

# Contestation par l'étranger malade de sa capacité à voyager sans risque vers son pays d'origine

**Lire les conclusions de :**

**Thierry Besse**  
Conclusions du rapporteur public

**Lire les commentaires de :**

**Aurélien Javel**  
L'absence d'avis du médecin de l'ARS sur la capacité à voyager : une présomption d'aptitude

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 2ème chambre – N° 14LY01201 – 09 juin 2015 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

**Mots-clés**

Refus de titre de séjour, Etranger malade, Avis du médecin de l'ARS, Capacité à voyager, Article 4 de l'arrêté du 9 novembre 2011

**Rubriques**

Etrangers

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

## Résumé

Refus de titre de séjour en qualité d'étranger malade et avis du  
médecin de l'Agence régionale de santé : application de l'article 4 de  
l'arrêté du 9 novembre 2011

Saisi d'une demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade, sur le fondement du 11° de l'article L313-11, le préfet est tenu de se prononcer à la suite d'un avis médical émis par le médecin de l'Agence régionale de santé compétent.

L'article 4 de l'arrêté du 9 novembre 2011 précise quelles sont les informations qui peuvent être indiquées dans l'avis du médecin, à savoir : la nécessité d'une prise en charge médicale de l'étranger et, le cas échéant, la durée de cette prise en charge ; l'existence de conséquences d'une exceptionnelle gravité en cas de défaut de cette prise en charge médicale ; la disponibilité d'un traitement approprié à la pathologie de l'étranger dans son pays d'origine ainsi que la possibilité pour lui de voyager sans risque vers ce pays.

Toutefois, ces précisions ne sont que des facultés pour le médecin qui n'est pas tenu de les indiquer. Il n'est donc pas obligé de préciser s'il est possible pour l'étranger de voyager sans risque vers son pays d'origine dès lors qu'il a indiqué qu'aucun traitement approprié à sa pathologie n'y était disponible. Sans cette précision, l'avis du médecin n'est pas irrégulier. Dans le cas où le préfet décide de ne pas suivre l'avis du médecin de l'Agence régionale de santé qui n'indique pas s'il existe ou non un traitement médical approprié à l'état de santé de l'étranger dans son pays d'origine, et en l'absence de toute contestation sur la capacité de ce dernier à voyager sans risque vers ce pays, le préfet n'est pas tenu de saisir de nouveau le médecin de l'Agence régionale de santé sur cette question avant de refuser de délivrer un titre de séjour.

En l'espèce, la production par l'étranger d'un certificat médical indiquant qu'« il peut également y avoir un risque (suicidaire) durant le voyage » et faisant état de risques potentiels sur la santé de l'étranger en cas de retour de l'intéressé dans son pays d'origine, ne permet pas de caractériser une incapacité à voyager.

# Conclusions du rapporteur public

**Thierry Besse**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6203](https://doi.org/10.35562/alyoda.6203)

<sup>1</sup> M. Y., ressortissant de la République Démocratique du Congo, est entré irrégulièrement en France en août 2010, à l'âge de 30 ans. Après le rejet de sa demande d'asile, il a bénéficié d'un titre de séjour délivré le 15 mai 2012 par le préfet de la Côte-d'Or au regard de son état de santé. Mais, alors que le médecin de l'agence régionale de santé avait estimé, le 22 mai 2013, que l'état de santé de M. Y. nécessitait une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qu'il n'existait pas de traitement approprié dans le pays dont l'intéressé était originaire, le préfet de la Côte-d'Or a refusé, par décision du 18 septembre 2013, de renouveler son titre de séjour, refus qui a été assorti d'une obligation de quitter le territoire français.

<sup>2</sup> M. Y. relève appel du jugement du 17 mars 2014 par lequel le Tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ces décisions.

<sup>3</sup> La configuration dans laquelle se présente ce dossier vous est désormais habituelle. Vous avez déjà admis que le préfet écarte l'avis du médecin de l'agence régionale de santé selon lequel un étranger ne peut bénéficier d'un traitement approprié à son état de santé en se fondant sur les éléments à sa disposition tels que la nationalité du requérant et la situation générale du système de santé dans son pays d'origine ([CAA Lyon, 10 avril 2014, N° 13LY02263, C+](#)) . Mais, dès lors que l'étranger justifie d'un avis médical qui lui est favorable, il appartient alors au préfet, dans le respect des règles relatives au secret médical, de produire tous éléments permettant d'apprécier l'existence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi.

<sup>4</sup> Toutefois, de tels éléments généraux sur la situation sanitaire d'un pays sont en eux-mêmes sans effet sur la question de savoir si le demandeur a la capacité de voyager vers son pays d'origine.

<sup>5</sup> Or, cette question est opérante pour apprécier la légalité d'une décision de refus de séjour (voir [CE, 13 février 2013, Ministre de l'intérieur N° 349738](#), aux Tables et, depuis l'intervention de l'arrêté du 9 novembre 2011 relatif aux conditions d'établissement de l'avis, [CAA Lyon, 24 avril 2014, Préfet de la Haute-Savoie N° 13LY01822, C+](#)) .

<sup>6</sup> Comme l'indiquait en effet Delphine Hédary dans ses conclusions sur [CE, 12 mars 2014 N° 350646](#), aux Tables, « Si le préfet n'a pas été informé de ce que l'état de l'étranger faisait obstacle à son transport, il prend une décision manifestement mal fondée. Si l'obligation de

quitter le territoire n'est pas exécutée en raison de l'état de l'étranger, l'absence de prise en compte de l'impossibilité du transport dès le stade de la décision relative au séjour placera l'étranger dans la situation d'être en infraction avec la législation sur le séjour mais non reconductible. ».

7

Aux termes de l'arrêté du 9 novembre 2011, le médecin de l'agence régionale de santé n'est pas tenu de préciser si un demandeur peut voyager sans risque vers son pays d'origine. S'il a estimé que celui-ci peut bénéficier d'un traitement approprié à son état de santé, il alors seulement la possibilité de préciser qu'il peut ou ne peut pas voyager sans risque. Dans le cas inverse, le texte ne prévoit même pas expressément une telle possibilité.

8

Ainsi que l'indiquait Mme Hédary dans les conclusions précitées, la modification apportée en 2011 au contenu de l'avis du médecin de l'agence régionale visait à faire échec à une jurisprudence qu'elle qualifiait de formaliste sur la régularité de l'avis, de nombreuses juridictions ayant annulé pour illégalité externe les décisions prises à la suite d'avis n'ayant pas précisé si l'étranger pouvait voyager sans risque vers le pays d'origine, comme l'y obligeait formellement l'arrêté alors en vigueur. Tel n'était toutefois pas, alors, la position du CE, qui estimait que l'indication ne devait être donnée, à peine d'illégalité de la décision de refus de séjour, que, s'il existait un doute sur la capacité de l'étranger à supporter le voyage ([CE, 3 mai 2004, N° 253013](#)). Voyez aussi [CE, 28 avril 2006, Préfet de police N° 264042](#), aux Tables, sur l'obligation pour un préfet de saisir le médecin-inspecteur « lorsque un étranger justifie, à l'appui de sa demande de titre de séjour, d'éléments suffisamment précis sur la nature et la gravité des troubles dont il souffre ».

9

L'absence de mention sur l'avis de la capacité ou non à voyager n'est donc pas en lui-même susceptible de constituer un vice de nature à entraîner l'annulation de la décision, a fortiori dans le cadre des nouvelles dispositions. Voyez par exemple [un arrêt en C+ de la sixième chambre de la cour du 9 octobre 2014, N° 14LY00191](#) ou un [arrêt de votre chambre du 6 janvier 2015, 14LY02830-14LY02832](#). Et on peut penser au regard de la jurisprudence précitée et de la nouvelle rédaction de l'arrêté, que l'absence de précision, dans un cas d'avis défavorable au demandeur, doit être regardée comme laissant présumer que le demandeur peut voyager vers son pays.

10

Mais, l'interprétation d'un silence ou même d'une précision sur ce point lorsque le médecin de l'agence régionale de santé a estimé que l'état de santé du demandeur nécessitait une prise en charge médicale dont le défaut entrainerait des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qu'il n'existait pas de traitement approprié dans le pays dont l'intéressé était originaire, est plus délicate. Si l'arrêté du 9 novembre 2011 ne prévoyait pas ce cas de figure, c'est

sans doute car il semblait assez évident, dans l'esprit du pouvoir législatif comme du pouvoir réglementaire, que l'autorité administrative serait amenée à suivre l'avis médical exprimé par le médecin de l'agence régionale de santé, ce qui, on le sait, n'est toutefois plus la pratique systématique de l'administration depuis quelques années.

<sup>11</sup> Dans un tel cas de figure, en cas de précision du médecin sur l'impossibilité du demandeur de voyager sans risque vers son pays d'origine, il nous semble que la question se tranchera alors le plus souvent au fond. Aucune dialectique de la preuve n'est alors enclenchée et il vous appartiendra, après examen des pièces du dossier et notamment des éléments médicaux que le demandeur est seul en mesure de produire, s'il ne peut pas voyager sans risque vers le pays de renvoi. Vous avez pu juger qu'il ne ressortait alors d'aucune pièce du dossier que cette incapacité résultait d'une autre circonstance que celle tirée de l'appréciation portée par ce médecin sur l'impossibilité du demandeur d'être soigné dans son pays d'origine ([CAA Lyon, 17 mars 2015, N° 13LY02747](#)). Mais, si tel n'est pas le cas, et dès lors que le préfet ne combat pas utilement les informations données sur ce point par le médecin de l'agence régionale de santé, vous êtes amenés à annuler les décisions préfectorales ([CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> chambre, 6 janvier 2015, Préfet du Rhône 14LY01455](#) ; [CAA Lyon, 4<sup>ème</sup> chambre, 23 avril 2015, 14LY03236-14LY03237](#)) .

<sup>12</sup> En ce qui concerne la régularité de la procédure, et alors que, comme nous l'avons dit, l'avis du médecin de l'agence régionale de santé n'est entaché d'aucune irrégularité, le préfet, qui ne dispose d'aucune information sur la capacité de l'étranger à voyager, ne nous paraît tenu ni de s'interroger d'office sur ce point ni de saisir à nouveau pour avis le médecin de l'ARS, lorsqu'il envisage de s'éloigner de son avis sur l'existence d'un traitement dans le pays d'origine, afin qu'il se prononce sur la capacité de voyager de l'intéressé.

<sup>13</sup> Il s'agit en effet de deux questions bien distinctes et sans lien direct. En se prononçant sur l'existence ou l'absence d'un traitement approprié à la prise en charge de l'état de santé d'un demandeur dans son pays, le médecin de l'agence régionale de santé ne nous paraît rien dire sur sa capacité à voyager. Tous les cas de figure apparaissent possibles, et l'avis du médecin selon lequel un demandeur ne peut bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine ne saurait constituer pour le préfet un indice de ce que le demandeur ne peut voyager sans risque.

<sup>14</sup> Dans ces conditions, et en l'absence d'élément particulier qui aurait pu laisser penser qu'existait un doute sur la capacité de M. Y. à voyager, le préfet, qui n'était pas tenu de consulter à nouveau le



médecin de l'agence régionale, n'a pas méconnu son obligation de procéder à un examen particulier de la situation de M. Y.

15 Par ailleurs, pour justifier qu'il ne pouvait voyager sans risque vers la République Démocratique du Congo, M. Y. a produit, pour la première fois en appel, un certificat médical daté du 18 avril 2014 faisant état d'un risque suicidaire pendant le voyage. Mais, un tel risque ne paraît pas caractériser une incapacité à voyager, rendant seulement nécessaire, le cas échéant, une surveillance particulière lors du voyage. Dans ses conclusions rendues dans l'affaire Kraloua, Delphine Hédary indiquait d'ailleurs que « voyager sans risque », selon les termes de l'arrêté, s'entend dans un sens physique et non psychologique.

16 Par ailleurs, le préfet de la Côte-d'Or a produit différents documents, dont un courriel du médecin référent auprès de l'ambassade de France à Kinshasa, daté du 5 novembre 2013 et une liste des médicaments essentiels en République Démocratique du Congo, dont il ressort que les pathologies psychiatriques, telles que celle dont est affecté M. Y., peuvent être prises en charge dans ce pays, les médicaments essentiels y étant disponibles.

17 Ni les certificats médicaux peu circonstanciés produits par M. Y., ni les documents généraux qu'il produit, qui font état essentiellement de l'existence de difficultés financières dans l'accès aux soins, circonstance sans incidence dès lors que l'autorité administrative doit seulement prendre en compte l'existence ou l'absence de traitement, ne sont de nature à remettre en cause les documents produits par le préfet. Enfin, l'existence d'un lien entre la pathologie dont souffre M. Y. et les événements traumatisants qu'il aurait vécus en République Démocratique du Congo n'est pas établie. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 11° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

18 Les autres moyens nous retiendront moins longtemps.

19 S'agissant de la régularité du jugement, le Tribunal administratif de Dijon, en indiquant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'état de santé de M. Y. nécessitait des soins dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité, n'a fait que reprendre un argument opposé en défense par le préfet de la Côte-d'Or et n'a ainsi ni relevé d'office un moyen ni statué ultra petita. Certes, le Tribunal n'a pas formellement vérifié s'il résultait de l'instruction que le préfet aurait pris la même décision en se fondant initialement sur ce motif, comme l'y invite la jurisprudence Mme H. du 6 février 2004 sur la substitution de motifs, mais il ne s'agit pas là d'un motif d'irrégularité du jugement.

20 Par ailleurs, l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 n'est applicable ni pour le refus de titre de séjour, dès lors que le préfet n'a fait que répondre à une demande, ni pour l'obligation de quitter le territoire français, en vertu de la jurisprudence citée du 28 novembre 2007, le législateur ayant entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative auxquelles sont soumises les décisions portant obligation de quitter le territoire français.

21 L'autorité préfectorale ne mettant pas en œuvre le droit de l'Union en refusant de délivrer un titre de séjour, le moyen tiré de la méconnaissance des principes généraux du droit de l'Union européenne est, à l'encontre de cette décision, inopérant. S'agissant de l'obligation de quitter le territoire français, vous pourrez écarter le même moyen par application de la jurisprudence CE, 4 juin 2014, N° 370515.

22 La décision de refus de séjour n'étant entachée d'aucune illégalité, M. Y. ne peut exciper de son illégalité à l'appui de ses conclusions dirigées contre la décision l'obligeant à quitter le territoire français. Vous écarterez pour les mêmes motifs que précédemment le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 10° de l'article L. 511-4 du CESEDA.

23 M. Y. pouvant bénéficier d'un traitement approprié en république Démocratique du Congo, le préfet de la Côte-d'Or n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en fixant à trente jours le délai de départ volontaire.

24 S'agissant enfin des risques que M. Y. indique encourir dans son pays, ils ne sont établis ni au regard de son état de santé, ainsi qu'il a été dit, ni au regard de son appartenance alléguée au mouvement Bundu dia Kongo et aux persécutions qu'il aurait subies de ce fait entre 2007 et 2010, la demande d'asile de l'intéressé ayant d'ailleurs été rejetée tant par l'OFPRA que par la CNDA.

25 Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

# Note universitaire

## L'absence d'avis du médecin de l'ARS sur la capacité à voyager : une présomption d'aptitude

**Aurélien Javel**

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - Equipe de droit public de Lyon,  
Centre de droit constitutionnel

DOI : [10.35562/alyoda.6205](https://doi.org/10.35562/alyoda.6205)

<sup>1</sup> Par cette décision, la Cour administrative d'appel de Lyon fait une interprétation combinée de la jurisprudence et des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'avis que doit donner le médecin de l'Agence régionale de santé sur la situation de l'étranger malade. La circonstance que l'avis du médecin de l'agence régionale de santé ne mentionne pas la capacité de l'étranger à voyager sans risque vers son pays d'origine, n'entache pas d'illégalité la décision du préfet de ne pas renouveler le titre de séjour de l'étranger malade, ni l'obligation de quitter le territoire français accompagnant ce non-renouvellement. Le préfet n'a pas l'obligation de demander un nouvel avis sur la capacité de l'étranger à voyager, dès lors que le premier avis concluait à l'absence du traitement approprié dans le pays d'origine et que le préfet n'avait pas suivi cet avis simple. Le préfet ressort renforcé dans ses prérogatives, et l'avis du médecin de l'ARS est mis à mal.

## Commentaire

<sup>2</sup> Dans le drame moderne du va-et-vient des étrangers, de nombreux acteurs interviennent : qui pour donner un avis, qui pour défendre ses intérêts, qui pour prendre une décision, qui pour la contester, qui pour juger de sa légalité. Tous ces acteurs doivent naviguer entre des dispositions législatives, réglementaires et jurisprudentielles constamment en mouvement, parfois contradictoires.

<sup>3</sup> A l'origine de la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon du 9 juin 2015, se trouve Monsieur A., un ressortissant de la République démocratique du Congo (RDC), entré illégalement en France en 2010. Sa demande d'asile ayant été rejetée, il a bénéficié d'un titre de séjour en 2012 au regard de son état de santé. Cependant, ce titre de séjour n'a pas été renouvelé et le préfet de la Côte-d'Or a assorti ce non-renouvellement d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), contre l'avis du médecin de l'Agence régionale de santé (ARS) constatant que Monsieur A. ne pourrait bénéficier des soins nécessaires à son état de santé en RDC. Par un



jugement du 17 mars 2014, le Tribunal administratif de Dijon a confirmé la décision du préfet. Monsieur A. a fait appel de cette décision juridictionnelle dont il demande l'annulation.

4

Selon Monsieur A., le refus de renouvellement de son titre de séjour serait illégal au motif principal qu'avant de refuser de renouveler son titre de séjour, le préfet n'a pas consulté le médecin de l'ARS sur sa capacité à voyager sans risque vers son pays d'origine. Pour les mêmes raisons, il conteste la légalité de l'obligation de quitter le territoire français. Les débats se concentrent sur l'évaluation de la capacité de l'étranger à voyager sans risque vers son pays d'origine, et plus spécifiquement sur l'avis du médecin de l'agence régionale de santé.

## D'une mention trop formaliste à une mention facultative

5

Avant la nouvelle rédaction de l'arrêté du 9 novembre 2011, applicable en l'espèce, le Conseil d'Etat considérait que l'absence de l'indication relative à la possibilité pour un étranger malade de voyager sans risque vers son pays d'origine ne mettait pas l'autorité préfectorale à même de se prononcer de manière éclairée sur la situation de cet étranger. Une telle omission entachait d'irrégularité la procédure suivie ([CE, 13 février 2013, Ministre de l'intérieur, n° 0349738](#) ; JurisClasseur 233-60 Etrangers, note 166) . Les nouvelles dispositions réglementaires relatives au contenu de l'avis du médecin de l'ARS indiquent que « dans le cas où un traitement approprié existe dans le pays d'origine, [le médecin de l'ARS] peut, au vu des éléments du dossier du demandeur, indiquer si l'état de santé de l'étranger lui permet de voyager sans risque vers ce pays » ([Arrêté du 9 novembre 2011, JORF n° 0287 du 11 décembre 2011, p. 21023](#)) . Les textes règlementaires sont donc passés d'une obligation pour le médecin de se prononcer sur une telle capacité (avant 2011), à une simple faculté, dans le seul cas où un traitement approprié existe dans le pays d'origine. Comme le relève la Cour administrative d'appel de Lyon, rien n'est prévu dans le cas d'un avis favorable à l'étranger ; il serait en effet illogique de conclure que l'étranger doit demeurer en France et dans le même temps donner un avis sur sa capacité à voyager sans risque vers son pays d'origine.

## La portée limitée de l'avis du médecin de l'ARS

6

La Cour affirme que le préfet n'est pas tenu de saisir de nouveau le médecin de l'ARS, étant donné que l'avis donné par ce dernier sur la capacité de l'étranger à voyager est facultatif. Par cette interprétation, qui ressort de la lettre même de l'arrêté, la Cour

administrative d'appel de Lyon s'écarte de l'objectif législatif visant à permettre au préfet de disposer d'un avis du médecin de l'ARS, avis souhaité neutre et objectif sur la situation médicale de l'étranger. Même si cet avis ne lie pas le préfet dans son appréciation de l'état de santé de l'étranger (CE 21 oct. 2005, n° 274904, Préfet de la Seine-et-Marne), il remplit une fonction d'information essentielle, comme le confirme une récente ordonnance du Conseil d'Etat (CE, ord., 11 juin 2015, Monsieur X., n° 390705, Nicolas KLAUSSER, « L'intervention d'un avis du médecin de l'ARS, circonstance nouvelle rendant recevable le référé-liberté », *Revue des droits de l'homme*) . Or, l'absence d'une information aussi cruciale que celle de la capacité de l'étranger à voyager pourrait entrer en contradiction avec l'objectif que doit remplir l'avis du médecin de l'ARS, celui de permettre au préfet de se prononcer de manière éclairée.

## L'interprétation du silence de l'avis : une présomption d'aptitude au voyage

7 Le rapporteur public Thierry Besse considère que « l'avis du médecin selon lequel un demandeur de ne peut bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine, ne saurait constituer pour le préfet un indice de ce que le demandeur ne peut voyager sans risque ». Pour le rapporteur public, c'est « l'absence d'élément particulier qui aurait pu laisser penser qu'existait un doute sur la capacité à voyager » qui permet de constater que le préfet n'a pas méconnu son obligation de procéder à un examen particulier de la situation de Monsieur A. La Cour se réfère alors à l'absence d'une « contestation sur la capacité de l'étranger à supporter le voyage » pour déduire que le préfet n'était pas dans l'obligation de recueillir de nouvelles informations sur la capacité de l'étranger à voyager. Le silence du médecin (et de l'étranger) est donc interprété dans le sens d'une présomption d'aptitude au voyage. En l'espèce, la Cour juge qu'un certificat médical indiquant « qu'il peut y avoir un risque suicidaire durant le voyage » (considérant 7) ne permet pas de caractériser une incapacité à voyager et n'est donc pas une contestation suffisante. Le syllogisme est limpide et s'impose au requérant comme au préfet, qui voit son rôle central un peu plus confirmé.

## Le préfet, acteur central renforcé dans son isolement

8 L'interprétation rendue par la Cour administrative d'appel de Lyon, renforce le rôle du préfet dans la conduite de la procédure et l'appréciation de la situation des étrangers. Pour prendre une décision, le préfet dispose d'éléments extérieurs, dont l'avis du

médecin de l'ARS sur lequel le préfet n'a que peu de prise. S'il souhaite s'en écarter, il lui appartient, dans le respect du secret médical, de fournir des éléments contraires, comme par exemple « la liste des médicaments disponibles en RDC, un avis du médecin référent auprès de l'ambassade de France à Kinshasa ou encore la fiche établie par l'Organisation internationale pour les migrations » (considérant 8). Du fait de la décision de la Cour administrative d'appel, dans le cas d'un avis ne mentionnant rien sur la capacité de l'étranger à voyager, il incombera à ce dernier d'apporter des éléments contraires, lorsque le préfet aura décidé de ne pas renouveler son titre de séjour et pris une OQTF. Le régime de la preuve s'en trouve ainsi renversé, en défaveur de l'étranger. Cependant, on peut aussi remarquer que cette décision revêt un caractère pragmatique sans égal : le préfet a toutes les cartes en main ainsi qu'une forme d'immunité, car en l'absence d'un avis du médecin de l'ARS et en l'absence d'éléments fournis par l'étranger, il ne risque pas de commettre une erreur d'appréciation sur la capacité de l'étranger à voyager.