous pensons, de même, qu'il n'y a aucun risque que la solution que nous vous proposons se traduise par un afflux de nouvelles demandes de titres.

Vous pourriez néanmoins être arrêté par la portée pratique de cette solution, qui conduit en quelque sorte à élargir la notion de circonstances nouvelles au-delà de la conception qu'on pourrait en avoir de prime abord. En effet, regarder comme une circonstance nouvelle un jugement annulant une OQTF peut permettre à l'étranger concerné, après expiration du délai de l'article L. 311-6, de solliciter une nouvelle fois son admission au séjour en faisant valoir non seulement des éléments apparus postérieurement à l'expiration de ce délai mais aussi des éléments contemporains de sa première demande de titre, lorsque c'est sur ces éléments contemporains de la première demande que le juge s'est fondé pour annuler la mesure d'éloignement. Mais cet élargissement nous semble somme toute limité. Le principe général demeure bien que seuls des éléments apparus postérieurement à l'expiration du délai constituent des circonstances nouvelles et ce n'est que lorsque des éléments apparus antérieurement auront été retenus par le juge de l'éloignement que ceux-ci, par dérogation, pourront être mobilisés au soutien d'une nouvelle demande. Au demeurant, nous n'avons pas vu de trace explicite, dans la loi ou dans ses travaux préparatoires, de ce que le législateur aurait entendu s'opposer à cet élargissement mesuré de la notion de circonstances nouvelles, dans la mesure où celui-ci ne contrevient pas à l'objectif de lutte contre les pratiques dilatoires. Enfin, cet élargissement présenterait un avantage pratique indéniable, en ce qu'il permettrait d'éviter que le mécanisme de l'article L. 311-6 conduise irrémédiablement à la création d'une nouvelle catégorie d'étrangers protégés de l'éloignement par l'autorité d'une décision de justice sans pouvoir prétendre pour autant à un titre à séjourner. Force est de constater, en effet, que c'est ce statut intermédiaire et bancal qui guette les ex-demandeurs

d'asile dont l'OQTF a été annulée si jamais vous ne reconnaissez pas au jugement d'annulation la qualité de circonstance nouvelle. Au contraire la solution que nous vous proposons leur reconnaîtrait la possibilité de solliciter à nouveau un titre de séjour, que l'administration resterait bien évidemment libre de leur refuser mais qu'elle devrait examiner sans pouvoir la rejeter, mécaniquement, pour tardiveté.

Au total, donc, nous vous proposons de juger que la cour a commis une erreur de droit en estimant que le jugement annulant l'OQTF prononcée à l'encontre de M. M... n'était pas constitutif d'une circonstance nouvelle au sens de l'article L. 311-6 du CESEDA. Si vous nous suivez, vous annulerez pour ce motif l'arrêt attaqué et, réglant ensuite l'affaire au fond, vous rejetterez l'appel du préfet de la Haute-Garonne, le seul moyen invoqué dans sa requête consistant précisément à dénier au jugement annulant l'OQTF le caractère de « circonstance nouvelle ».

Si vous ne nous suivez pas, vous devrez examiner le second moyen de M. M..., tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en lui faisant application des dispositions de l'article L. 311-6 du CESEDA alors que, selon le pourvoi, ces dispositions ne seraient applicables qu'à une demande de titre sollicitée par un ressortissant étranger de sa propre initiative et non pas au cas où – comme en l'espèce – l'administration doit réexaminer la situation d'un étranger en raison d'une injonction prononcée par le juge administratif⁵.

A cet égard, il est de jurisprudence bien établie que l'annulation d'une mesure d'éloignement induit une obligation pour l'administration non seulement de munir l'intéressé d'une autorisation provisoire de séjour mais aussi de réexaminer son droit à un titre de séjour, ainsi que le précise votre décision de Section *M. D...* du 22 février 2002 (n° 224496, p. 54).

Cette règle est aujourd'hui codifiée à l'article L. 614-16 du CESEDA, après l'avoir été à l'article L. 512-4, et son articulation avec le mécanisme de l'article L. 311-6 pourrait en effet poser question dans la mesure où votre décision *D...* précise que le réexamen de la situation du demandeur s'impose à l'administration « *qu'elle ait été ou non saisie d'une demande en ce sens* », ce qui pourrait être lu comme faisant obstacle à l'application du délai de l'article L. 311-6, conçu pour encadrer le dépôt par l'étranger de sa demande de titre.

Mais cette lecture, qu'aucune disposition du CESEDA ne vient corroborer, nous semble en réalité reposer sur une méprise quant aux conséquences qu'il faut tirer de l'injonction dont a

⁵ En toute logique, nous aurions dû examiner ce moyen en premier : pour s'interroger sur le point de savoir si l'annulation d'une OQTF est une circonstance nouvelle au sens de l'article L. 311-6, il faut bien sûr que cet article soit applicable. Nous avons toutefois préféré examiner les moyens « à l'envers », dans la mesure où nous pensons que l'article est applicable et que débattre de ce moyen, qui, du coup, est infondé, est un peu vain si vous nous suivez sur l'autre moyen : à quoi bon débattre de l'applicabilité de l'article L. 311-6 puisque, de toute façon, nous pensons que l'annulation d'une OQTF est une circonstance nouvelle qui fait échec à ce que le délai prévu par cet article soit opposé ?

été assortie l'annulation de l'OQTF : certes, cette injonction impose à l'administration de réexaminer la situation de l'intéressé, mais elle ne l'oblige pas pour autant à se prononcer sur le bien-fondé de sa demande de titre, en lui interdisant de constater que celle-ci serait devenue irrecevable, notamment en raison de l'expiration du délai de l'article L. 311-6.

Nous pensons donc que le second moyen du pourvoi n'est pas fondé. Mais, si vous nous avez suivi, vous n'aurez pas besoin de l'examiner puisque, comme nous vous l'avons dit, vous accueillerez le premier moyen.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au rejet de la requête présentée par le préfet de la Haute-Garonne devant la CAA de Bordeaux ;
- et à ce que l'État verse à la SCP de Nervo & Poupet de la somme 3 000 euros au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.