

*A Mesdames, Messieurs les Président et Conseillers
Du Tribunal administratif de Nantes*

REQUETE EN REFERE LIBERTE

Article L. 521-2 du Code de justice administrative

POUR

MADAME A.

née le 16 octobre 2005 à Khartoum,

MADAME M

née le 6 avril 2014 à Khartoum.

REPRÉSENTÉES PAR MADAME G.

en tant que représentante légale
de nationalité soudanaise

93250 VILLEMOMBLE

ASSISTÉES 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'absence d'exécution de l'ordonnance du Tribunal administratif de Nantes n°2308288 du 15 juin 2023 impliquant l'absence de remise de laissez-passer et de visa au bénéfice de Aya A. et Omnia M.

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. a saisi le 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):

« 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.

Aussi, 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 entend démontrer que la carence de l'Administration française dans l'exécution e 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 portent une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie familiale, au droit à la vie, à ne pas être soumis 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.

II. DISCUSSION

Aux termes des dispositions 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. »

Le prononcé de mesures de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative est conditionné à une urgence spécifique et à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale – en l'occurrence au droit d'asile et au droit au respect de la vie privée et familiale (CE, réf., 12 janvier 2001, *Hyacinthe*).

1. Sur l'urgence caractérisée

➤ En droit,

La procédure instaurée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne subordonne la saisine du juge des référés au respect d'aucun délai mais seulement à ce que l'urgence soit justifiée à la date de la saisine (CE, 17 mars 2010, N°332585).

Le Conseil d'Etat considère que la condition d'urgence est caractérisée par « *une atteinte suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant* » (CE, 15 février 2002, n°238547, Hadda). Cette condition implique qu'une mesure « *visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les quarante-huit heures* » (CE, 9 mars 2007, n°302182, OIP).

Le Conseil d'Etat a admis la possibilité de saisir de nouveau le Juge des référés sur le fondement de l'article L.521-2 du Code de justice administrative en cas d'absence d'exécution d'une ordonnance de référé :

- Conseil d'Etat, 11 juin 2002, n°247649 :

« si, pour l'exécution du jugement du 28 mars 2001, M. a saisi le tribunal administratif selon la procédure prévue par l'article L. 911-4 du code de justice administrative – procédure qui, à ce jour, n'a pas abouti -, cette circonstance ne faisait pas par elle-même obstacle à ce que l'intéressé présentât au juge des référés une demande tendant à ce qu'il ordonne une mesure d'urgence sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »

De même,

- Conseil d'Etat, 28 novembre 2019, n°436031 :

« Il résulte de l'instruction diligentée par le juge des référés du tribunal administratif de Nantes que, par un jugement du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Nantes, faisant droit à la demande de Mme Marie Belmar, ressortissante guinéenne bénéficiaire de la protection subsidiaire, a annulé la décision du 3 novembre 2016 de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France et enjoint au ministre de l'intérieur de délivrer dans le délai d'un mois à l'enfant Abdoul Aziz Belmar, né le 26 février 2002, le visa de long séjour qu'il avait sollicité en sa qualité de fils de Mme Belmar. Le 23 octobre 2019, faisant valoir l'inexécution de cette injonction, Mme Belmar a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nantes, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au ministre de l'intérieur la délivrance de ce visa dans le délai de vingt-quatre heures, sous astreinte de 200 euros par jour de retard. Par une ordonnance du 28 octobre 2019, dont Mme Belmar relève appel, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande au motif que le tribunal était simultanément saisi par l'intéressée d'une demande d'exécution présentée au titre de l'article L. 911-4 du code de justice administrative et que la condition d'urgence particulière rendant nécessaire l'intervention, dans un délai de quarante-huit heures, d'une mesure ordonnant la délivrance du visa ne pouvait, en l'espèce, être regardée comme satisfaite.

3. Si, ainsi que l'a d'ailleurs jugé le juge des référés du tribunal administratif de Nantes, la circonstance que Mme Belmar ait saisi le tribunal administratif selon la procédure prévue par l'article L. 911-4 du code de justice administrative ne fait

pas par elle-même obstacle à ce que l'intéressée présente au juge des référés une demande tendant à ce qu'il ordonne, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une mesure d'urgence susceptible d'avoir le même effet, l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient 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. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la date du jugement dont l'inexécution est en cause et au délai qu'il fixait à l'administration, aux démarches déjà engagées pour son exécution et à la procédure simultanément engagée sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative à cette fin, à l'âge de l'enfant auquel le visa doit être délivré, qui, bien que séparé de sa mère et non reconnu par son père, n'apparaît pas dépourvu d'appui en Guinée, enfin, à l'absence de circonstance particulière invoquée par Mme Belmar, la requérante n'apporte pas, en appel, d'élément de nature à infirmer l'appréciation du juge des référés de première instance quant à l'absence, à ce jour, d'une urgence rendant nécessaire l'intervention, dans un délai de quarante-huit heures, du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. »

➤ **En l'espèce,**

En l'espèce, la situation d'urgence est caractérisée par la séparation des enfants mineurs avec leur mère, dans un contexte nouveau de guerre civile.

D'abord, la dégradation brutale de la situation sécuritaire présente des risques sérieux pour la sécurité et l'intégrité de l'enfant. En effet, les chiffres sont alarmants sur les mineurs victimes du conflit depuis le 15 avril 2023. Début mai 2023, l'UNICEF indiquait :

« Pour illustrer la violence des combats au Soudan, l'Unicef indique que pendant les premiers onze jours du conflit, au moins 190 enfants ont été tués dans les affrontements et 1 700 ont été blessés. Un chiffre énorme et sans doute très en deçà de la réalité comme nous l'explique James Elder, porte-parole de l'Unicef : « Nos informations montrent qu'en moyenne, pendant les onze premiers jours du conflit, chaque heure, sept enfants ont été tués ou blessés... Sept enfants toutes les heures... et ces chiffres ne concernent que les enfants qui ont pu rejoindre un Centre de soins et qui ont donc été enregistrés. Le chiffre réel est certainement beaucoup plus dramatique. Tous les endroits où les enfants sont censés être en sécurité comme les écoles, les maisons, les hôpitaux, eh bien tous ces endroits sont constamment attaqués et le sont encore à l'heure où je vous parle. Les humanitaires, les entrepôts d'aide, les convois dont ceux de l'Unicef, sont attaqués, pillés ou détruits » »¹

Cet isolement est de nature à créer, pour l'enfant, des troubles psychologiques importants. Au regard des pénuries de soins, d'alimentation et d'accès aux services de base, cette situation est susceptible de mettre en danger la sécurité de l'enfant mineure.

¹ RFI, 6 mai 2023, *Combats au Soudan : les enfants parmi les principales victimes*

Il convient de rappeler que les requérantes sont séparées de leur mère depuis plus de deux années, faute notamment d'instruction dans un délai raisonnable de sa demande de réunification familiale. Leurs besoins les plus élémentaires ainsi que leur intégrité physique et mentale ne sont plus assurés.

Leur domicile ayant été bombardé, elles sont actuellement déplacées dans une zone non sécurisée, en proie à des attaques et combats.

L'urgence de la nécessité d'exécuter les mesures enjointes par le Juge des référés est caractérisée, ces mesures ayant déjà été ordonnées dans le cadre d'un référé-liberté dans le contexte d'une urgence retenue par le Tribunal de céans aux motifs suivants :

« Au regard de l'ensemble de ces éléments et du contexte sécuritaire actuel au Soudan, d'une part, la condition d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative apparaît satisfaite et, d'autre part, le silence gardé par les autorités consulaires françaises au Soudan doit être regardé, dans les circonstances particulières de l'espèce, comme caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale au droit de la requérante 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 à l'intérêt supérieur de ses filles, garanti par les stipulations de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant »

Il convient de rappeler que la situation se dégrade constamment au Soudan, et dans les environs de la frontière égyptienne. En effet, des mesures sont prises par les autorités égyptiennes pour refuser la sortie du territoire d'exilés soudanais.

Les requérantes n'ont pour soutien que leur grand-mère maternelle et leurs tantes, totalement dépourvues de moyen de les protéger effectivement dans un contexte de conflit armé.

Dès lors, la situation d'urgence est constituée au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative.

2. Sur les atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale

Aux termes de l'article L. 561-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale : / 1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile ; / 2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ; / 3° Par les enfants non mariés du couple, n'ayant pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire. / (...) L'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite ».

Aux termes de l'article L. 561-5 du même code :

« Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais. Ils produisent pour cela les actes de l'état civil justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire. / En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 121-9 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux ».

En application de ces dispositions, **Madame G. Ranya a introduit une** demande de réunification familiale en faveur de ses deux filles mineures, restées au Soudan.

L'inaction de l'administration française dans l'instruction de cette demande et son refus d'exécution de l'ordonnance de référé du Tribunal administratif de Nantes du 15 juin 2023 portent une atteinte manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales :

2.1. Sur le droit au respect de la vie familiale

➤ En droit,

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales prévoit que :

- « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
- 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique*

du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Le droit de vivre en famille a été élevé au rang de liberté fondamentale (CE, sect. 30 octobre 2001, Ministère de l'Intérieur c/ Mme Tliba, n°238211).

L'acte final de la conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides dans son point B en considérant que « *l'unité de famille est un droit essentiel du réfugié et que cette unité est constamment menacée* et avait recommandé *aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour*

- 1) *assurer le maintien de l'unité de famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ;*
- 2) *assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption. »*

Par sa décision d'Assemblée du 2 décembre 1994, AGYPEONG N°112842, le Conseil d'État a dégagé de ces stipulations le principe général de droit de l'unité de famille des réfugiés dont découle le droit pour la famille des réfugiés de les rejoindre et de se voir reconnaître la qualité de réfugié.

La Directive 2003/86/CE relative au regroupement familial prévoit à son chapitre V des dispositions spécifiques aux réfugiés qui reprennent ces principes.

Dans ses arrêts Mugenzi contre France et Tada Muzinga contre France du 10 juillet 2014, Requête n°52701/09, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que :

« 54. La Cour rappelle que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale (voir le mandat du HCR, paragraphe 32 ci-dessus). Elle rappelle également qu'elle a aussi reconnu que l'obtention d'une telle protection internationale constitue une preuve de la vulnérabilité des personnes concernées (Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], no 27765/09, § 155, CEDH 2012). Elle note à cet égard que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive 2003/86/CE de l'Union européenne (paragraphe 32 ci-dessus).

[...]

*«62. Compte tenu de ce qui précède, et malgré la marge d'appréciation de l'État en la matière, la Cour estime que les autorités nationales n'ont pas dûment tenu compte de la situation spécifique du requérant, et conclut que la procédure de regroupement familial n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter le droit du requérant au respect de sa vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention. Pour cette raison, l'État a omis de ménager un juste équilibre entre l'intérêt du requérant d'une part, et son intérêt à contrôler l'immigration d'autre part. **Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.** »*

Aussi,

« En ce qui concerne la question des exigences de forme pour le traitement des demandes de regroupement familial introduites par des réfugiés, le processus de décision doit présenter des garanties de souplesse (par exemple quant à l'utilisation et à la recevabilité des preuves de l'existence de liens familiaux), de célérité et d'effectivité suffisantes pour faire observer le droit au respect de la

vie familiale du requérant (M.A. c. Danemark [GC], §§ 137-139 et 163, Tanda-Muzinga c. France, Mugenzi c. France, Senigo Longue et autres c. France). »²

Le Conseil d'État a rappelé que le droit pour les réfugiés et titulaires de la protection subsidiaire de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants âgés de moins de dix-neuf ans relève du droit à mener une vie familiale normale et fait peser sur l'Administration des obligations positives (telles que celles de convocation aux fins de prise d'empreintes ou d'enregistrement des demandes dans un délais raisonnable) (CE, 9 juin 2022, n°457936).

S'agissant spécifiquement d'une demande introduite devant le Juge des référés sur le fondement de l'article L521-2 du Code de justice administrative, visant à enjoindre le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères des mesures afin d'assurer la réunification familiale effective de ressortissants afghans après la chute de Kaboul à l'été 2021, le Tribunal administratif de Paris a rappelé :

- Tribunal administratif de Paris, ord. 26 août 2021, n°2117932/9 :

« Le droit au respect de la vie familiale ainsi que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L.521-2 du Code de justice administrative. »

➤ **En l'espèce,**

Les requérantes sont séparées de leur mère depuis l'exil de celle-ci.

Après la reconnaissance de son statut de réfugiée, **Madame G. Ranya** a déposé rapidement une demande de réunification familiale en faveur de ses filles, à l'été 2022.

Ce délai d'instruction particulièrement long caractérise une carence des autorités françaises, portant atteinte aux droits des requérantes au respect de leur droit à une vie familiale.

Bien plus, le refus d'exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023 confirme la carence de l'Administration. Les requérantes rapportent la preuve des nombreuses demandes adressées aux services ministériels qui, conformément au principe du contradictoire se sont vus notifiés l'ordonnance, n'ont pas entendu faire appel, et n'ont jamais répondu.

La presse a d'ailleurs sollicité, de son côté, les services ministériels au sujet de ce dossier, dont la réponse, rapportée par Le Monde est édifiante :

*« Le 15 juin, le tribunal a rendu une ordonnance de référé donnant soixante-douze heures aux autorités françaises pour délivrer un laissez-passer aux deux jeunes filles. Une semaine après, elles végètent encore au poste frontière de Wadi Halfa en compagnie de leur grand-mère et de leurs deux tantes, dans des conditions humanitaires difficiles, sans laissez-passer ni visa. (...) **Face aux courriels répétés des avocats, le ministère de l'intérieur reste muet. « Ils ne veulent pas créer d'appel d'air comme avec l'Afghanistan », livre notre source à l'ambassade.** »³*

² Guide CEDH, 31 août 2022, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme - Immigration*

³ Le Monde, 16 juin 2023, *Des soudanais coincés dans la guerre après la destruction de leurs papiers par l'ambassade de France*

Madame G. Ranya est donc fondée à solliciter, en référé, des mesures nécessaires pour sauvegarder le droit fondamental au respect de sa vie privée et familiale de ses filles mineures dont elle est séparée.

L'atteinte au droit de mener une vie familiale normale a été caractérisée par l'inaction de l'Administration française lors du premier contentieux en référé-liberté introduit. Elle est de nouveau caractérisée par l'attitude de l'Administration.

2.2. Sur le droit à la vie et à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants

➤ En droit,

Aux termes des stipulations de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

Il convient de rappeler que cette interdiction a « un caractère absolu, car elle ne souffre nulle dérogation d'après l'article 15 § 2, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation, et même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé ou un afflux de migrants et de demandeurs d'asile, indépendamment du comportement de la personne concernée (...) ou de la nature de l'infraction présumée qu'elle aurait commise ».⁴

Cet article fait peser des obligations sur l'Etat qui couvrent une obligation négative de s'abstenir d'infliger des lésions graves aux individus, mais également des obligations positives suivantes :

« premièrement, l'obligation de mettre en place un cadre législatif et réglementaire de protection, deuxièmement, dans certaines circonstances bien définies, l'obligation de prendre des mesures opérationnelles pour protéger des individus précis face à un risque de traitements contraires à cette disposition et, troisièmement, l'obligation de mener une enquête effective sur des allégations défendables d'infliction de pareils traitements. De manière générale, les deux premiers volets de ces obligations positives sont qualifiés de « matériels », tandis que le troisième correspond à l'obligation positive « procédurale » qui incombe à l'État (X et autres c. Bulgarie [GC], 2021, § 178). »⁵

La CEDH a rappelé qu'une situation de violences généralisées peut être d'une gravité telle qu'il pourrait en être conclu que toute personne qui y retournerait serait exposée à un risque réel de traitement contraire à l'article 3 du seul fait de sa présence et que le caractère absolu du droit consacré à l'article 3 ne souffre aucune exception, aucun facteur justificatif, ni aucune mise en balance d'intérêts :

- CEDH, 9 juillet 2021, n°6697/18, M.A. c/ Danemark :

Une situation de violences généralisées dans un pays peut être d'une gravité telle qu'il pourrait en être conclu que toute personne qui y retournerait serait exposée à un risque réel de traitement contraire à l'article 3 du seul fait de sa présence là-bas. Le caractère absolu du droit consacré à

⁴ Guide CEDH, 31 août 2022, *Guide sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme – Interdiction de la torture*

⁵ Guide CEDH, 31 août 2022, *Guide sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme – Interdiction de la torture*

l'article 3 ne souffre aucune exception, aucun facteur justificatif ni aucune mise en balance d'intérêts. Dès lors, un afflux croissant de migrants ne saurait exonérer un État de ses obligations découlant de cette disposition (voir, par exemple, Khlaifia et autres, précité, § 114). En principe, ce facteur est susceptible lui aussi de réduire la latitude dont jouit un État dans la mise en balance, sur le terrain de l'article 8, des intérêts en conflit que sont le regroupement familial et le contrôle de l'immigration. Cependant, lorsqu'il y a un afflux massif de demandeurs d'asile et d'importantes contraintes du point de vue des ressources, les États d'accueil doivent pouvoir considérer qu'il entre dans leur marge d'appréciation de donner la priorité à l'octroi de la protection offerte par l'article 3 à un plus grand nombre de ces personnes, au détriment de l'intérêt de certaines d'entre elles, au regard de l'article 8, à un regroupement familial.

Ce raisonnement, suivant la Cour, est susceptible de réduire la latitude dont jouit un Etat dans la mise en balance, sur le terrain de l'article 8, des intérêts en conflit que sont le regroupement familial et le contrôle de l'immigration. La Cour estime que les Etats d'accueil doivent pouvoir donner la priorité à l'octroi de la protection offerte par l'article 3 au détriment de l'intérêt de certaines personnes au regard de l'article 8, à un regroupement familial.

Par ailleurs, le droit à la vie a été consacré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (CE, 16 novembre 2011, n°353172 et 353173, Ville de Paris et Sté d'économie mixte Parisienne).

➤ **En l'espèce,**

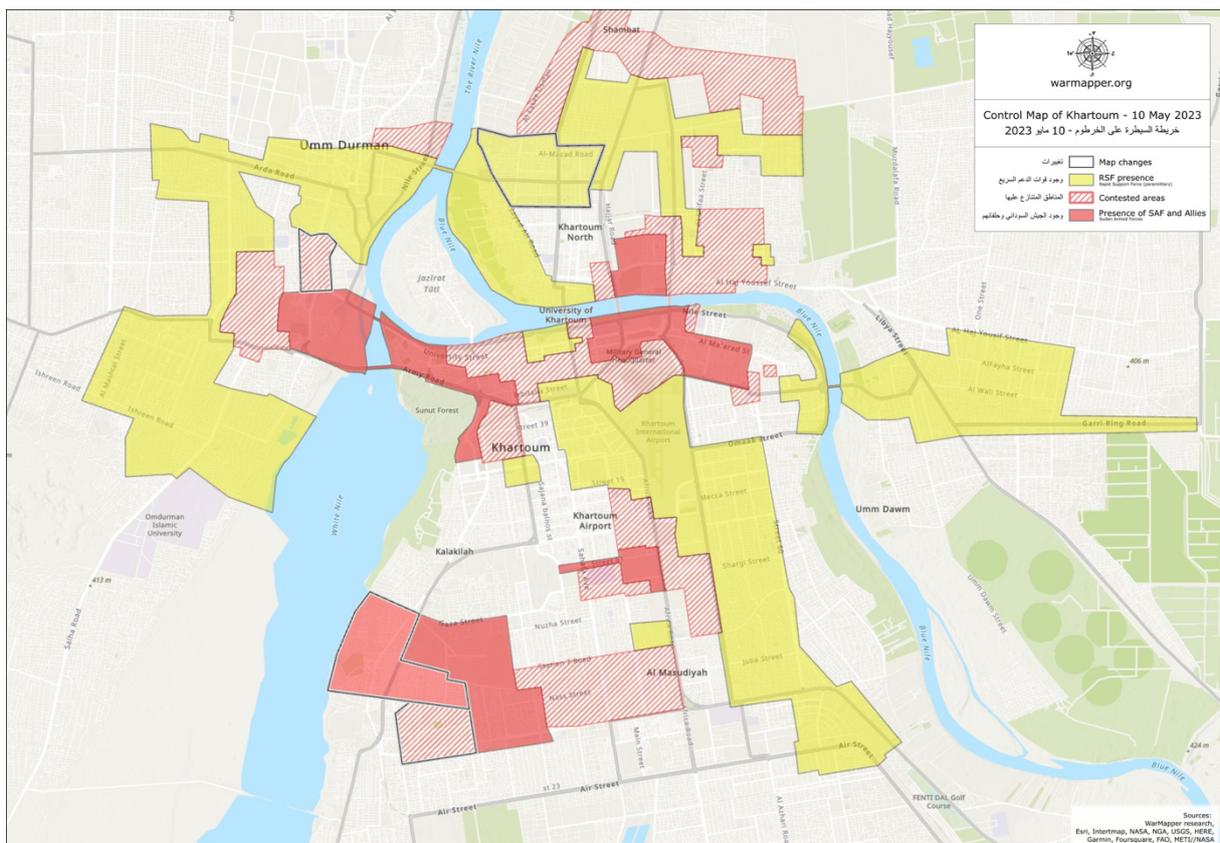
Ici, non seulement sont en cause le droit au respect de la vie familiale de deux enfants mineures séparées de leur mère réfugiée en France, leur intérêt supérieur, mais également leur droit à la vie et à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants du seul fait de leur présence à Khartoum et au Soudan, en raison de l'entrée en guerre.

Les développements précédents ont fait état de la dégradation brutale et sévère de la situation sécuritaire à Khartoum et dans d'autres villes soudanaises, du fait des combats entre les forces de l'armée soudanaise et celles des Forces de soutien rapide.

Au début du conflit, les requérantes étaient scolarisées (en troisième année de lycée pour l'aînée, et quatrième année d'école primaire pour la cadette) et résidaient dans le quartier Al Imtidat, en compagnie de leur grand-mère maternelle, Madame A. M., professeure d'anglais dans des écoles de réfugiés éthiopiens.



Il ressort de l'infographie ci-dessous qu'il s'agit d'une zone « contestée » au 10 mai 2023, c'est-à-dire où des combats ont lieu entre les forces armées soudanaises et les forces de soutien rapide :



Après le bombardement de leur habitation, les requérantes ont erré sans trouver de nouvel abri. Elles ont quitté Khartoum avec leur grand-mère et leurs tantes maternelles pour tenter de rejoindre l'Égypte et se trouve actuellement à Wadi Halfa.

Lors de leur déplacement vers la frontière égyptienne, le bus les emmenant a été pillé par des membres des forces de soutien rapide, et des jeunes passagers ont été arrêtés.

Elles sont actuellement toujours dans les environs de Wadi Halfa, dans des conditions humanitaires extrêmes.

Il est clair que les requérantes, jeunes filles mineures, se trouvent en situation de danger imminent du fait du conflit armé, des attaques visant la population civile et des exactions commises contre les femmes et les filles par les forces qui s'affrontent sur tout le territoire soudanais.

Dès lors, la carence de l'Administration française dans l'exécution de l'ordonnance du 15 juin 2023, qui l'enjoignait à la délivrance effective de laissez-passer, 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 leur droit à la vie et à ne pas être soumises à des traitements inhumains et dégradants.

2.3. Sur la liberté de quitter son pays et la liberté de circulation

➤ En droit,

Le Conseil d'Etat a consacré la liberté d'aller et venir comme liberté fondamentale (CE, ord., 9 janvier 2001, n°228928).

L'article 2 du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme, invocable à l'égard des Etats qui l'ont ratifié tels que la France, garantit trois droits distincts :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

Ces dispositions tendent à protéger « le droit dans l'espace, garanti à toute personne, de circuler à l'intérieur du territoire dans lequel elle se trouve ainsi que de le quitter ; ce qui implique le droit de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer » (CEDH, 25 janvier 2007, n°23468/02, Sissanis c/ Roumanie).

Le Guide sur l'article 2 du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme – Liberté de circulation rappelle l'économie de cette disposition et les étapes de son application :

- 1- Son champ d'application personnel, matériel et territorial
- 2- La qualification de la mesure d'ingérence dans un des droits garantis et sa justification de la mesure d'ingérence

Il convient de revenir sur ces conditions :

1- Sur le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 2 du Protocole n°4 à la CEDH :

➤ **En droit**

L'article 2 du Protocole n°4 ne s'applique qu'aux personnes physiques (CEDH, 27 avril 1999, n°41080/98, OIJ c/ la République tchèque) et peut être invoqué par des étrangers (CEDH, 20 décembre 2016, n°19356/07, Shioshvili and others c/ Russie) et des enfants mineurs (CEDH, 27 septembre 2011, Diamante and Pelliccioni c/ San Marino).

Par ailleurs, si le paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole conditionne son application à la présence régulière du requérant sur le territoire de l'Etat membre, il n'en va pas de même pour le paragraphe 2.

L'arrêt M. c/ contre Danemark (CEDH, 14 octobre 1992, n°17392/90, M c/ Danemark), cité dans le Guide sur l'article 2 du Protocole n°4, par son considérant de principe, distingue deux hypothèses :

« Dans ces conditions, la Commission constate que le requérant n'a pas été privé de sa liberté et de sa sûreté, au sens de l'article 5 de la Convention, par un acte des autorités diplomatiques danoises, mais par une mesure des autorités de la RDA. La Commission rappelle cependant qu'un acte ou une omission imputable à un Etat partie à la Convention peut exceptionnellement engager sa responsabilité pour les actes d'un Etat qui n'est pas partie à la Convention, au cas où l'intéressé aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant concernant les garanties et les droits que lui assure la Convention (cf. Cour eur DH, arrêt Soering du 7 juillet 1989, série A n°161). La Commission estime toutefois que ce qui est arrivé au requérant lorsqu'il était entre les mains des autorités de la RDA ne saurait, vu les circonstances passer pour tellement exceptionnel que la responsabilité du Danemark s'en trouverait engagée. »

- La première, exclue dans l'arrêt du 14 octobre 1992, où l'atteinte portée au droit protégé par la Convention résulte d'un acte des autorités de l'Etat membre, quand bien même l'acte a été commis dans des locaux diplomatiques dans un Etat tiers ;
- La seconde, retenue dans l'arrêt du 14 octobre 1992, où l'atteinte ne résulte pas d'un acte des autorités de l'Etat membre, et où, commise dans les locaux diplomatiques dans un Etat tiers, n'engage pas la responsabilité de l'Etat membre.

➤ **En l'espèce,**

Les requérantes ont remis leur passeport aux autorités diplomatiques françaises dans les services à Khartoum.

Elles ont voulu les récupérer, et les ont sollicitées en vain.

Les informations reçues laissent supposer que les passeports ont été détruits, puisqu'une information générale a été transmise à d'autres ressortissants soudanais ayant déposé leur document de voyage auprès de l'ambassade, les informant de la destruction des passeports :

----- Forwarded message -----
From: **Consulaire SOUDAN** <consulaire.soudan@diplomatie.gouv.fr>
Date: Wed, 17 May 2023 at 10:50
Subject: KHARTOUM – visa application in the French Embassy : your passport / KHARTOUM – demande de visa à l'Ambassade de France : votre passeport
To:

Dear Madam, Dear Sir,

You've submitted your passport in the course of a French visa application. This passport was kept stored in the premises of our Embassy in Khartoum.

As a consequence of the security situation, our Embassy was not able to ask you to come to withdraw your passport if you hadn't already done so. When the decision to evacuate the Embassy staff and to close temporarily the diplomatic premises was made, your passport has been destroyed according to the instructions for such cases.

We are aware of the inconvenience that this situation has caused, unfortunately we had to make this decision to avoid any kind of fraudulent use of your passport in case of intrusion in the Embassy.

**

Madame, Monsieur,

Vous aviez déposé votre passeport dans le cadre d'une demande de visa pour la France. Ce passeport était conservé dans les locaux de notre ambassade à Khartoum.

Compte tenu de la situation sécuritaire, il n'a pas été possible à notre ambassade de vous demander de venir retirer votre passeport si vous ne l'aviez pas déjà fait et, lorsque la décision d'évacuer le personnel et de fermer temporairement les locaux diplomatiques a été prise, votre passeport a été détruit, conformément aux instructions en vigueur dans ce cas de figure.

Nous sommes conscients des désagréments causés par cette situation mais avons été amenés à prendre cette décision pour éviter, en cas d'intrusion dans l'ambassade, tout risque d'usage frauduleux de votre passeport.

Cette information a d'ailleurs été relayée par la presse internationale :

« Of eight other countries that answered questions about the evacuation, only France said it had also destroyed the passports of visa applicants on security grounds. »⁶

Depuis, la presse s'est saisie de cette situation et les informations relatives à la destruction des passeports ont été confirmées par des diplomates interrogés :

- Article de RFI du 15 juin 2023 :

*« Mais les deux filles de Ranya, sans papiers valables, ont été refoulées. Car lors de l'évacuation de l'ambassade de France, leurs passeports, avec tous ceux qui étaient en attente de traitement, ont été détruits, « conformément aux instructions en vigueur dans ce cas de figure », selon un courrier électronique du service consulaire. **Un diplomate a expliqué que telle était la procédure en cas de force majeure, « pour éviter que les passeports tombent entre des mains mal intentionnées ».** »⁷*

- Article du Monde du 16 juin 2023 :

« A la veille de l'évacuation, le personnel diplomatique a procédé à la destruction de la plupart du matériel présent dans l'ambassade. Les locaux étaient jonchés de confettis de documents passés à la broyeuse, de plaques diplomatiques découpées et de téléphones ou ordinateurs de service brisés. Dans le tas se trouvaient plusieurs dizaines de passeports de ressortissants soudanais en attente de visa, déchirés à la main.

« C'était une situation d'urgence. Nous avons suivi à la lettre les instructions en vigueur : des directives de sécurité nationale délivrées par le Quai d'Orsay en cas d'évacuation. Aucun document

⁶ The New York Times, 19 mai 2023, *Fleeing Sudan, US Diplomats Shredded Passports and Stranded Locals*

⁷ RFI, 15 juin 2023, *France : une Soudanaise saisit la justice après la destruction des passeports de ses filles à Khartoum*

ne doit rester derrière, pour ne pas tomber entre de mauvaises mains », justifie une source diplomatique au sein de l'ambassade. »⁸

Les requérantes sont donc fondées à se prévaloir de l'application du paragraphe 2 de l'article 2 du Protocole n°4 puisque :

- Mineures et étrangères, elles sont fondées à l'invoquer ;
- Leur passeport a été vraisemblablement détruit par les autorités de l'Etat membre, dans leurs locaux diplomatiques. Elles se situent donc dans la première hypothèse de l'arrêt du 14 octobre 1992, ce qui permet d'engager la responsabilité de l'Etat français sur ce fondement ;
- Le Ministère de l'Intérieur s'abstient d'exécuter l'ordonnance de référé enjoignant de délivrer et de remettre de manière effective les laissez-passer aux requérantes.

2- Sur la qualification de la mesure d'ingérence non justifiée

➤ En droit,

De jurisprudence constante, la dépossession d'un document d'identification tel qu'un passeport constitue une « *ingérence dans l'exercice de la liberté de circuler* » (CEDH, 22 mai 2001, n°22592/96, Baumann c/ France).

Il convient alors de rechercher :

- Si la mesure incriminée était « *prévüe par la loi* », au sens des dispositions du paragraphe 2 ;
- Et, s'agissant du paragraphe 2, si elle était « *nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »

La nécessité de la mesure est à apprécier au regard de sa proportionnalité :

« Une ingérence est réputée « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi. À cet égard, il faut que les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières si toutes ces conditions se trouvent remplies, c'est à la Cour qu'il revient de trancher en définitive la question de la nécessité de l'ingérence au regard des exigences de la Convention (Khlyustov c. Russie, 2013, § 84).

La question de savoir si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et le droit du requérant à la liberté de circulation s'apprécie au regard de toutes les particularités du cas d'espèce (Hajibeyli c. Azerbaïdjan, 2008, § 63). »

La jurisprudence retient trois piliers pour analyser la proportionnalité : « *la justification de la restriction au regard de sa fonction de protection, la qualité de l'appréciation opérée au niveau interne et la sévérité de la restriction.* »

⁸ Le Monde, 16 juin 2023, *Des Soudanais coincés dans la guerre après la destruction de leurs papiers par l'ambassade de France*

S'agissant de la qualité de l'adoption de la mesure, le Guide rappelle :

« Pour apprécier la proportionnalité d'une mesure, il est essentiel, d'une part, que les autorités en motivent l'adoption et, d'autre part, qu'elle soit entourée de garanties procédurales appropriées qui permettront aux autorités d'apprécier si elle se justifie toujours et de prévenir l'arbitraire (Cașuneanu c. Roumanie (déc.), 2011, § 53).

La proportionnalité exige également une appréciation individualisée au regard de la situation familiale, individuelle de l'individu et de la situation dans son pays d'origine :

L'imposition ou le maintien d'une restriction à la liberté de circulation d'un individu doit être décidé(e) en appréciant de façon approfondie la justification et la proportionnalité au moyen d'une mise en balance des intérêts concurrents en jeu les uns par rapport aux autres (Battista c. Italie, 2014, §§ 44 et 47).

210. Cette évaluation doit englober tous les éléments pertinents de la situation particulière (A.-M.V. c. Finlande, 2017, § 89) ainsi que ceux propres au requérant, par exemple sa situation familiale, professionnelle, financière et personnelle, son comportement (y compris, le cas échéant, la gravité d'une infraction qu'il aurait commise et le risque de récidive), de même que l'existence d'antécédents judiciaires chez lui (Stamose c. Bulgarie, 2012, § 35).

211. Lorsque le requérant est un ressortissant étranger et selon la nature de sa plainte, l'évaluation de sa situation individuelle peut appeler la prise en compte de la situation dans son pays d'origine (L.B. c. Lituanie, 2022, §§ 93-96).

➤ **En l'espèce,**

Les requérantes entendent se prévaloir de l'application du paragraphe 2 de l'article 2 du Protocole n°4 à la CEDH.

La destruction du passeport par les services français au Soudan s'analyse en une ingérence dans la liberté de circulation de l'enfant.

Il est donc clair que la destruction du passeport s'apparente à une ingérence dans l'exercice du droit de quitter son pays.

Cette mesure n'avait aucune base légale en droit français, et n'était pas « prévue par la loi » au sens des paragraphes 3 et 4 de l'article 2 du Protocole n°4.

Elle n'était pas non plus « nécessaire dans une société démocratique ».

A titre liminaire, il convient de rappeler que la jurisprudence européenne apprécie cette condition au regard de l'Etat de droit assuré dans les Etats membres de la Convention (le Guide ne faisant référence qu'à des actes d'ingérence intervenus sur le territoire des Etats membres) : une ingérence peut ainsi être nécessaire dans une société démocratique, à la condition préalable qu'elle ait des effets sur le territoire de l'Etat présentant les garanties d'une société démocratique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Ici, la destruction du passeport a été effectuée par l'Ambassade de France au Soudan, à la suite de l'entrée en conflit.

Cette mesure, dont les effets étaient définitifs, ne répond pas aux exigences de proportionnalité au regard des éléments suivants :

- 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 requérantes dans une situation de danger immédiat qui leur imposait de pouvoir se déplacer, non seulement dans leur pays, mais de pouvoir traverser les frontières extérieures pour se placer en sécurité ;
- La possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de circulation, comme l'ont fait d'autres Etats dans le cadre du même conflit (à titre d'exemple, transfert des passeports depuis Khartoum dans un autre pays par les autorités britanniques⁹, numéro d'appel mis en ligne par l'ambassade chinoise pour récupérer sur place les passeports¹⁰) ;
- L'absence de motivation de cette ingérence et de garanties procédurales, puisque les requérantes n'ont pas été informées de la destruction de leur passeport en amont ;
- L'extrême vulnérabilité des requérantes, mineures, et placées dans un pays connaissant une situation de conflit armé s'étendant sur tout le territoire.

Dès lors, il convient de considérer que la liberté de circulation, se traduisant ici par le droit de quitter son pays, est une liberté fondamentale, à laquelle une atteinte manifestement illégale a été portée par la destruction des passeports des requérantes.

Il lui est directement porté atteinte par l'attitude de l'administration française qui, refusant d'exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, et donc de délivrer un laissez-passer aux requérantes, les met dans l'impossibilité de quitter leur pays en proie à un conflit armé, alors même que leur passeport a visiblement été détruit par les services consulaires.

2.4. Sur l'intérêt supérieur des enfants

- **En droit,**

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. »

⁹ The New Arab, 8 mai 2023, *UK Home Office tells Sudanese citizens to collect passports from Kenya*

¹⁰ NY Times, 19 mai 2023, *Fleeing Sudan, US Diplomats Shredded Passports and Stranded Locals*

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 extraterritoriale¹¹.

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).

- **En l'espèce,**

Les requérantes sont des enfants mineurs 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.

¹¹ CRC/C/85/D/79/2019 – CRC+C+85/D/109/2019 ; CRC/C/86/D/R.77/2019

Cette situation porte également atteinte à d'autres droits fondamentaux, et ceux notamment d'être protégées par les autorités de l'Etat français, de bénéficier de soins et d'une éducation, besoins qui ne peuvent pas leur être assurés vu la situation actuelle au Soudan.

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

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.

L'atteinte portée à l'intérêt supérieur des enfants requérantes a été caractérisée par l'inaction de l'administration française lors du premier contentieux en référé-liberté.

Elle est d'autant plus actuelle que les requérantes se trouvent dans une situation de précarité sécuritaire qui s'aggrave avec le conflit armé et les mesures nouvellement prises par les autorités égyptiennes pour refuser les traversées de la frontière.

3. Sur les demandes

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'Etat¹² 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

¹² CE, ord. 25 août 2021, n°455744, 455745, 455746

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. »

Par son arrêt du 8 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 situation actuelle à Kaboul à la suite de la prise de contrôle de la ville par les Talibans et l'arrêt programmé des évacuations effectuées par les autorités françaises en lien avec le départ des forces américaines fixé au 31 août prochain caractérisent une situation d'urgence justifiant que le juge des référés se prononce sur la demande des requérantes dans un délai de 48 heures.

9. L'organisation des opérations d'évacuation à partir de Kaboul n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France. Par suite, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des demandes portant sur le dispositif de rapatriement et à ce que des rapatriements soient ordonnés. En revanche le juge des référés statuant en application des dispositions de l'article L.521-2 du code de justice administrative reste compétent pour enjoindre au ministre de l'Europe et des affaires étrangères 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. »

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

➤ **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* »¹³.
- De nouveau, le 17 avril 2023, s'inquiétant de la situation des ressortissants français »,

¹³ France Diplomatie, *Soudan – Communiqué du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (15 avril 2023)*

« 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. »¹⁴

- 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. »¹⁵

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. »¹⁶

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, 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. »¹⁷

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

¹⁴ France Diplomatie, Soudan – Affrontements à Khartoum entre l'armée et les Rapid support forces (17 avril 2023)

¹⁵ France Diplomatie, Soudan – Q&R – Extrait du point de presse (19 avril 2023)

¹⁶ France Diplomatie, Q&R – Point de presse live (20 avril 2023)

¹⁷ 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)

depuis le 15 avril, sont en contact permanent avec nos ressortissants sur place et tous nos partenaires. »¹⁸

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). »¹⁹

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* »²⁰.

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.

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 « *défait 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.* »

¹⁸ 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)

¹⁹ France Diplomatie, Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (24 avril 2023)

²⁰ Site de l'Ambassade de France au Soudan, Soudan – Fermeture de l'ambassade (24 avril 2023)

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 :

- Égypte,
- Érythrée,
- Éthiopie,
- Soudan du sud,
- République centrafricaine,
- Tchad,
- Libye.

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

En effet, s'agissant de l'Érythrée, la frontière avec le Soudan est fermée « *sauf autorisation exceptionnelle* »²¹, et la région frontalière est notoirement connue pour sa dangerosité²².

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.

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

²¹ France diplomatie, *Érythrée – Entrée/ séjour*

²² Gouvernement du Canada, 19 mai 2023, *Conseils aux voyageurs pour l'Érythrée*

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.

Afin de rendre effectif le droit à la réunification familiale des requérantes, le Tribunal de céans a enjoint au Ministre de l'Intérieur de « prendre toute mesure pour remettre de manière effective aux intéressées ces documents », injonction que le Ministère refuse d'exécuter.

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. M.**, 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. »

A toutes fins utiles, il est produit l'acte de naissance de la mère des requérantes (Pièce n°13) et la copie du passeport expiré de leur grand-mère (Pièce n°14), afin d'écartier tout doute sur leur lien de famille.

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.

Au vu des difficultés rencontrées dans l'exécution de l'ordonnance du 15 juin 2023 et des éléments nouveaux portés à la connaissance des requérantes, il est demandé à votre Tribunal :

- D'enjoindre le Ministère de l'Intérieur de prendre des mesures immédiates pour exécuter l'ordonnance de référé du 15 juin 2023, en prévoyant soit le déplacement d'un agent consulaire à Wadi Halfa, soit la délivrance d'un laissez-passer et un visa à la grand-mère des requérantes dans un délai de 24 heures ;
- D'enjoindre le Ministère de l'Intérieur de prendre attache sans délai avec les requérantes, leur mère en France (+ 09.11.62.15.59) et leur Conseil à cette fin ;
- Au regard des difficultés importantes d'exécution de la précédente ordonnance de référé, de fixer une astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

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

Il est demandé au Tribunal Administratif de Nantes 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
- **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, par le déplacement d'un agent consulaire auprès de **Mesdames A. Aya et M. Omnia** pour remise de leur laissez-passer et accompagnement lors de la traversée de la frontière
- **ENJOINDRE** le Ministère de l'Intérieur de 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'Etat 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 29 juin 2023

Héloïse CABOT