

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°2309356

Mme GADALLA HAMED

Mme. Robert-Nutte
Juge des référés

Ordonnance du 3 juillet 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 29 juin 2023, Mme Ranya Gadalla Hamed, agissant en qualité de représentante légale des jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed, représentée par Me Cabot, demande au juge des référés :

1°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'enjoindre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre des mesures immédiates afin d'exécuter l'ordonnance n°2308288 de la juge des référés du tribunal du 15 juin 2023, à titre principal, par la remise à Mme Ranya Gadalla Hamed d'un laissez-passer et d'un visa, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, à titre subsidiaire, par le déplacement d'un agent consulaire auprès des jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed pour leur remettre un laissez-passer et les accompagner lors de la traversée de la frontière, et, en tout état de cause, de prendre contact avec les intéressées sans délai, le tout sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au profit de son conseil qui renoncera, dans cette hypothèse, à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État au titre de l'aide juridictionnelle en application des articles 37 de la loi du 10 juillet 1991 et L. 761-1 du code de justice administrative, et, à défaut d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle de lui verser la même somme en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est caractérisée par la séparation des enfants mineurs avec leur mère dans un contexte de guerre civile ; la dégradation brutale de la situation sécuritaire au Soudan, depuis le 15 avril 2023, présente des risques sérieux pour la sécurité et l'intégrité de l'enfant, alors que les jeunes demandeuses de visa sont séparées de leur mère depuis plus de deux années, que leurs besoins les plus élémentaires et leur intégrité physique et mentale ne sont plus assurés, ayant été déplacées dans une zone non sécurisée en proie à des attaques et combats ; la situation se dégrade constamment au Soudan et dans les environs de la frontière égyptienne et des mesures sont prises par les autorités égyptiennes pour refuser la sortie du territoire d'exilés soudanais ; les

jeunes Aya et Omnia n'ont pour soutien que leur grand-mère maternelle et leurs tantes, totalement dépourvues de moyens de les protéger effectivement dans un contexte de conflit armé ;

- l'inaction de l'administration française dans l'instruction des demandes de visa des jeunes Aya et Omnia, ainsi que son refus d'exécution de l'ordonnance n°2308288 de la juge des référés du tribunal du 15 juin 2023 portent une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales constituées par :

* son droit et celui de ses filles de mener une vie familiale normale garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : le droit de l'unité de famille des réfugiés constitue un principe général du droit qui implique le droit pour les réfugiés d'être rejoint par leur famille ; la carence de l'administration française dans l'examen de leur demande de réunification familiale porte une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale ; le refus d'exécuter l'ordonnance du tribunal précitée confirme la carence de l'administration ; en dépit des nombreuses relances effectuées auprès des services du ministre de l'intérieur et des outre-mer, lequel n'a pas formé appel contre cette ordonnance, aucune réponse ne lui a été apportée ;

* le droit à la vie et à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants garanti par les stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : les jeunes demandeuses de visa sont exposées à un risque de danger imminent du fait du conflit armé sévissant au Soudan, compte tenu des attaques commises contre les populations civiles et les exactions perpétrées à l'encontre des femmes et filles ; elles vivent aujourd'hui dans les environs de Wadi Halfa, dans des conditions humanitaires extrêmes ; la carence de l'administration française dans l'exécution de l'ordonnance n°2308288, qui a pour effet de les maintenir sur le territoire soudanais en proie à un conflit armé, porte une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale ;

* la liberté de quitter son pays et la liberté de circulation, au regard du paragraphe 2 de l'article 2 du Protocole n°4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : les demandeuses de visa ont remis leur passeport aux autorités diplomatiques françaises et sont dans l'impossibilité de les récupérer ; les informations recueillies laissent à penser qu'ils ont été détruits par les membres de l'ambassade de France à Khartoum, avant leur fuite, cette circonstance étant attestée par des diplomates ; cette destruction, relayée par la presse, constitue une mesure d'ingérence, dans la liberté de circulation de l'enfant, et donc dans l'exercice du droit de quitter son pays, non justifiée ; cette mesure, non prévue par la loi, n'était pas nécessaire dans une société démocratique et apparaît disproportionnée, compte tenu de ses effets définitifs, au regard, d'une part, de l'intensité des violations des droits de l'homme commises par les forces belligérantes, la volatilité de la situation sécuritaire et l'absence de protection de la population civile par le gouvernement soudanais dans Khartoum, plaçant les demandeuses de visa dans une situation de danger immédiat qui leur imposait de pouvoir se déplacer, y compris en franchissant des frontières extérieures pour se mettre en sécurité, d'autre part, de la possibilité d'adopter des mesures moins attentatoires à la liberté de circulation, par ailleurs, de l'absence de motivation de cette ingérence et des garanties procédurales, en l'absence de toute information délivrée aux requérantes concernant cette destruction, et, enfin, de l'extrême vulnérabilité des intéressées ; l'administration française porte atteinte à cette liberté fondamentale, en refusant d'exécuter l'ordonnance n°2308288 de la juge des référés du tribunal du 15 juin 2023 et donc de délivrer un laissez-passer aux demandeuses de visa, ce qui les place dans l'impossibilité de quitter leur pays en proie à un conflit armé, alors même que leur passeport a été visiblement détruit par les services consulaires ;

* à l'intérêt supérieur des jeunes Aya et Omnia garanti par l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant : les demandeuses de visa, mineures, sont séparées de leur mère compte tenu du délai d'instruction très long de leur demande de visa et se trouvent dans une situation de danger immédiat au Soudan compte tenu de la dégradation brutale de la situation sécuritaire dans ce pays ; elles ne peuvent bénéficier au Soudan de la protection de l'Etat français,

de soins, ni avoir accès à l'éducation ; les demandeuses de visa se trouvent dans une situation de précarité sécuritaire qui s'aggrave avec le conflit armé et les mesures récemment prises par les autorités égyptiennes refusant les traversées de sa frontière ; la carence de l'administration française porte une atteinte grave et manifestement illégale à leur intérêt supérieur.

Par une intervention enregistrée le 29 juin 2023, l'association ELENA France, représentée par Me Brel et Me Pollono, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de Mme Gadalla Hamed.

Par une intervention enregistrée le 30 juin 2023 à 11h15, le groupe d'information et de soutien des immigré.es (GISTI) demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de Mme Gadalla Hamed.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2023 à 14h17, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

S'agissant de Mme Ranya Gadalla Hamed, le ministre de l'intérieur et des outre-mer fait valoir que la demande de la requérante tendant à ce qu'il soit enjoint à ses services de lui délivrer un laissez-passer et un visa doit être rejetée, dès lors que l'injonction prononcée par la juge des référés du tribunal le 15 juin 2023 ne la concerne pas.

S'agissant des jeunes Aya et Omnia, le ministre de l'intérieur et des outre-mer fait valoir que :

* la destruction des passeports des intéressées n'est pas établie et, en tout état de cause, relève d'un cas de force majeure, et n'est ainsi pas imputable à l'Etat français mais aux belligérants du conflit soudanais ;

* les mesures demandées par la requérante, d'une part, excèdent l'office du juge des référés dès lors qu'elles sont matériellement impossibles à exécuter, et, d'autre part, constituent des actes de gouvernement qu'aucune juridiction n'est compétente pour connaître : les laissez-passer ne peuvent être acheminés par voie postale et, en tout état de cause ne permettront pas aux jeunes Aya et Omnia de franchir la frontière entre le Soudan et l'Egypte ; le contexte sécuritaire fait obstacle à ce qu'un agent consulaire soit dépêché à Wadi-Halfa et, en tout état de cause, cette frontière ne peut être franchie sans visa délivré par les autorités soudanaises, or les agents de l'ambassade de France en Egypte en sont dépourvus et l'Etat soudanais n'en délivre plus ; le juge des référés ne peut enjoindre aux autorités françaises, ni de solliciter auprès des autorités égyptiennes une autorisation pour que les demandeuses de visa puissent entrer sur ce territoire, ni de négocier avec les autorités égyptiennes pour que celles-ci remettent les laissez-passer aux jeunes Omnia et Aya ; les mesures qu'implique l'exécution de l'injonction prononcée par la juge des référés du tribunal, le 15 juin 2023, ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France et constituent ainsi des actes de Gouvernement qui échappent au contrôle du juge administratif ;

* les laissez-passer des jeunes Omnia et Aya leur seront remis lors de leur présentation au poste consulaire de leur choix et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères « va prendre attache avec le comité international de la Croix Rouge (CICR) afin de sensibiliser celui-ci à leur situation et lui demander de les accompagner dans leurs démarches en vue du franchissement de la frontière égyptienne », ce comité étant en mesure de remettre des documents de voyage d'urgence.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Robert-Nutte première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 30 juin 2023 à 15 heures :

- le rapport de Mme Robert-Nutte, juge des référés,
 - les observations de Me Cabot, substituée par Pavi, représentant Mme Gadalla Hamed ;
- Me Pavi reprend ses écritures à la barre et insiste sur l'atteinte grave et manifestement illégale portée aux libertés fondamentales par l'administration en gardant le silence en dépit des nombreuses relances du conseil de la requérante, en n'exécutant pas l'ordonnance n°2308288 du tribunal, et en détruisant les passeport détenus au poste consulaire français au Soudan, circonstance dont la réalité est établie contrairement à ce que fait valoir le ministre de l'intérieur et des outre-mer en défense ; Me Pavi soutient que le ministre de l'intérieur et des outre-mer se décharge de toute responsabilité dans cette instance en se prévalant d'une action envisagée auprès du CICR et qu'il ne démontre pas qu'il lui est impossible de remettre effectivement les laissez-passer litigieux alors qu'il admet n'avoir même pas tenté de prendre contact avec les autorités égyptiennes ;
- et les observations du représentant du ministre de l'intérieur et des outre-mer qui reprend ses écritures à la barre.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré présentée pour la requérante a été enregistrée par le tribunal, le 30 juin 2023 à 19h59, postérieurement à la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Gadalla Hamed, ressortissante soudanaise, s'est vu reconnaître la qualité de réfugiée, le 11 février 2022. Le 8 juin 2022, ses filles, les jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed ont formé des demandes de visa au titre de la réunification familiale auprès des autorités consulaires françaises à Khartoum. Le 12 juin 2023, en l'absence de réponse à leur demande et alors que, compte tenu du contexte sécuritaire au Soudan, celles-ci ont été contraintes de quitter Khartoum accompagnées de leurs tantes et leur grand-mère maternelle, Mme Gadalla Hamed a saisi, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal qui a enjoint, par une ordonnance n°2308288 du 15 juin 2023, au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre toute mesure pour délivrer et remettre de manière effective aux jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed, un laissez-passer en vue de leur entrée en France, dans un délai de 72 heures à compter de la notification de cette ordonnance. En l'absence de remise effective de ces laissez-passer, Mme Gadalla Hamed demande au juge des référés, d'enjoindre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre des mesures immédiates afin d'exécuter l'ordonnance n°2308288, par la remise à Mme Ranya Gadalla Hamed d'un laissez-passer et d'un visa, et à défaut, par le déplacement d'un agent consulaire auprès des jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed

pour leur remettre un laissez-passer et les accompagner lors de la traversée de la frontière, et de prendre contact avec les intéressées.

Sur la demande d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire :

2. Aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *Dans les cas d'urgence (...), l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par la juridiction compétente ou son président* ».

3. En raison de l'urgence, il y a lieu de prononcer, en application des dispositions précitées, l'admission provisoire de Mme Gadalla Hamed au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Sur les interventions de l'association ELENA France et du GISTI :

4. L'ordonnance à rendre sur la requête de Mme Gadalla Hamed est susceptible de préjudicier aux intérêts défendus par l'association ELENA France et le GISTI. Dès lors, leur intervention est recevable.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

5. 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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

6. D'une part, il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521 - 2 de ce code et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

7. D'autre part, ni l'engagement de négociations avec des autorités étrangères, ni l'organisation matérielle d'opérations de rapatriement à partir d'un territoire étranger, ni une intervention sur un tel territoire ne sont détachables de la conduite des relations internationales de la France, dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître.

8. Comme il a été dit au point 1, par une ordonnance n°2308288 du 15 juin 2023 la juge des référés du tribunal, saisie sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre toute mesure pour délivrer et remettre de manière effective aux jeunes Aya Abdalazim Fadlelmola Ali et Omnia Murad Hamid Mohamed, un laissez-passer en vue de leur entrée en France, dans un délai de 72 heures à compter de la notification de cette ordonnance. Il est constant qu'à la date de la présente ordonnance, les jeunes Omnia et Aya ne sont pas en possession de ces laissez-passer.

9. Toutefois, en premier lieu, l'injonction ainsi prononcée, dont l'exécution implique la remise effective d'un titre permettant uniquement aux demandeuses de visa d'entrer en France dès lors que celles-ci ne sont pas en possession de passeports en cours de validité, et non de franchir

les frontières séparant des Etats tiers, n'a pas pour effet d'imposer au ministre de l'intérieur et des outre-mer d'organiser le franchissement par les intéressées de la frontière entre le Soudan et l'Egypte ou un autre Etat, ni de dépêcher un agent consulaire français au Soudan, actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France. Ainsi, l'absence de mesures prises par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, à la suite de l'ordonnance n°2308288 précitée, tendant à ce que les jeunes Omnia et Aya pénètrent en Egypte ou dans un autre Etat frontalier ou à ce qu'un représentant de l'Etat français se rende au Soudan, telles que demandées par la requérante, ne caractérise pas une carence de l'administration dont il appartient au juge administratif de connaître.

10. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction et notamment des écritures circonstanciées et étayées du ministre de l'intérieur et des outre-mer que, compte tenu de la situation sécuritaire au Soudan, de la fermeture de l'ambassade de France et de l'évacuation de l'ensemble des agents consulaires qui en ont résulté, aucune représentation de l'Etat français n'est désormais présente dans ce pays, ce qui ne permet pas de remettre effectivement aux jeunes Aya et Omnia un laissez-passer, un tel document ne pouvant par ailleurs être adressé par voie postale, compte tenu du conflit armé actuel. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer fait néanmoins valoir, d'une part, que ces documents seront mis à la disposition des intéressées dans tout poste consulaire français auquel elles seront susceptibles de se présenter et, d'autre part, que le ministre de l'Europe et des affaires étrangères « va prendre attache avec le comité international de la Croix Rouge (CICR) afin de sensibiliser celui-ci à leur situation et lui demander de les accompagner dans leurs démarches en vue du franchissement de la frontière égyptienne », ce comité étant en mesure de remettre des documents de voyage d'urgence. Compte tenu des mesures que le ministre de l'intérieur et des outre-mer s'est engagé à mettre en œuvre, lesquelles apparaissent, en l'état de l'instruction, comme étant les seules possibles, sauf à dépêcher un agent consulaire français au Soudan, mandater un agent égyptien, ou organiser le franchissement par des ressortissantes étrangères d'une frontière étrangère, actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France, l'absence de remise effective de laissez-passer aux jeunes Omnia et Aya dans le délai prescrit par l'ordonnance n°2308288 ne caractérise pas une carence de l'administration qui porterait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et dont il appartiendrait au juge administratif de connaître.

11. En dernier lieu, en l'absence de demande de visa d'entrée en France présentée par Mme Ranya Gadalla Hamed et dès lors que l'exécution de l'injonction prononcée par la juge des référés du tribunal le 15 juin 2023, laquelle ne concerne pas l'intéressée, n'implique pas que les jeunes Omnia et Aya franchissent la frontière séparant le Soudan et des Etats tiers, ou se rendent en France, accompagnées de leur grand-mère, l'absence de délivrance d'un visa ou d'un laissez-passer à celle-ci ne caractérise pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale portée par l'administration.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les demandes de Mme Gadalla Hamed, présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doivent être rejetées, ainsi que par voie de conséquence, les conclusions de sa requête tendant à la mise à la charge de l'Etat des frais d'instance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Mme Gadalla Hamed est admise, à titre provisoire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Article 2 : Les interventions de l'association ELENA France et du GISTI sont admises.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme Gadalla Hamed, à l'association ELENA FRANCE, au Groupe d'information et de soutien des immigré.es, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à Me Cabot.

Fait à Nantes, le 3 juillet 2023.

La juge des référés,

La greffière,

O. ROBERT-NUTTE

M-C. MINARD

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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,

Le greffier,