

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N^{os} 491236, 491384

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA
FRANCE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION LA CIMADE et autres

Ordonnance du 14 février 2024

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

I. Sous le n° 491236, par une requête, enregistrée le 26 janvier 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des avocats Elena France, l'association Groupe Accueil et Solidarités, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et la Ligue des droits de l'Homme demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision implicite du ministre de l'intérieur et des outre-mer et de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères née le 28 septembre 2023 refusant de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de compléter et d'adapter, à titre provisoire et conservatoire, la procédure d'examen des demandes de réunification familiale, en édictant toute mesure permettant le traitement et la délivrance des visas par toute modalité concrètement adaptée à la situation actuelle des ressortissants soudanais ayant vocation à bénéficier de la réunification familiale, notamment par la mise en place d'une procédure dématérialisée dès lors qu'il est impossible de formuler une demande en personne, dans un délai de huit jours à compter de l'ordonnance à intervenir et sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, d'une part, la brutale dégradation de la situation sécuritaire au Soudan place les ressortissants soudanais dans un état de danger immédiat et, d'autre part, de nombreux ressortissants soudanais se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leur droit à la réunification familiale ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- le refus implicite de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale et de retrait des visas introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais méconnaît les dispositions de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors que, d'une part, il rend en pratique impossible l'exercice du droit à la réunification familiale des ressortissants soudanais et, d'autre part, il empêche le traitement dématérialisé des demandes par le biais de plateformes internet ministérielles ;

- la décision contestée méconnaît le principe de continuité du service public dès lors que les ressortissants soudanais, d'une part, sont dans l'impossibilité matérielle de se rendre, en toute sécurité, dans un poste consulaire français à l'extérieur du pays afin de déposer leur demande de réunification familiale et, d'autre part, ne peuvent pas déposer leur demande par voie dématérialisée en méconnaissance des dispositions de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 29 janvier 2024, l'association La Cimade demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Elle soutient que son intervention est recevable et s'associe aux moyens exposés dans la requête de l'association des avocats Elena France et autres.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} février 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient que, à titre principal, la requête est irrecevable en l'absence de décision implicite de refus de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais et, à titre subsidiaire, d'une part, la condition d'urgence n'est pas satisfaite et, d'autre part, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II. Sous le n^o 491384, par une requête, enregistrée le 1^{er} février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association La Cimade, M. _____ n. agissant en leur nom propre et en celui de leur fille mineure, Mme _____, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1^o) d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères de prendre une instruction demandant aux consuls de France au Soudan, en Egypte, en Ethiopie, au Tchad et au Sud Soudan de ne plus appliquer les dispositions réglementaires prévues au chapitre premier du titre VI du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile imposant la comparution personnelle des membres de famille pour s'enregistrer dans le système réseau mondial visas, dans un délai de quarante-huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir ;

2^o) d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères de compléter et d'adapter, à titre provisoire, la procédure d'examen des demandes de réunification familiale, dans un délai de quarante-huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir ;

3^o) concernant la demande de Mme _____ et celle de son enfant, d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères de prendre une instruction demandant à l'ambassade de France en Ethiopie de leur adresser une

convocation auprès des services consulaires français au plus tard le 21 février 2024, dans un délai de quarante-huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir ;

4°) d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères de modifier l'arrêté interministériel du 26 juin 2022 pour donner compétence aux consulats de France au Caire, à Addis Abeba, à N'Djamena, à Jouba, pour instruire les demandes de visa des ressortissants soudanais dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir ;

5°) d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères, d'une part, de faire une application conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne des dispositions des articles 8 et 9 du décret du 13 novembre 2008 visant à la délivrance par voie dématérialisée de laissez-passer consulaires de type B aux membres des familles démunies de titre de voyage afin qu'ils rejoignent un poste consulaire où ils pourront satisfaire les obligations de présentation personnelle prévues par l'article R. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et, d'autre part, d'informer les autorités des pays voisins de leur validité, dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir ;

6°) d'enjoindre aux ministres de l'intérieur et des outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères de prescrire à leurs services, d'une part, d'instruire les demandes de visa long séjour dans les meilleurs délais et, d'autre part, de prévoir les effectifs nécessaires tant dans les consulats qu'à la sous-direction des visas à Nantes.

Ils soutiennent que :

- le juge des référés du Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de leur requête ;

- ils justifient d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, d'une part, la brutale dégradation de la situation sécuritaire au Soudan place les ressortissants soudanais dans un état de danger immédiat et, d'autre part, de nombreux ressortissants soudanais se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leur droit à la réunification familiale, dont la famille de M.

pour laquelle aucune convocation permettant de solliciter un visa n'a été transmise malgré le dépôt d'une demande préalable ;

- la carence des ministres à prendre des instructions relatives aux demandes de réunification familiale des ressortissants soudanais porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales, notamment le droit d'asile, le droit de vivre en famille et l'intérêt supérieur de l'enfant ;

- les dispositions des articles L. 561-2 et suivants, R. 561-1 et suivants et R. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile exigeant que les membres de famille se présentent en personne auprès d'un poste consulaire pour considérer que la demande de réunification familiale est introduite sont manifestement contraires au droit de l'Union et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dès lors que, d'une part, elles rendent en pratique impossible l'exercice du droit à la réunification familiale des ressortissants soudanais et, d'autre part, elles ne prévoient pas la possibilité de recourir aux moyens de communications à distance afin de déroger à la règle de la comparution personnelle, notamment dans le cas d'impossibilité de déplacement du fait d'un conflit armé ;

- l'obligation pour les ressortissants soudanais de déposer leurs demandes dans les services consulaires de pays proches du Soudan méconnaît le principe de continuité du service

public dès lors que, d'une part, elle ne prend pas en compte l'impossibilité matérielle de se rendre, en toute sécurité, dans un poste consulaire français à l'extérieur du pays afin de déposer une demande de réunification familiale et, d'autre part, elle ne prévoit pas le traitement dématérialisé des demandes par le biais de plateformes internet ministérielles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 février 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient, d'une part, que les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit enjoint au Gouvernement de prendre des mesures réglementaires et d'organisation sont dépourvues d'objet et, d'autre part, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Les requêtes ont été communiquées au ministre de l'Europe et des affaires étrangères qui n'a pas produit de mémoire.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association des avocats Elena France, l'association Groupe Accueil et Solidarités, le GISTI, la Ligue des droits de l'Homme, l'association La Cimade, M. [redacted] et, d'autre part, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 5 février 2024, à 11 heures :

- Me Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association des avocats Elena France, de l'association Groupe Accueil et Solidarités, du GISTI, de la Ligue des droits de l'Homme, de l'association La Cimade, de M. [redacted] ;
Mme [redacted] ;

- les représentants de l'association des avocats Elena France, de l'association Groupe Accueil et Solidarités, du GISTI, de la Ligue des droits de l'Homme, de l'association La Cimade, de M. [redacted] et de Mme [redacted] ;

- la représentante du ministre de l'intérieur et des outre-mer ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a reporté la clôture de l'instruction au 8 février 2024 à 12 heures puis au 13 février 2024 à 12 heures.

Des nouveaux mémoires, enregistrés les 7, 9, 12 et 13 février 2024, ont été présentés par l'association des avocats Elena France et autres. Ils maintiennent leurs conclusions et leurs moyens.

Des nouveaux mémoires, enregistrés les 7, 9, 12 et 13 février 2024, ont été présentés par l'association La Cimade et autres. Ils maintiennent leurs conclusions et leurs moyens.

Des nouveaux mémoires, enregistrés les 9 et 12 février 2024, ont été présentés par le ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 ;
- l'arrêt C-1/23 du 18 avril 2023 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* ».

2. Les requêtes visées ci-dessus, qui sont présentées, pour la première, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, pour la seconde, sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code, tendent, d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision implicite du ministre de l'intérieur et des outre-mer et de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères du 28 septembre 2023 refusant de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint aux deux ministres précités de compléter et d'adapter, à titre provisoire et conservatoire, la procédure d'examen des demandes de réunification familiale, en édictant toute mesure permettant le traitement et la délivrance des visas par toute modalité concrètement adaptée à la situation actuelle des ressortissants soudanais ayant vocation à bénéficier de la réunification familiale. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

3. Il résulte de l'instruction que l'ambassade de France au Soudan est fermée jusqu'à nouvel ordre depuis le 24 avril 2023 en raison du contexte sécuritaire local particulièrement dégradé. Par deux courriers du 12 juin 2023, la coordination française pour le droit d'asile, dont sont membres les associations requérantes, a demandé au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères d'adapter, compte tenu de ce contexte, les modalités de délivrance de visas au titre de la réunification familiale aux membres des familles des personnes soudanaises protégées en France. Une décision implicite de refus est née le 28 septembre 2023 du silence conservé par l'administration.

Sur l'intervention présentée par l'association La Cimade :

4. Eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, l'association La Cimade justifie d'un intérêt suffisant à intervenir dans la présente instance. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur la demande de référé-suspension présentée par l'association des avocats Elena France et autres :

5. L'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

6. Pour caractériser l'urgence qui s'attache, selon elles, au prononcé des mesures qu'elles sollicitent, les associations requérantes font valoir que la dégradation de la situation sécuritaire au Soudan place les ressortissants soudanais dans un état de danger immédiat eu égard aux combats, exactions et pillages qui ciblent l'est du pays les empêchant d'exercer leur droit à la réunification familiale.

7. Toutefois, dès lors que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, devrait être en mesure de statuer au mois d'avril 2024 sur la requête au fond dirigée contre la décision contestée, la condition d'urgence ne peut être regardée comme remplie. Il en résulte que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, ni sur l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée, la requête de l'association des avocats Elena France et autres doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la demande de référé-liberté présentée par l'association La Cimade et autres :

8. L'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à la condition qu'une urgence particulière rende nécessaire l'intervention dans les quarante-huit heures d'une mesure de sauvegarde d'une liberté fondamentale.

9. Il ne résulte pas de l'instruction que la situation d'urgence invoquée par les requérants, tirée de la situation sécuritaire au Soudan et de la difficulté pour les ressortissants soudanais de se présenter dans les consulats des pays limitrophes pour déposer leurs demandes de réunification familiale, rendrait nécessaire l'intervention dans les quarante-huit heures d'une mesure de sauvegarde d'une liberté fondamentale.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'atteinte à une liberté fondamentale, la requête présentée par l'association La Cimade et autres sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du même code.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association La Cimade est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'association des avocats Elena France et autres et de l'association La Cimade et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association des avocats Elena France, désignée représentante unique pour la requête enregistrée sous le n^o 491236, à l'association La Cimade, première requérante dénommée pour la requête enregistrée sous le n^o 491384, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

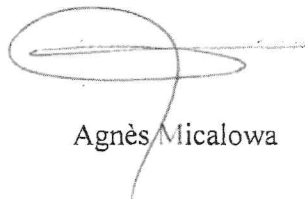
Fait à Paris, le 14 février 2024

Signé : Olivier Japiot

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères chacun en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,



Agnès Micalowa

