

N° 488821
Mme K...

2^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 14 mars 2024
Lecture du 5 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Mme K..., ressortissante kosovare née en 1986, a déposé le 7 septembre 2023 auprès de la préfecture de l'Aube une demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade sur le fondement de l'article L. 425-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le 6 octobre suivant, elle a introduit un recours en référé-liberté devant le tribunal administratif (TA) de Châlons-en-Champagne tendant notamment à ce qu'il soit enjoint à la préfète de l'Aube de lui délivrer un récépissé valant autorisation provisoire de séjour.

Le juge des référés de ce tribunal (JRTA) a rejeté cette demande par une ordonnance de tri du 9 octobre dernier, contre laquelle Mme K... se pourvoit, dans cette mesure, devant vous

1. Son moyen le plus délicat reproche au juge des référés, sur un terrain d'erreur de droit, d'avoir estimé que le récépissé ne pouvait être délivré à la requérante dès lors que le médecin instructeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) n'avait pas encore transmis son rapport médical au collègue de médecins.

Pour y répondre, il est nécessaire de revenir brièvement sur les règles générales relatives à la délivrance des récépissés de demandes de titre de séjour, avant de déterminer la manière dont elles s'appliquent à l'hypothèse d'une demande de titre introduite en qualité d'étranger malade.

1.1. L'article R. 431-12 du CESEDA, applicable aux demandes de titre qui, telles que celle de l'espèce, sont présentées directement en préfecture¹, prévoit que « *l'étranger admis à*

¹ Lorsque la demande est présentée en ligne sur le site de l'ANEF, s'appliquent les dispositions de l'article R. 431-15-1 du CESEDA.

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

Il se déduit de ces dispositions, notamment des termes « admis à souscrire », que la délivrance du récépissé, loin d'être automatique, est subordonnée au caractère recevable de la demande de titre, laquelle dépend, pour l'essentiel², de son caractère complet.

Ainsi, vous jugez qu'en l'absence de l'un des documents mentionnés à l'article R. 431-10 du CESEDA ou lorsque l'absence d'une pièce mentionnée à l'annexe 10 à ce code, auquel renvoie l'article R. 431-11 du même code, rend impossible l'instruction de la demande, le préfet peut refuser d'enregistrer celle-ci, et donc de délivrer à l'intéressé un récépissé (v. votre avis *M. R...* du 10 octobre 2023, n° 472831, aux T. sur ce point).

En revanche, si le dossier de la demande est complet, il incombe à l'autorité administrative de procéder, dans un délai raisonnable, à l'enregistrement de la demande et de délivrer en conséquence le récépissé (v. votre décision *B...* du 10 juin 2020, n° 435594, aux T. sur ce point).

En somme donc, avant d'être instruite au fond, une demande de titre de séjour fait l'objet d'un examen de sa recevabilité, lequel porte sur le caractère complet du dossier présenté par l'étranger et se clôt, si le dossier est complet, par l'enregistrement de la demande et la délivrance à l'intéressé d'un récépissé de demande de titre.

1.2. Bien qu'elle fasse intervenir d'autres services que ceux de la préfecture, la procédure d'examen des demandes de titre formulées en qualité d'étranger malade ne déroge pas à un tel schéma.

a) Rappelons que depuis la loi (n° 2016-274) du 7 mars 2016, l'examen de ces demandes, lorsqu'elles sont, comme au cas d'espèce, présentées au guichet de la préfecture, se déroule de la manière suivante.

Tout d'abord, l'étranger qui dépose sa demande de titre se voit remettre un « kit séjour » comprenant notamment un certificat médical type à faire remplir par son médecin traitant ou un praticien hospitalier ainsi qu'une enveloppe tamponnée « secret médical » devant lui servir à adresser ce certificat et tout autre document pertinent au service médical de l'OFII.

Après transmission du certificat à l'OFII, un médecin instructeur est chargé d'établir un rapport médical. A cette fin, le médecin peut convoquer le demandeur « *pour l'examiner et faire procéder aux examens estimés nécessaires* » (art. R. 425-12 du CESEDA).

² Doit être réservée l'hypothèse spécifique d'une demande de titre formulée par un étranger ayant par ailleurs sollicité l'asile, laquelle peut être frappée d'irrecevabilité en cas de présentation tardive (art. L. 431-2 et D. 431-7), v. sur ce point, CE, avis, 10 octobre 2023, *M. R...*, n° 472831, B

Le rapport médical est ensuite transmis à un collège de trois médecins, transmission dont le préfet est informé par le directeur de l'OFII. Le collège de médecins émet alors un avis sur la nécessité de soins pour la pathologie, les conséquences d'un défaut de traitement, le bénéfice effectif du traitement dans le pays d'origine, la durée des soins et la capacité de l'étranger de voyager sans risque.

Enfin, cet avis, qui prend la forme de cases à cocher et ne comporte aucune information couverte par le secret médical, est transmis au préfet, lequel, seul compétent pour se prononcer sur la demande de titre, n'est pas lié par l'avis du collège des médecins.

Pour résumer, l'étranger transmet un certificat médical au médecin instructeur, qui établit un rapport au collège des médecins, qui rédige un avis au préfet, qui statue sur la demande de titre.

b) S'agissant du stade auquel est délivré le récépissé, l'article R. 425-12 du CESEDA prévoit que le préfet est informé du « *défaut de présentation de l'étranger lorsqu'il a été convoqué par le médecin de l'office ou de production des examens complémentaires demandés* » et que « *dans ce cas, le récépissé de demande de première délivrance d'un titre de séjour prévu à l'article R. 431-12 n'est pas délivré* ».

Il indique en outre que « *lorsque l'étranger dépose une demande de renouvellement de titre de séjour, le récépissé est délivré dès la réception, par le service médical de l'office, du certificat médical (...)* ».

Nous déduisons de ces dispositions, qui auraient assurément pu être plus explicites, qu'en cas de primo-demande, le récépissé ne peut être délivré qu'une fois que le rapport du médecin instructeur est transmis au collège de médecins.

D'une part en effet, ce n'est qu'à l'occasion de cette transmission que le préfet est informé du défaut de présentation de l'étranger convoqué par le médecin instructeur ou de production des examens complémentaires demandés. De sorte que la délivrance du récépissé en amont de cette transmission priverait de tout effet utile les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 421-5, c'est-à-dire ne permettrait pas de sanctionner par l'absence de récépissé le refus du demandeur d'accomplir les diligences prescrites par le médecin instructeur.

D'autre part, la lecture que nous retenons de ces dispositions est en phase avec l'objet général du récépissé qui, du point de vue de l'administration, consiste, on l'a dit, à attester de la complétude de la demande de titre. En effet, la convocation du demandeur par le médecin instructeur ou la demande d'examens complémentaires ont pour finalité de combler les lacunes du dossier médical de l'étranger afin de permettre l'instruction de sa demande. Précisons que selon le dernier rapport de l'OFII, plus de la moitié des primo-demandeurs sont convoqués à un examen médical, ce qui témoigne de l'importance d'une telle étape procédurale pour compléter les éléments du dossier médical fourni par le demandeur³.

En somme donc, parce que les informations médicales, indispensables à l'instruction de la demande de titre, sont couvertes par le secret et ne peuvent être produites directement devant les services de la préfecture, c'est uniquement via les informations fournies par le médecin instructeur au stade de la transmission du rapport médical que le préfet sera en mesure d'apprécier la complétude de la demande, donc sa recevabilité, et, par suite, de décider de délivrer ou non un récépissé.

Précisons, à toutes fins utiles, qu'une telle interprétation des textes est celle retenue et mise en œuvre par l'administration, comme en témoignent les circulaires d'application de la loi du 7 mars 2016⁴.

1.3. A l'encontre de cette solution, le pourvoi formule trois séries d'objections, qui n'emportent toutefois pas la conviction.

a) Il est d'abord soutenu que les articles R. 431-10 et l'annexe 10 du CESEDA ne mentionnent, parmi les pièces justificatives devant être produites par l'étranger qui sollicite un titre en qualité d'étranger malade, ni le certificat médical, ni les investigations complémentaires susceptibles d'être diligentées par le médecin de l'OFII, de sorte que la complétude du dossier ne saurait être subordonnée à ces documents.

Mais ces dispositions générales n'épuisent pas la question de la complétude d'une demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade. Elles doivent en effet être combinées avec les dispositions spéciales de l'article R. 425-12 qui, quant à elles, prévoient bien l'obligation pour le demandeur de produire un certificat médical et, nous l'avons dit, subordonnent explicitement la délivrance du récépissé à la présentation effective de l'étranger à l'examen médical que le médecin instructeur est susceptible de diligenter.

b) Le pourvoi relève ensuite que le dernier alinéa de l'article R. 425-12 prévoit que « *le demandeur dispose d'un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de sa demande en préfecture pour transmettre à [l'OFII] le certificat médical* », ce dont il faudrait déduire que c'est au stade de la présentation du demandeur en préfecture que la complétude de la demande doit être appréciée et, si le dossier est effectivement complet, que le récépissé doit être délivré.

Mais l'« enregistrement » au sens de ces dispositions renvoie uniquement à celui de la demande dans l'application informatique AGDREF, enregistrement auquel il est procédé dès lors que les pièces listées aux articles R. 431-10 et à l'annexe 10 du CESEDA ont été produites.

³ Service médical de l'OFII, *Rapport au Parlement*, année 2021, p. 33

⁴ Circulaire du ministre de l'intérieur du 2 novembre 2016, INTV1631686J, p. 16 ; Information du 29 janvier 2017, INTV1638902J, p. 5

Or, nous l'avons dit, s'agissant d'une demande de titre « étranger malade », la production de ces pièces ne suffit pas à attester de la complétude du dossier, lequel, pour être instruit, doit également et nécessairement comporter des informations d'ordre médical qui, sauf à ce que le demandeur lève le secret médical, ne sauraient être présentées au guichet de la préfecture.

Autrement dit, l'« enregistrement » au sens de l'article R. 425-12 n'implique pas que l'étranger ait été « admis à souscrire une demande » de titre au sens de l'article R. 431-12, c'est-à-dire que sa demande soit recevable, de sorte qu'on ne saurait déduire de ces dispositions qu'un récépissé doit être délivré au demandeur d'un titre de séjour « étranger malade » dès la réception de sa demande en préfecture.

c) Enfin, le pourvoi fait valoir que la délivrance du récépissé au seul stade de la transmission du rapport médical au collège de médecins de l'OFII subordonne l'octroi à l'étranger d'une autorisation provisoire de séjour à la seule diligence du médecin instructeur, ce qui est susceptible de placer les intéressés dans une situation prolongée de précarité.

Mais l'article R. 425-13 prévoit que l'avis du collège des médecins est rendu « *dans un délai de trois mois à compter de la transmission du certificat médical* », bornant ainsi dans le temps le délai d'examen par le médecin instructeur de la complétude de la demande.

Certes, dès lors que ce délai n'est pas imparti à peine de nullité, on peut douter que sa méconnaissance ait, en tant que telle, une incidence sur la légalité de la décision prise par le préfet sur la demande de titre⁵.

Mais d'une part, il ressort du dernier rapport de l'OFII que ce délai réglementaire est en pratique globalement respecté, le délai moyen s'écoulant entre la réception du certificat médical et la transmission de l'avis au préfet étant de 72 jours⁶.

D'autre part, indépendamment du délai fixé à l'article R. 425-13, l'administration est tenue, comme vous l'avez jugé dans votre décision *B...* mentionnée tout à l'heure, d'enregistrer une demande de titre, donc de délivrer à l'intéressé un récépissé, dans un délai raisonnable. Sauf à être dépourvue de toute portée, une telle obligation doit à nos yeux pouvoir trouver une sanction juridictionnelle en cas de méconnaissance, c'est-à-dire servir de support à une action en référés tendant à obtenir du juge, si l'intéressé établit le caractère urgent de sa situation, qu'il enjoigne à l'administration de lui délivrer un récépissé.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de juger que s'agissant d'une demande de délivrance d'un titre de séjour en qualité d'étranger malade, il résulte des dispositions combinées des articles R. 425-11, R. 425-12 et R. 431-12 du CESEDA que le récépissé ne

⁵ CE, sect., 5 décembre 1952, *Vasnier*, p. 559 ; CE, 27 mai 1988, *SA d'exploitation de carrières de Saint-Avit*, n° 65336, A

⁶ Service médical de l'OFII, *Rapport au Parlement*, année 2021, p. 20

peut être délivré à l'étranger que lorsque le médecin de l'OFII a transmis son rapport médical au collège de médecins de l'office.

2. Les autres moyens du pourvoi ne vous retiendront pas.

2.1. Il est d'abord soutenu que le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier en estimant que la requérante n'établissait pas avoir adressé son certificat médical à l'OFII.

Mais ce motif de l'ordonnance attaquée, introduit par un « au demeurant », est surabondant dans le raisonnement du juge des référés, de sorte que la critique qui lui est consacrée est inopérante en cassation⁷.

2.2. Il est ensuite soutenu que l'ordonnance attaquée a été rendue au terme d'une procédure irrégulière dès lors que la requête en référé-liberté ne pouvait être regardée comme manifestement mal fondée au sens de l'article L. 522-3 du CJA.

Mais le pourvoi ne fait valoir aucune circonstance, autre que le caractère sérieux des moyens qu'il soulève, qui aurait dû conduire le juge des référés à soumettre la requête au contradictoire.

PCMNC au rejet du pourvoi.

⁷ CE 30 avr. 1997, *Larcebeau*, n° 152391, B