

REQUETE EN APPEL

Référé liberté - Article L. 521-2 du Code de justice administrative

POUR

MADAME A. AYA

née le 16 octobre 2005 à Khartoum,

MADAME M. OMNIA

née le 6 avril 2014 à Khartoum.

REPRESENTEES PAR MADAME G. RANYA

en tant que représentante légale

de nationalité soudanaise

3, impasse Charles Perrault

93250 VILLEMOMBLE

ASSISTEES PAR

HELOÏSE CABOT

Avocate au Barreau de Paris

38, rue René Boulanger – 75010 PARIS

Tél. : 06.20.67.41.24 - Fax : 01.83.71.11.70

CONTRE

L'ordonnance n°2309356 du 3 juillet 2023 par laquelle la Juge des référés du Tribunal administratif de Nantes a rejeté la requête présentée par Madame G. Ranya au bénéfice de ses filles mineures, Aya A. et Omnia M. visant à ce qu'il soit enjoint au Ministère de l'Intérieur de prendre des mesures immédiates afin d'exécuter l'ordonnance n°2308288 de la Juge des référés du Tribunal administratif de Nantes du 15 juin 2023, par la remise d'un laissez-passer et d'un visa ou à titre subsidiaire par le déplacement d'un agent consulaire auprès des requérantes 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

PLAISE AU TRIBUNAL

I. FAITS ET PROCEDURE

Madame G. Ranya, ressortissante soudanaise (Pièces n°6, 7), entrée en France en août 2020 a été reconnue réfugiée par une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides du 11 février 2022.

Madame G. Ranya a deux filles mineures (Pièce n°8), restées à Khartoum au Soudan :

- Aya A. née le 16 octobre 2005 à Khartoum (Pièce n°9),
- Omnia M. née le 6 avril 2014 à Khartoum (Pièce n°10).

Madame G. Ranya a déposé une demande de réunification familiale au bénéfice de ses deux filles en juin 2022, qui restait pendante (Pièces n°11, 12). Les passeports des filles de la requérante, confiés à l'ambassade de France, ont visiblement été détruits par les services de l'ambassade à la suite du début de la guerre le 15 avril 2023. Ses demandes pour les récupérer sont restées vaines.

Du fait de la situation sécuritaire particulièrement volatile et des risques que présentait la situation de ses filles, démunies de moyen de se placer en sécurité sur le territoire soudanais, Madame G. Ranya a saisi le Juge des référés du Tribunal administratif de Nantes sur le fondement des dispositions de l'article L521-2 du Code de justice administrative.

Par une ordonnance du 15 juin 2023, n°2308288, Madame la Juge des référés ordonnait (Pièce n°1 bis):

« Article 3 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur et des outre-mer de délivrer un laissez-passer aux jeunes Aya A. et Omnia M. en vue de leur entrée en France et de prendre toute mesure pour remettre de manière effective aux intéressées ces documents, dans un délai de 72 heures à compter de la notification de la présente ordonnance. »

Aux fins d'exécution de cette ordonnance, et alors que le Ministère n'avait contacté ni Madame G. Ranya, ni sa mère au Soudan en compagnie de ses filles, ni leur Conseil, un email était adressé le vendredi 16 juin à plusieurs destinataires des services ministériels, parmi lesquels Monsieur PAVIA, Adjoint au chef du bureau du contentieux ayant signé le mémoire en défense lors de la procédure de référé pour s'enquérir des suites.

Cet email interrogeait sur le mode d'exécution de l'ordonnance de référé (Pièce n°2).

Resté sans réponse, une nouvelle demande était adressée le 20 juin 2023 à une nouvelle adresse des services ministériels dédiés aux questions de réunification familiale, en vain (Pièce n°3).

Le 26 juin 2023, un nouvel email était envoyé à l'adresse dédiée pour la situation des ressortissants soudanais depuis la crise d'avril 2023 (consulaire.soudan@diplomatie.gouv.fr) (Pièce n°4).

Le 27 juin 2023, une nouvelle tentative de contact était effectuée auprès de Monsieur PAVIA, Adjoint au chef du bureau du contentieux, sans succès (Pièce n°5).

Le délai de 72 heures étant dépassé, Madame G. Ranya est contrainte de saisir le Tribunal administratif de Nantes sur le fondement des dispositions de l'article L.521-2 du Code de justice administrative.

En raison de l'extrême urgence caractérisée par le début du conflit ayant touché le Soudan où se trouvent ses deux filles mineures, de leur incapacité à obtenir leur passeport (nécessaire à un exil et à la traversée de frontières) qui a été remis aux services français, Madame G. Ranya soulevait à l'appui de sa requête en référé que la carence de l'Administration française dans l'exécution de l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, et la non-remise des passeports de ses enfants ou de laissez-passer aux fins de réunification familiale portaient une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie familiale, au droit à la vie, à ne pas être soumises à des traitements inhumains et dégradants et à la liberté de circulation de ses enfants ainsi qu'à leur intérêt supérieur, en application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative.

Par une ordonnance du 3 juillet 2023, n°2309356, Madame la Juge des référés rejetait sa requête aux motifs suivants :

« 9. Toutefois, en premier lieu, l'injonction ainsi prononcée, dont l'exécution implique la remise effective d'un titre permettant uniquement aux demanduses 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 G. 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 G. , 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. »

C'est l'ordonnance visée par la présente requête en appel (Pièce n°1).

Dans le même temps, le Conseil de la requérante apprenait que le Ministère de l'Intérieur interjetait appel de l'ordonnance de référé n°2308288 du 15 juin 2023 (n°475576). Une audience est fixée le 11 juillet 2023 devant le Conseil d'Etat.

Au regard de la connexité de ces deux affaires et dans le cadre de la bonne administration de la justice, il vous est demandé de joindre ces deux affaires.

II. DISCUSSION

1. Sur la critique de l'ordonnance attaquée

- **En premier lieu, la Juge des référés a commis une erreur de droit en considérant que l'absence de mesures prises par le Ministre de l'Intérieur à la suite de l'ordonnance du 15 juin 2023 ne caractérisait pas une carence de l'Administration dont il appartient au juge administratif de connaître.**

En effet, la carence du Ministère de l'Intérieur face aux demandes répétées des requérantes, de leur Conseil à la suite de l'intervention de l'ordonnance du 15 juin 2023 ressort clairement de l'inaction totale de l'Administration.

L'ordonnance du 15 juin 2023 enjoignait au Ministère de l'Intérieur de délivrer un laissez-passer aux requérantes, et de prendre « *toute mesure pour remettre de manière effective aux intéressées ces documents, dans un délai de 72 heures* ».

Or, à compter de son intervention, aucune mesure n'a été prise par le Ministère de l'Intérieur qui, bien que contacté à plusieurs reprises à des adresses emails valides et fonctionnelles, n'a jamais répondu aux demandes du Conseil des requérantes sur les voies d'exécution possible de cette injonction. Non seulement, le Ministère de l'Intérieur n'a pas remis effectivement les laissez-passer aux requérantes mais, bien plus, il n'a engagé aucune démarche pour tenter d'entrer en contact avec elles ou avec des institutions présentes dans la zone où elles se trouvent.

Les mesures qu'il était raisonnable d'attendre pour donner lieu à un commencement d'exécution de l'ordonnance consistaient à des actes détachables de la conduite des relations internationales de la France, et notamment :

- A une prise de contact avec les requérantes et leur Conseil,
- A la remise effective des laissez-passer par tout moyen aux requérantes,
- A la désignation d'un poste consulaire français ou étranger où les requérantes pourraient se présenter à cette fin,
- A une tentative de mise en relation entre les requérantes et les institutions présentes et représentées dans la zone frontalière entre le Soudan et l'Égypte (Comité international de la Croix rouge, comme l'indique d'ailleurs le Ministère, HCR),
- A la remise d'un laissez-passer à la grand-mère maternelle des requérantes lui permettant le franchissement de la frontière.

Par son arrêt du 9 juin 2022, n°455754 et 457936, le Conseil d'Etat a rappelé que le juge administratif peut prescrire à l'Administration de prendre toute mesure d'organisation des services consulaires permettant l'enregistrement et l'instruction rapides des demandes de visa présentées par des membres de famille de réfugiés.

Cette position était celle du Tribunal administratif de Paris, distinguant l'organisation des opérations d'évacuation des mesures permettant aux ressortissants éligibles à la réunification familiale de faire valoir leur droit (Tribunal administratif de Paris, ord. 28 août 2021, n°2118112).

La jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, ord, 13 avril 2015, n°389161) rappelle que des mesures peuvent être mises en œuvre pour permettre aux requérantes de faire droit à leur réunification familiale.

Il n'a été aucunement demandé d'organiser de manière globale des opérations d'évacuation à partir de Khartoum ou du Soudan, mais en revanche de prendre, en urgence, les mesures permettant aux requérantes de faire valoir leur droit à la réunification familiale par la délivrance d'un laissez-passer ou de toute autre mesure équivalente.

Ces mesures ne nécessitent pas l'engagement de négociations diplomatiques avec un Etat étranger et répond à des considérations humanitaires évidentes, n'interférant pas avec la conduite par le gouvernement des relations internationales de la France.

Le juge administratif est donc compétent pour les ordonner.

Dès lors, en rejetant la requête de Madame G. Ranya en considérant que l'absence de mesures prises par le Ministère de l'Intérieur ne caractérisait pas une carence de l'Administration dont il appartient au juge administratif de connaître, la Juge des référés du Tribunal administratif de Nantes a commis une erreur de droit.

- **En second lieu, la Juge des référés a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'absence de délivrance d'un visa ou d'un laissez-passer à la grand-mère maternelle des requérantes afin de les accompagner dans le cadre de l'exécution de l'injonction prononcée dans le cadre de l'ordonnance du 15 juin 2023 ne caractérisait pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.**

L'article 3 § 1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) pose l'exigence suivante :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Son article 9 prévoit :

« les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. »

La Convention précise à l'article 10, « Conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence ».

Par ailleurs, ces mêmes exigences sont inscrites dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Aussi, la CEDH a rappelé :

- CEDH, 25 juin 2020, n°9347/14, Moustahi c/ France :

*« La Cour rappelle que l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics. Selon sa jurisprudence constante, **pour un parent et son***

enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale et des mesures internes qui les en empêchent constituent une ingérence dans le droit protégé par cette disposition. Pareille ingérence méconnaît cet article à moins qu'elle ne soit « prévue par la loi », ne vise un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 8 et ne puisse passer pour « nécessaire dans une société démocratique » (Strand Lobben et autres c. Norvège [GC], no 37283/13, § 202, 10 septembre 2019). »

L'intérêt supérieur de l'enfant est également consacré par les Directives européennes, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le Conseil constitutionnel a reconnu dans sa décision n°2018-768 du 21 mars 2019, que l'intérêt supérieur de l'enfant est un principe à valeur constitutionnelle.

L'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant découle des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946. La reconnaissance constitutionnelle de l'intérêt supérieur de l'enfant est récente en droit constitutionnel français, mais son contenu a été largement développé sous l'influence du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

D'ailleurs, le Comité a considéré que la CIDE avait lieu de s'appliquer de manière extraterritoriale¹.

Le Conseil d'Etat a jugé que l'article 3-1 de la CIDE était d'effet direct (CE, 22 septembre 1997).

Ainsi, l'intérêt supérieur de l'enfant est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (CE, 4 mai 2011, Min. des affaires étrangères, n°348778).

Les requérantes sont des enfants mineures qui, du fait du délai d'instruction très long de leur demande de réunification familiale, sont séparées de leur mère, qui est leur responsable légale.

Elles se trouvent dans une situation de danger immédiat en raison de la dégradation brutale de la situation sécuritaire au Soudan.

La situation humanitaire des enfants dans le conflit au Soudan est connue et largement documentée.

Dans ce contexte, une demande de délivrance de visa et laissez-passer a été transmise à l'Administration française, dans le cadre du contentieux ayant conduit à l'intervention de l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, mais également postérieurement à travers l'email adressé aux services ministériels le 16 juin 2023. Dans les conditions rappelées par le Ministère, relatives à la fermeture des services consulaires français à Khartoum et de l'absence de représentation française dans le pays, ce procédé de demande de délivrance de visa et de laissez-passer était le seul possible et le plus raisonnable à mettre en œuvre. Aussi, une demande de visa a bien été effectuée au nom de Madame A. Mhassen, grand-mère maternelle des requérantes.

Dès lors, il est clair que la carence de l'administration française caractérise une atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt supérieur des enfants requérantes.

¹ CRC/C/85/D/79/2019 – CRC+C+85/D/109/2019 ; CRC/C/86/D/R.77/2019

2. Sur les demandes présentées sur le fondement de l'article L521-2 du Code de justice administrative

La condition d'urgence et les atteintes aux libertés fondamentales en cause, à savoir le droit 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, et l'intérieur supérieur des enfants garanti par les stipulations de l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ont été caractérisées par l'ordonnance n°2308288 du 15 juin 2023 du Tribunal administratif de Nantes.

Statuant en référé sur des demandes relatives à la situation de famille de réfugié afghan bloquée sur le territoire afghan après la prise du pouvoir par les talibans à l'été 2021, le Conseil d'Etat² s'est déclaré incompétent pour ordonner de compléter l'organisation du dispositif de rapatriement, constatant que des évacuations en urgence étaient déjà organisées et que les autorités françaises assuraient deux vols par jour et considérant que cette demande n'était pas « détachable de la conduite des relations internationales de la France », mais a en revanche estimé :

« En revanche, leurs conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au ministre des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur de prendre, en urgence, les mesures permettant aux ressortissants afghans pouvant bénéficier d'une réunification familiale de faire valoir leur droit par la délivrance d'un visa ou de toute autre mesure équivalente, ne peuvent être regardées comme échappant à la compétence que le juge des référés du Conseil d'Etat tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. »

Aucune mesure n'avait alors été enjointe, puisque l'organisation des évacuations par la France depuis Kaboul permettait aux personnes éligibles à la réunification familiale d'être prise en charge, de manière effective, pour un transfert en France :

« L'activité du poste consulaire de Kaboul ayant cessé, et les demandes de visa ne pouvant être présentées par des ressortissants afghans, en l'état de la réglementation, que devant les postes consulaires de Téhéran et New Dehli, les requérants demandent, à cet effet, une adaptation de la procédure d'instruction et de délivrance des visas sollicités au titre de la réunification familiale pour permettre aux membres de leurs familles de bénéficier du pont aérien et des rotations organisées pour l'évacuation de ressortissants afghans vers la France. Il résulte toutefois de l'instruction et des échanges à l'audience que, dans le contexte prévalant depuis le 15 août 2021 à Kaboul, la détention d'un visa d'entrée en France n'est pas requise pour prétendre au bénéfice de ces opérations d'évacuation. Les personnes présentes à l'intérieur de la zone dédiée à la France dans l'enceinte de l'aéroport de Kaboul et éligibles à la réunification familiale, qu'elles soient ou non munies d'un visa, ont ainsi vocation à être prises en charge par les moyens militaires français, dans la mesure de leur disponibilité, en vue d'un transfert vers le territoire national, tant que la situation locale permet la poursuite de ces opérations. Dans ces conditions, en l'état de l'instruction, le défaut de délivrance de visas apparaît sans incidence, dans l'immédiat, sur l'exercice du droit des requérants à bénéficier de la réunification de leur famille. Par suite, les conclusions tendant à l'adaptation de la procédure de vérification des documents démontrant la réalité des liens familiaux en vue de la délivrance de visas ne peuvent qu'être rejetées. »

La situation prévalant à Khartoum et au Soudan diffère de celle de Kaboul à l'été 2021 :

² CE, ord. 25 août 2021, n°455744, 455745, 455746

➤ Sur l'absence d'opération d'évacuation actuellement au Soudan

D'une part, la tenue de combats dans la capitale soudanaise, aux abords et dans l'enceinte de l'aéroport, a conduit à un enchaînement très rapide des mesures prises par les autorités françaises pour mettre en sécurité leur personnel et les ressortissants français. Ainsi :

- Le 15 avril 2023, un communiqué du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères exprimait « *sa vive inquiétude face aux combats violents en cours* » et rappelait que l' « *ambassade à Khartoum et le centre de crise à Paris sont mobilisés pour assurer la sécurité des ressortissants français* »³.
- De nouveau, le 17 avril 2023, s'inquiétant de la situation des ressortissants français »,

*« La France suit avec la plus grande vigilance la situation, notamment s'agissant de la sécurité de ses ressortissants, pour laquelle notre ambassade et le centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sont mobilisés. »*⁴

- L'extrait du point de presse du 19 avril 2023 fait état des mesures prises par les autorités françaises pour assurer la sécurité du personnel diplomatique et consulaire, ainsi que celle des ressortissants français, avec une prise de contact individuelle sur le terrain :

*« Notre priorité est la sécurité de nos ressortissants ainsi que la protection de nos personnels diplomatiques et consulaires et de nos emprises. L'Ambassade de France est pleinement mobilisée pour la sécurité de la communauté française, en lien étroit avec le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui a ouvert une cellule de crise à Paris le 17 avril et qui est en contact avec chacun de nos ressortissants individuellement sur le terrain. Cette consigne reste aujourd'hui de vigueur compte tenu de la poursuite des combats. »*⁵

Cette priorité n'a eu cesse d'être rappelée :

*« Sur le Soudan, le Centre de crise et de soutien, comme je l'indiquais, est tout à fait mobilisé pour suivre la crise soudanaise. Aujourd'hui, la situation sur le terrain, c'est celle de combats très violents. Il y a eu de fait un appel au cessez-le feu et une déclaration de cessez-le feu par les deux belligérants, hier soir, mais nous avons pu constater que ce cessez-le feu n'était pas pleinement respecté, et il y a des combats qui aujourd'hui rendent toute circulation extrêmement dangereuse sur le terrain. Le suivi est fait à distance, à ce stade, mais quand je dis à distance, c'est avec une proximité très forte puisque, comme je l'indiquais, le Centre de crise et de soutien appelle individuellement nos ressortissants un par un pour faire en sorte qu'ils puissent être informés de l'évolution de la situation et garder le contact avec nous, et que nous puissions nous assurer de leur situation individuelle. »*⁶

Le 23 avril 2023, des opérations d'évacuation étaient menées pour sortir le personnel diplomatique et les ressortissants français :

« Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le Ministère des Armées coordonnent une opération d'évacuation rapide de notre personnel diplomatique et de nos ressortissants au Soudan,

³ France Diplomatie, *Soudan – Communiqué du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (15 avril 2023)*

⁴ France Diplomatie, *Soudan – Affrontements à Khartoum entre l'armée et les Rapid support forces (17 avril 2023)*

⁵ France Diplomatie, *Soudan – Q&R – Extrait du point de presse (19 avril 2023)*

⁶ France Diplomatie, Q&R – Point de presse live (20 avril 2023)

en lien avec toutes les parties prenantes ainsi que nos partenaires européens et alliés. Cette opération inclut des ressortissants de ces États ainsi que le personnel diplomatique européen. »⁷

Plus précisément,

« Un premier vol de transport de l'armée de l'air et de l'espace a permis d'évacuer de Khartoum une centaine de ressortissants français et de nationalités tierces, principalement européennes. Le personnel diplomatique de la délégation de l'Union européenne au Soudan a également été évacué par la France.

Afin de coordonner cette opération, l'ambassade de France au Soudan et le centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui a mis en place une cellule de crise depuis le 15 avril, sont en contact permanent avec nos ressortissants sur place et tous nos partenaires. »⁸

Le 24 avril 2023, les autorités françaises indiquaient avoir évacué « 491 personnes, dont 196 ressortissants français qui souhaitaient quitter le Soudan, ainsi qu'un nombre significatif de citoyens de 37 autres nationalités, notamment européennes (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Islande, Moldavie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse) mais également africaines (Afrique du Sud, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Maroc, Namibie, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Soudan, Togo, Tchad), d'Amérique (États-Unis, Canada) et d'Asie (Australie, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Philippines). »⁹

Ces opérations se sont poursuivies les jours suivants : 398 personnes le 27 avril 2023 (sans ressortissant soudanais), des membres du personnel des Nations unies et d'ONG le 28 avril 2023 depuis El Fasher.

Après cette date, aucune information n'a été transmise sur de nouvelles opérations. Des informations obtenues auprès d'observateurs, il ressort qu'il n'y a plus eu d'opération d'évacuation effectuée par les autorités françaises, ni de représentation diplomatique après la fin avril 2023.

Aussi, actuellement, les évacuations depuis Khartoum sont considérées comme terminées.

D'autre part, contrairement à la situation à Kaboul, il n'y a plus de représentation diplomatique française à Khartoum.

Le 24 avril 2023, l'Ambassade de France au Soudan déclarait officiellement sa « *fermeture jusqu'à nouvel ordre* », indiquant qu'elle « *ne constitue plus un point de regroupement pour les personnes souhaitant quitter Khartoum* »¹⁰.

Il ressort des informations transmises aux ressortissants soudanais en cours de demande de réunification familiale que la seule mesure qui a été prise, à défaut de traiter en urgence les demandes de visa, a été celle de la destruction des passeports.

Cette mesure ne saurait être conforme, au regard la jurisprudence du Conseil d'Etat, aux diligences incombant aux autorités françaises.

⁷ France Diplomatie, *Soudan – Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (23 avril 2023)*

⁸ France Diplomatie, *Soudan – Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (23 avril 2023)*

⁹ France Diplomatie, *Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (24 avril 2023)*

¹⁰ Site de l'Ambassade de France au Soudan, *Soudan – Fermeture de l'ambassade (24 avril 2023)*

Enfin, les personnes éligibles à la réunification familiale n'ont aucun moyen d'accéder à une prise en charge en vue d'un transfert.

➤ **Sur la nécessité de présenter un document de voyage et un visa pour quitter le territoire soudanais**

L'ordonnance du Conseil d'Etat du 25 août 2021, statuant sur les demandes de mesures dans le cadre du conflit en Afghanistan rappelait que « *défaute de délivrance de visas apparaît sans incidence, dans l'immédiat, sur l'exercice du droit des requérants à bénéficier de la réunification de leur famille.* »

Il en va autrement de la situation des personnes éligibles à la réunification familiale aujourd'hui bloquées sur le territoire soudanais.

Comme rappelé précédemment, aucune sortie aérienne n'est possible par opération d'évacuation.

Aussi, les personnes prises dans le conflit, telles que les requérantes, sont contraintes d'envisager une sortie du territoire par voie terrestre. Il convient d'en dresser la liste :

- Egypte,
- Érythrée,
- Ethiopie,
- Soudan du sud,
- République centrafricaine,
- Tchad,
- Libye.

Seules seront envisagées les sorties dans des conditions sécuritaires raisonnables, à savoir *via* l'Ethiopie et l'Egypte.

En effet, s'agissant de l'Érythrée, la frontière avec le Soudan est fermée « *sauf autorisation exceptionnelle* »¹¹, et la région frontalière est notoirement connue pour sa dangerosité¹².

Le Soudan du sud, la Libye et la République centrafricaine présentent une situation sécuritaire particulièrement volatile et dangereuse. La Cour nationale du droit d'asile retient d'ailleurs une qualification de « *conflit armé* » avec *a minima* une « *violence aveugle* », justifiant qu'un civil y soit exposé à une menace grave et individuelle du seul fait de ce conflit (et se voit donc accorder le bénéfice de la protection subsidiaire).

Dans ces conditions, aucune sortie ne peut être raisonnablement envisagée par les frontières terrestres vers ces territoires.

Il en va de même du Tchad, puisqu'atteindre la frontière implique la traversée du Darfour, zone connaissant également un « *conflit armé* » avec une violence dont l'intensité justifie que tout civil qui en est originaire soit protégé.

¹¹ France diplomatie, *Érythrée – Entrée/séjour*

¹² Gouvernement du Canada, 19 mai 2023, *Conseils aux voyageurs pour l'Érythrée*

S'agissant d'une traversée par la frontière égyptienne, les exigences de l'administration égyptienne vis-à-vis des ressortissants soudanais ont évolué.

Si, dans un premier temps, les autorités égyptiennes permettaient aux femmes et enfants démunis de passeport d'accéder au territoire (puis, avec des passeports périmés), les conditions d'accès se sont durcies. Désormais, il est nécessaire de présenter un passeport valide et individuel (les enfants ne pouvant plus être ajoutés au passeport de leurs parents), ainsi qu'un visa.

Une déclaration du Ministère des transports soudanais a ainsi informé du durcissement en cours de l'accès au territoire égyptien par une notification générale du 7 juin 2023 (Traduction libre) :

L'administration du point de passage terrestre de Qestal en République arabe d'Égypte nous a informés qu'à compter du samedi 10/6/2023, il n'est plus permis d'entrer en République arabe d'Égypte, sauf après avoir obtenu un visa d'entrée préalable auprès du consulat égyptien à Wadi Halfa ou Port-Soudan pour tous les groupes d'âge et pour les deux sexes (femmes, hommes, enfants).

S'agissant d'une traversée par la frontière éthiopienne, les autorités éthiopiennes exigent la présentation d'un passeport valide, et d'un visa éthiopien. Ce visa est délivré sous condition de présenter un visa tiers, le visa éthiopien étant prévu pour une durée d'un mois le temps nécessaire à un transit vers un pays tiers.

Très récemment, les services éthiopiens ont fait état de leur refus de délivrer des visas à des ressortissants soudanais :



Dear Sir,

Thank you for your email. Kindly let us inform you that due to the recent political tensions, the Immigration Office of Ethiopia has stopped issuing evisas to Sudanese citizens. Please be advised to contact the nearest Embassy of Ethiopia in order to apply for a regular visa.

Best regards

Dès lors, s'agissant d'une ressortissante soudanaise éligible à la réunification familiale, il est raisonnable d'envisager une sortie par la frontière égyptienne ou éthiopienne. Ces traversées nécessitent la présentation d'un document de voyage valide et d'un visa.

Aussi, le défaut de visa a une incidence directe sur l'exercice du droit à réunification familiale.

Les requérantes entendent rappeler qu'il est actuellement impossible de traverser la frontière en tant que mineures non accompagnées, les autorités égyptiennes refusant ces traversées, d'après les annonces diffusées (voir notamment page Facebook Special Trips SD en arabe) :

⚠️ تنبيهات:

⊘ لا يسمح سفر الذكور والائناث تحت سن 18 سنة الا بوجود احد الوالدين

⊘ تم ايقاف وثيقة السفر الاضطراريه بقرار صادر بتاريخ 25/5/2023 ولم يتم ارجاعها حتى الآن

..

Traduction libre :

..

⚠️ Alertes :

⊘ Les hommes et les femmes de moins de 18 ans ne sont pas autorisés à voyager sauf en présence d'un parent..

⊘ Le document de voyage d'urgence a été suspendu par décision rendue le 25/5/2023 et n'a pas encore été rendu.

..

Aussi, les requérantes sont dans l'impossibilité de se déplacer et attendent d'être contactées par les autorités françaises pour se voir remettre les laissez-passer. C'est pourquoi, par email du 16 juin 2023, le Conseil des requérantes envisageait plusieurs solutions auprès de l'administration française :

« Aussi, il me semble qu'il est nécessaire d'envisager :

- soit, le déplacement d'un agent consulaire jusqu'au poste de Wadi Halfa, qui accompagnerait les deux filles mineures durant la traversée de la frontière, et jusqu'à leur prise en charge au Caire.

- soit, la possibilité d'une remise de laissez-passer et d'un visa à leur grand-mère maternelle, Madame A. Mhassen, qui pourrait ainsi les accompagner. Afin qu'il n'y ait aucun doute sur leur lien de filiation, je me permets de vous joindre son acte de naissance et la copie de son passeport expiré. Leur mère autorise cet accompagnement par la grand-mère maternelle des enfants (qui les prend en charge depuis plusieurs mois).

Par ailleurs, ces enfants ne peuvent pas demeurer seules en Egypte, où comme leur mère l'a indiqué devant le Juge des référés, elle n'a aucun contact. Or, cette dernière ne peut en l'état pas se déplacer sur le territoire égyptien, puisque son titre de voyage ne lui a pas encore été délivré, et que son entrée en Egypte est conditionnée à la présentation d'un visa.

Aussi, il serait possible d'envisager que la grand-mère maternelle puisse les accompagner jusqu'au Caire, puis jusqu'en France si elle avait également un visa à cette fin.

En l'état, il est inenvisageable de laisser deux filles mineures traverser la frontière soudano-égyptienne, puis l'Egypte seules sans prise en charge. Je me permets d'insister sur l'urgence de cette situation, qui a justifié le délai de 72h imposé par le Tribunal, au vu de la dégradation continue de la situation sécuritaire au Soudan qui les place en danger de péril imminent. »

Le Ministère de l'Intérieur a depuis été interpellé à plusieurs reprises, tant par le Conseil des requérantes que par les journalistes suivant ce dossier, en vain.

Seule l'injonction faite au Ministère de l'Intérieur de prendre des mesures immédiates pour exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, de prendre attache sans délai avec les

requérantes, leur mère en France et leur Conseil à cette fin, et sous astreinte par 1 000 euros par jour de retard, permettra de faire cesser l'atteinte aux libertés fondamentales des requérantes.

PAR CES MOTIFS
ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DEDUIRE OU SUPPLEER AUX
BESOINS D'OFFICE

Il est demandé au Conseil d'Etat de :

Vu la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Vu l'article L. 521-2 du Code de justice administrative

Vu le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

Vu Décret n°2004-1543 du 30 décembre 2004 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de titres de voyage,

- **ACCORDER** à Mesdames A. Aya et M. Omnia le bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire et désigner Maître CABOT en application de l'article 20 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991
- **ANNULER** l'ordonnance rendue par le Tribunal administratif de Nantes le 15 juin 2023 n°2309356
- **A titre principal, ENJOINDRE** le Ministère de l'Intérieur à prendre des mesures immédiates afin d'exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, par la remise à leur grand-mère maternelle, Madame G. Ranya, d'un laissez-passer et d'un visa, dans un délai de 24 heures
- **A défaut, ENJOINDRE** le Ministère de l'Intérieur à prendre des mesures immédiates afin d'exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023
- **ENJOINDRE** le Ministère de l'Intérieur à prendre contact avec elles et avec leur Conseil sans délai
- **FIXER** une astreinte de 1 000 euros par jour de retard.
- Si le bénéfice de l'aide juridictionnelle est accordé à Mesdames A. Aya et M. Omnia, **CONDAMNER** l'Etat à verser à Maître CABOT la somme de 3 000 euros, au titre de l'article L 761-1 du Code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique sous réserve que Maître CABOT renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État au titre de l'aide juridictionnelle
- A défaut si la demande d'aide juridictionnelle est rejetée, **CONDAMNER** l'Etat à verser à Mesdames A. Aya et M. Omnia la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

Paris, le 4 juillet 2023

Héloïse CABOT