

JUGE DES RÉFÉRÉS
CONSEIL D'ÉTAT
SECTION DU CONTENTIEUX
REQUÊTE EN RÉFÉRÉ LIBERTE
ARTICLE L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

La Cimade, service oecuménique d'entraide, 91 rue Oberkampf, 75011 Paris

Et

M. A. M. Ali.

Né le 24 juillet 1980

Bénéficiaire de la protection subsidiaire en France

45800 Saint Jean de Braye

Son épouse

Mme M. A. Azair,

née le 12 /12/1992

Et leur fille

Amna M. A. M. , née le 23/03/2023

Actuellement déplacées à Kessala (Soudan)

De nationalité soudanaise

Requérants

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Monsieur le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Défendeurs

L'atteinte manifestement illégale et grave portée à une liberté fondamentale par le refus implicite en date du 28 septembre 2023 de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais

FAITS ET PROCÉDURE

Depuis le 15 avril 2023, l'accès à l'ambassade de France à Khartoum n'est plus possible, faisant ainsi obstacle à l'enregistrement et à l'instruction des demandes de réunification familiale pour les ressortissants soudanais bloqués dans le pays.

En effet, à compter de cette date, les forces de l'armée soudanaise, dirigée par le Général Abd El Fattah Al-Burhan à l'origine du coup d'Etat militaire du 25 octobre 2021, et celles des Forces de soutien rapide (RSF), menées par le Général Mohamed Hamdan Dagalo, alias Hemetti, se sont affrontées d'abord à Khartoum, puis sur l'ensemble du territoire soudanais.

➤ Sur les mesures prises par les services français :

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* »¹.
- 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. »*²

- L'extrait du point de presse du 19 avril 2023 faisait 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. »*³

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

¹ France Diplomatie, *Soudan – Communiqué du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (15 avril 2023)*

² France Diplomatie, *Soudan – Affrontements à Khartoum entre l'armée et les Rapid support forces (17 avril 2023)*

³ France Diplomatie, *Soudan – Q&R – Extrait du point de presse (19 avril 2023)*

l'évolution de la situation et garder le contact avec nous, et que nous puissions nous assurer de leur situation individuelle. »⁴

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. »⁵

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. »⁶

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). »⁷

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 Flasher.

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.

⁴ France Diplomatie, Q&R – Point de presse live (20 avril 2023)

⁵ 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)

⁶ 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)

⁷ France Diplomatie, Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (24 avril 2023)

L'ambassade a fermé depuis le 25 avril 2023. Cette fermeture a été précédée de la destruction par ses services des passeports de ressortissants soudanais qui avaient été remis aux autorités françaises, notamment dans le cadre des demandes de réunification familiale.

Depuis, le site internet de l'ambassade de France à Khartoum indique :

« Les bureaux de l'ambassade de France à Khartoum sont fermés.

Pour toute demande de visa, vous pouvez vous adresser à un autre consulat de la région.

Pour toute demande d'information complémentaire vous pouvez contacter visas.khartoum-amba@diplomatie.gouv.fr »

Toutefois, la plupart des emails adressés à l'adresse en cause reste sans réponse.

Les services de l'ambassade de France à Khartoum ont vraisemblablement été déménagés :

- A Paris ainsi que l'indique Madame RABIA Raja, ambassadrice de France au Soudan lors de la *Conférence des Ambassadrices et des ambassadeurs du 28-30 août 2023*.
- A Addis-Abeba, depuis octobre 2023, comme le présente le site internet de l'ambassade de France en Ethiopie et le confirme la presse⁸.
- Sur les difficultés d'accès pratiques à la procédure de réunification familiale :

En pratique, les membres de famille des bénéficiaires, éligibles à la réunification familiale se voient conseiller de se rendre auprès des représentations consulaires des pays frontaliers. Or, le franchissement des frontières paraît très incertain voire impossible au regard des éléments suivants :

- S'agissant de l'Érythrée, la frontière avec le Soudan est fermée « *sauf autorisation exceptionnelle* »⁹, et la région frontalière est notoirement connue pour sa dangerosité¹⁰.
- S'agissant du Soudan du sud, de la Libye et de la République centrafricaine, ces territoires 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).
- S'agissant du Tchad, 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.

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

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

⁸ RFI, 2 novembre 2023, *L'ambassade de France au Soudan continue son activité malgré son déménagement à Addis Abeba*

⁹ France diplomatie, *Érythrée – Entrée/ séjour*

¹⁰ Gouvernement du Canada, 19 mai 2023, *Conseils aux voyageurs pour l'Érythrée*

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).

Amnesty International a dénoncé le durcissement des règles des autorités égyptiennes pour le franchissement de la frontière :

« L'Égypte a reçu le nombre le plus élevé de personnes fuyant le conflit au Soudan : en effet, plus de 250 000 ressortissants soudanais étaient entrés en Égypte au 26 juin, selon le ministère égyptien des Affaires étrangères. D'après les informations recueillies par Amnesty International, au 10 juin 2023, les autorités égyptiennes ont exigé de tous les ressortissants soudanais qu'ils obtiennent un visa d'entrée délivré par le bureau consulaire égyptien de Wadi Halfa ou de Port-Soudan, invoquant la nécessité de lutter contre les faux visas et de mieux gérer l'afflux en Égypte.

Jusqu'à cette date, et conformément à la réglementation antérieure au conflit, des visas d'entrée étaient requis pour les adolescents soudanais de plus de 16 ans et les hommes de moins de 50 ans. Au début de la crise, les services égyptiens de l'immigration acceptaient les documents de voyage temporaires aux points de passage terrestres du Soudan vers l'Égypte pour les femmes, les filles, les garçons de moins de 16 ans et les hommes de plus de 50 ans.

Cependant, cette pratique a été abandonnée sans avertissement le 25 mai dernier, générant chaos, retards importants et surpopulation aux postes-frontières. Les autorités égyptiennes sont également revenues sur des pratiques antérieures consistant à autoriser l'entrée aux Soudanais es munis de passeports périmés, dont la validité avait été prolongée de six mois, et à permettre d'ajouter des enfants sur les passeports de leurs parents.

En vertu d'une autre décision qu'a examinée Amnesty International, en date du 29 mai 2023, elles ont introduit une exigence supplémentaire d'habilitation de sécurité pour les garçons et les hommes âgés de 16 à 50 ans qui entrent en Égypte via l'aéroport international du Caire. Il est précisé que l'entrée en Égypte requiert que le numéro d'habilitation soit imprimé et daté sur le visa d'entrée. »¹¹

La présentation d'une convocation pour délivrance d'un visa pour la France pourrait permettre de franchir la frontière égyptienne.

- 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 peut aléatoirement être délivré lors de la présentation à la frontière. Toutefois, la frontière terrestre à Gallabat/Metamma a été fermée à plusieurs reprises, et le demeure actuellement du fait de combats côté éthiopien de la frontière.

¹¹ Amnesty International, 6 juillet 2023, *Soudan. Les pays voisins doivent assurer le passage en toute sécurité des personnes fuyant le conflit*

Le point de passage de la frontière terrestre de Kurmuk reste ouvert.

Néanmoins, la traversée terrestre de la frontière soudano-éthiopienne implique le passage par des zones de très grande violence du fait du conflit armé qui y sévit (notamment par le passage en zones Amhara ou de l'Ouest Oromia, toutes deux qualifiées comme présentant un conflit armé avec une « *violence aveugle d'intensité exceptionnelle* » exposant tout civil à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne).

Seule un vol est envisageable mais nécessite la présentation d'un visa pour l'Éthiopie.

En l'état actuel, les ressortissants soudanais, même munis de passeport, ne peuvent que très difficilement rejoindre l'Éthiopie dans des conditions assurant leur sécurité.

Aussi, l'installation des services de l'ambassade de France au Soudan à Addis Abeba, information qui n'a au demeurant pas été l'objet d'une communication claire de la part de l'administration, ne permet pas un accès effectif à la procédure de réunification familiale (en cours d'instruction ou devant être déposée).

En revanche, s'ils présentent une convocation pour la délivrance d'un visa pour la France, ils pourraient franchir la frontière éthiopienne, notamment en obtenant un visa à l'arrivée à l'aéroport de Bolé (Addis-Abeba).

Dans ces conditions, plusieurs situations sont actuellement constatées par les associations et les avocats intervenant auprès des ressortissants soudanais demeurant actuellement au Soudan :

- Celle de ressortissants soudanais dont la demande de réunification familiale était en cours d'instruction, qui avaient remis leur passeport auprès des services de l'ambassade de France à Khartoum, qui ont été détruits à la suite du début du conflit et se sont alors retrouvés démunis de document de voyage (portant ou non le visa dans le cadre de la réunification familiale) ;
- Celle de ressortissants soudanais dont la demande de réunification familiale était en cours d'instruction qui étaient encore en possession de leur passeport, mais qui restent dans l'attente de réponse sur leur demande ;
- Celle de ressortissants soudanais fondés à solliciter le droit à la réunification familiale mais dans l'impossibilité de le faire du fait de la fermeture des services consulaires de l'ambassade de France à Khartoum.

Cette impossibilité de faire valoir, en pratique, leur droit à la réunification familiale est directement liée à l'absence de mise en place de procédure alternative à la comparution personnelle et physique des candidats auprès des services consulaires français, tant au niveau de l'introduction de la demande de réunification familiale qu'à son issue pour la délivrance du visa (avec ou sans laissez-passer consulaire dans l'hypothèse de la destruction du passeport).

En particulier, M. A. M. Ali est bénéficiaire de la protection subsidiaire (pièce n°1)

Pour faire venir son épouse, il a entamé des démarches auprès de l'ambassade de France au Soudan en septembre 2021.

Le 2 juillet 2022, il s'est rendu en république du Soudan du Sud pour y rencontrer son épouse 5 (pièce n°2).

Le 25 juillet 2022, son épouse a été convoquée pour obtenir une réponse mais il lui a été indiqué que le dossier avait égaré. (pièce n°3)

Lors de leur rencontre au Sud Soudan et espérant avoir une réponse favorable et rapide à la **demande de visa**, M. A. M. et son épouse ont fait le projet de fonder une famille et leur fille est née le 23 mars 2023, à peine un mois avant le déclenchement du conflit. Pour fuir la guerre, elle s'est rendue avec son enfant à Kassala, à la frontière érythréenne (où il n'y a pas de poste consulaire français et non loin du Tigré qui est encore ravagée par un conflit qui a pris un tournure génocidaire, selon l'ONU). Elles sont néanmoins munies de passeports (pièce n°4 et 5)

Le 23 janvier 2024, M. A. M. Ali a rempli un nouveau formulaire de demande de visa dans l'application France-Visas et avec l'aide de la Cimade a sollicité le 29 janvier 2024, l'ambassade de France au Soudan qui lui a demandé par retour de mail où elle se trouvait (Pièce n°6)

A ce jour malgré la demande préalablement déposée et « égarée » et l'urgence de la situation, elle n'a pas reçu de convocation qui serait le moyen de solliciter un visa éthiopien pour se rendre à Addis Abeba pour la délivrance de visa.

Au vu de l'urgence particulière, et de l'atteinte manifestement illégale et grave aux libertés fondamentales, il est demandé au juge des référés du Conseil d'Etat de prendre les mesures provisoires nécessaires **à l'instruction des demandes de réunification familiale dans les postes consulaires et au retrait des visas accordés dans ce cadre.**

DISCUSSION

DE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ETAT

En application de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître les recours contre des instructions ministérielles ou la carence des ministres à prendre les instructions nécessaires pour la pleine application du droit de l'Union (cf. CE, 28 décembre 2018, Cimade, n°410 347)

Par conséquent, le juge des référés du Conseil d'Etat est compétent pour connaître la présente requête;

Le Conseil d'État a jugé que :

1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

2. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

Cf. CE, section, 12 juin 2020, n°418142

Les documents de portée générale, matérialisés ou non, ont des effets notables sur un nombre important de membres de familles des réfugiés et protégés subsidiaires soudanais qui ne peuvent dans les faits déposer une demande de réunification familiale en formulant une demande de visa long séjour prévu par l'article L.561-5 et R.561-1 du CESEDA.

Dans le cadre du contentieux relatif aux demandes d'organisation de mesures nécessaires pour organiser l'enregistrement, l'instruction et la délivrance des visas au titre de la réunification familiale des familles bloquées en Afghanistan à l'été 2021, le Conseil d'Etat a rappelé sa compétence à statuer, tant en matière d'urgence que sur le fond, sur ces demandes : Conseil d'Etat, ord. 25 août 2021, n°455744, 455745, 455746 :et 9 juin 2022, n°455754

Dans ses conclusions, Philippe Ranquet, a rappelé la compétence du Conseil d'Etat pour trancher les questions relatives à une contestation de portée générale sur l'organisation de la procédure d'examen des demandes de réunification familiale :

*« Nous vous proposons la même définition pour le périmètre du litige dont vous êtes saisis, conforme aux termes des conclusions principales de la requête : par rapport au champ de la demande adressée au ministre, les requérants ont fait le choix, au stade contentieux, de se limiter à une **contestation de portée générale sur l'organisation de la procédure d'examen des demandes de visa**, les situations individuelles, avec le souhait d'une évacuation, n'apparaissant qu'à titre d'illustration. Dès lors, votre compétence n'est pas*

en débat : il ne s'agit ni de demandes d'évacuation, qui échappent à la compétence du juge administratif, ni de litiges relatifs au traitement de chaque demande de visa – qui ne relèvent pas de votre compétence en premier ressort, vous en examinerez à cette même séance comme juge de cassation (pourvois n° 457934 et 457936) – mais bien de l'exercice du pouvoir réglementaire des ministres compétents. En d'autres termes, d'une contestation « systémique » de l'insuffisance des mesures prises.

C'est d'ailleurs sur ce terrain « systémique » que se placent les nombreuses personnes morales qui interviennent au soutien de la requête. Nous n'avons aucun mal à vous proposer d'admettre leurs interventions pour presque toutes, au regard de leur objet de défense des droits des étrangers et migrants ou de l'effectivité du droit d'asile, qui vous est en général bien connu (...).

De tels recours « systémiques » contre le refus de l'administration de prendre « les mesures nécessaires », sans davantage de précision et y compris des mesures d'organisation du service ou d'allocation de moyens, sont un développement contentieux assez récent – le juge n'a longtemps connu que du refus de prendre une mesure déterminée ou d'adopter les actes juridiques d'exécution d'une norme supérieure, en général la loi. Plusieurs précédents ont toutefois assez clairement balisé ce nouveau chemin pour que les étapes du raisonnement à suivre soient bien identifiées. On pense bien entendu aux litiges relatifs aux mesures de lutte contre la pollution de l'air et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et, dans un champ plus proche de la présente affaire, au recours formé par la Cimade pour faire respecter les délais légaux d'enregistrement des demandes d'asile (voir les décisions du 28 décembre 2018 et du 31 juillet 2019 sous le n° 410347 et celle du 30 juillet 2021 sous le n° 447339).

En l'espèce, les requérants contestent le refus de prendre des mesures d'organisation quant à l'instruction des demandes de réunification familiale.

Ainsi, le ministère de l'intérieur et des outre-mer et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'ont matérialisé par aucun acte les décisions mettant en place de nouvelles modalités d'enregistrement des demandes de réunification familiale, ni de remise des visas (avec ou sans laissez-passer) depuis le début du conflit.

Sur l'intérêt direct pour agir des requérants

Eu égard à l'objet et aux caractéristiques du référé liberté, l'intérêt à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à des conditions particulières et différentes de celles qui s'appliquent pour le référé suspension qui doit être un intérêt direct au vu de l'objet statutaire ou de l'action d'une personne morale (cf. CE, référés, 22 décembre 2012, OIP et autres, n°364584, au recueil).

L'article 1er des statuts de La CIMADE précise que : « *La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelle que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.* »

La CIMADE dispose d'un intérêt direct pour agir car ses équipes bénévoles reçoivent des centaines de demandes de personnes protégées par l'OFPRA qui sont plus qu'inquiètes pour leur membre de famille restés au Soudan et qui souhaitent les faire sortir de cet enfer sur terre . Le juge des référés du Conseil d'Etat a reconnu son intérêt à agir (JRCE, 21 janvier 2021, Cimade, ADDE et autres, n°447878 et 447893)

Par délibérations du bureau national de la Cimade en date du 26 janvier 2024, le président de La CIMADE a été autorisé à ester en justice, y compris en référé (pièces n°7 et 8).

Amna M. A . H ont intérêt direct à agir du fait de leur séparation et de la situation d'extrême péril dans laquelle vivent Mme M. A et sa fille

1. SUR L'URGENCE PARTICULIÈRE

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, qui peut apparaître après que la décision contestée a commencé à produire ses effets, soit justifiée à la date de la saisine (cf. CE, 17 mars 2010, N°332585).

L'urgence s'apprécie de façon concrète et celle dite particulière au référé liberté n'est pas fondamentalement différente de celle du référé suspension ou du référé mesure utile. En revanche, dans son office, les mesures demandées doivent pouvoir l'être à très brève échéance et pratiquement possibles, sous réserve de mesures complémentaires et qui veut très rapidement mis en oeuvre. (cf. CE, 19 octobre 2020, OIP, n°439372)

Sur les intérêt que les requérants entendent défendre.

Sur le nombre de personnes concernées

Les bénéficiaires de la protection internationale de nationalité soudanaise sont devenus un des plus importants contingents de personnes placées sous la protection de l'office français de protection des réfugiés et apatrides.

Selon le rapport d'activité de l'OFPRA 2022, on comptabilisait 20 822 réfugiés dont 16,2% de femmes et 4 157 bénéficiaires de la protection subsidiaire dont 7,5% de femmes au 31 décembre 2022. Au cours de l'année 2023, selon les statistiques Eurostat, au cours de neuf premiers mois de l'année 605 réfugiés et 610 bénéficiaires se sont vus octroyer une protection.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

SOUDAN	REFUGIE E	PROTECTION SUBSIDIAIRE
NOMBRE DE BENEFICIAIRES AU 31 12 2022	20822	4157
Decisions en 2023	350	540

Source Ofpra Eurostat

En ce qui concerne les visas de réunification familiale, en 2021, le Soudan était la 2e nationalité de délivrance avec 1 149 visas délivrés à des membres de familles

Visas au titre de la réunification familiale

SOUDAN	VISAS DELIVRES
2016	
2017	269
2018	365

Visas au titre de la réunification familiale

2019	497
2020	254
2021	1149
TOTAL	2534

Source ministère de l'intérieur, rapport au Parlement 2021

La décrue en 2020 s'explique par la suspension des procédures de réunification à la suite de la fermeture des frontières décidée dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire qui a été suspendu par le juge des référés du Conseil d'Etat (JRCE, 21 janvier 2021, Cimade, ADDE et autres, n° 447878 et 447893)

Au regard de ces données, l'absence de mesures temporaires pour assurer l'introduction et l'instruction des demandes de réunification familiale porte un préjudice immédiat à un nombre très important de bénéficiaires de la protection internationale que la France a l'honneur d'avoir placé sous sa protection.

La situation au Soudan s'est brutalement dégradée depuis le mois de décembre 2023 pour les populations civiles, y compris les personnes déplacées et ayant vocation à exercer leur droit à la réunification familiale, justifiant la saisine en urgence du Juge des référés.

En effet, en octobre 2023, soit six mois après l'entrée en conflit, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) notait « plus de 7,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, dont 4,5 millions ont été déplacées depuis l'éruption de violence à la mi-avril »¹².

Du fait de la poursuite des combats et de l'avancées des RSF vers l'est du pays, les populations sont contraintes à des nouveaux déplacements :

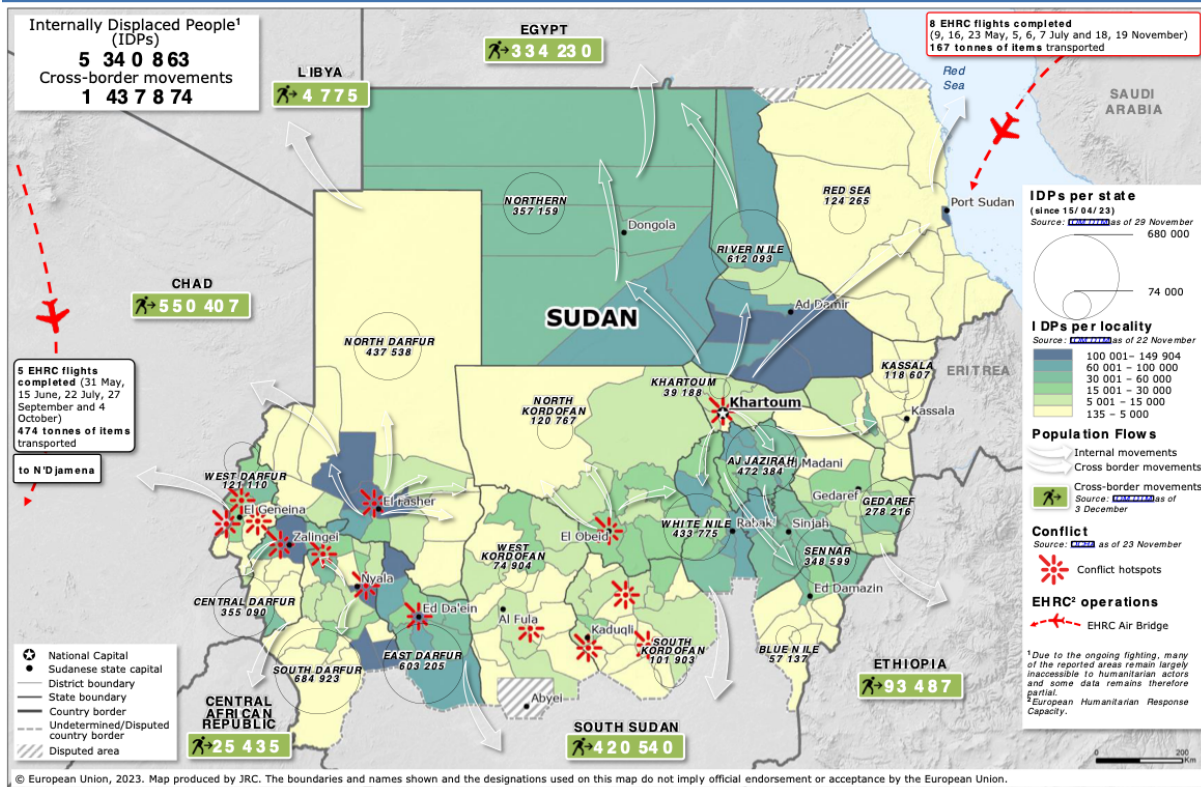
« Selon Ocha, le Soudan détient actuellement le record mondial du nombre de déplacés. Des chiffres en constante hausse. Ils sont 500 000 de plus qu'il y a un mois.

Ces populations sont réparties sur plus de 6200 sites à travers les 18 États du Soudan. En décembre, Ocha a même comptabilisé plus de 230 000 personnes ayant dû fuir une seconde fois, dans les régions d'Al-Jazira, Sennar et le Nil Blanc à cause de l'extension des combats... »¹³

Au 6 décembre 2023, cette infographie de la Commission européenne représentait les lieux de combats et les zones de déplacements des déplacés soudanais :

¹² OIM, 16 octobre 2023, *Le Soudan est confronté à la plus grande crise de déplacement interne au monde*

¹³ RFI, 7 janvier 2024, *Le Soudan compte six millions de déplacés, un « record » mondial*



Les zones alors « refuges », telles que Al Jazira, Gedaref, Kassala, le Nil Blanc (vers l'est du pays) ne le sont plus depuis la mi-décembre 2023.

En effet, à la suite de la prise de Wad Madani, le 18 décembre 2023, par les RSF, la situation s'est brutalement dégradée au Soudan : non seulement, les forces menées par Hemetti se positionnent pour poursuivre leur avancée vers l'est du pays, mais les opérations humanitaires se retrouvent coupées :

« Stratégiquement, la prise de Wad Madani permet désormais aux FSR de couper les lignes d'approvisionnement de l'armée régulière vers la capitale et de tenir les axes permettant de se projeter vers l'est du pays. Carrefour bordé à l'est par le Nil bleu et à l'ouest par le Nil blanc, la région de la Gezira est aussi le grenier du Soudan, avec des millions d'hectares de terres fertiles. Le Programme alimentaire mondial (PAM) alerte sur un risque de famine alors que les combats s'étendent à cette région agricole. (...) »

Jusqu'à sa conquête par les FSR, Wad Madani était devenu un refuge pour les populations et les humanitaires tentant d'échapper aux combats dans la capitale. Le système hospitalier de la ville s'était restructuré pour recevoir des blessés dans un état critique mais aussi des patients traités pour des maladies chroniques. Dans la ville voisine de Rufaa, des habitants ont documenté l'assaut sur un hôpital où une infirmière et un civil ont été tués.

Désormais, toutes les organisations humanitaires ont été contraintes de suspendre leurs activités. »¹⁴

Les dernières opérations conduites par les RSF, et la résistance armée qui s'organise à Gedaref et Kassala, laissent craindre des affrontements violents dans les villes de l'est du Soudan :

¹⁴ Le Monde, 20 décembre 2023, *Au Soudan, les Forces de soutien rapide s'emparent de Wad Madani et aggravent la crise humanitaire*

« Après s'être emparés de la majeure partie de l'État d'al-Jazīrah, les paramilitaires des FSR du général Mohamad Hamdane Daglo continuent leur percée et promettent de conquérir d'autres États mitoyens, au Sud, au Nord et à l'Est du pays. Dans chaque village, ces forces exigent des habitants qu'ils fournissent « des volontaires » pour « protéger leur territoire ». Elles leur remettent des voitures 4x4 et des kalachnikovs. Ces jeunes sont en réalité enrôlés dans les rangs des FSR.

Quant à l'armée soudanaise, elle a lancé une vaste campagne : la résistance populaire armée au Nil Blanc, à Kadarif, au Nord, à Kassala et en mer Rouge. Les gouverneurs de ces États annoncent vouloir former les jeunes au port d'armes et les encouragent à s'engager pour qu'ils « puissent défendre leurs terres, leur honneur et leur famille ». A Soaken, en mer Rouge, le chef des tribus el-Baja pousse lui aussi à l'autodéfense.

Cette course à l'armement auprès des populations fait craindre une militarisation du pays à grande échelle. Les partis civils et surtout la coalition des Forces pour la liberté et le changement multiplient les mises en garde contre la prolifération des armes et appellent les citoyens à ne pas suivre ces campagnes désastreuses qui pourraient pérenniser davantage la guerre. »¹⁵

Cette brutale dégradation de la situation sécuritaire de ces derniers jours met en péril la sécurité des déplacés soudanais, qui n'ont plus de possibilité de se placer en sécurité sur le territoire soudanais, l'est du pays étant ciblé par les combats, exactions et pillages.

Concernant l'urgence pour la famille de M. A. M. Ali

Le 25 juillet 2022, sont épouse M. A. Azair a été convoquée pour obtenir une réponse mais il lui a été indiqué que le dossier avait égaré.(pièce n°30

Lors de leur rencontre au Sud Soudan et espérant avoir un réponse favorable et rapide de la demande de visa, M. A. M. et son épouse ont fait le projet de fonder une famille et leur fille est née le 23 mars 2023, à peine un mois avant le déclenchement du conflit. Pour fuir la guerre, elle s'est rendue avec son enfant à Kassala, à la frontière érythréenne (où il n'y a pas de poste consulaire français et non loin du Tigre qui est encore ravagée par un conflit qui a pris un tournure génocidaire, selon l'ONU). Elles sont néanmoins munies de passeport (pièce n°4 et 5)

Le janvier 2024, M. A. M. Ali a rempli un nouveau formulaire de demande de visa dans l'application France-Visas (et avec l'aide de la Cimade a sollicité l'ambassade de France au Soudan le 29 janvier 2024, repliée qui lui a demandé par retour de mail où elle se trouvait (Pièce n°6)

A ce jour malgré la demande préalablement déposée et « égarée » et l'urgence de la situation, elle n'a pas reçu de convocation qui serait le moyen de solliciter un visa éthiopien pour se rendre à Addis Abeba pour la délivrance de visa.

Certes le juge des référés du Conseil d'Etat a considéré dans une ordonnance N°490691 du 16 janvier 2024 que:

7. Il ne résulte ainsi pas de l'instruction qu'à la date de la présente ordonnance, la détention d'un laissez-passer consulaire, ou d'un visa à destination de la France, serait de nature à permettre d'accroître les chances de Mme B... et de son fils de quitter le territoire de Gaza. Au demeurant, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'est engagé lors de l'audience à délivrer un tel document à Mme B... et à son fils dès qu'ils auront pu quitter le territoire de Gaza pour le sol égyptien, un tel engagement étant qui plus est, de même que plus généralement celui d'organiser le rapatriement matériel des intéressés en

¹⁵ RFI, 8 janvier 2024, Soudan : inquiétude face à la prolifération des armes et la guerre qui s'étend

France à très bref délai, une condition mise par les autorités égyptiennes à leur approbation de l'inscription sur la liste des personnes pouvant être évacuées du territoire de Gaza.

8. Il résulte de l'ensemble des éléments rappelés aux points 6 et 7 que la requérante ne peut se prévaloir, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, d'une situation d'urgence à se voir délivrer des laissez-passer consulaires ou tout autre document nécessaires pour entrer en France, notamment un visa, avant d'avoir réussi à quitter la bande de Gaza. Par suite, la condition d'urgence particulière prévue par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie. En raison de ces mêmes éléments, la seule absence de délivrance de ces documents ne peut en tout état de cause être regardée comme ayant été de nature à porter, par elle-même et à la date de la présente ordonnance, une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants

Toutefois les circonstances de l'espèce sont différentes puisque Mme M. A. Azair et sa fille M. A. Amna qui sont munies de passeport en cours de validité et doivent pour pouvoir rejoindre Addis Abeba, demander un visa aux autorités éthiopiennes qui ne l'accordent que parcimonieusement . La délivrance d'une convocation à l'ambassade est un élément déterminant pour qu'elles puissent s'y rendre par avion, seul moyen sûr pour rejoindre la capitale éthiopienne alors que la guerre se rapproche du lieu de refuge qu'elles ont trouvées.

Aussi, l'urgence particulière est constituée au regard des nombreuses personnes soudanaises fondées à exercer leur droit à la réunification familiale, dont les demandes n'ont pas pu être déposées ou égarées, ou sont en attente d'instruction du fait de leur impossibilité de quitter le Soudan et de se rendre dans un poste consulaire français à l'extérieur du pays, qui se trouvent en situation de danger immédiat pour leur sécurité du fait de l'avancée des groupes armés vers les villes-refuges, de l'arrêt de l'aide humanitaire et de la dangerosité des déplacements dans ce contexte.

2. Sur l'atteinte manifestement illégale et grave aux libertés fondamentales

Sur les libertés fondamentales en cause

- Le droit d'asile constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative. Le Conseil d'Etat l'a affirmé à de nombreuses reprises, y compris pour les demandes d'asile à la frontière (cf. , JRCE, Ministère de l'intérieur c/ Soulaïmanov, 25 mars 2003 et CE, 7e ch, 8 juillet 2020, Gazayombo, n°440756),
- Le droit de vivre en famille également été considérée comme une liberté fondamentale (cf. CE, sect., 30 octobre 2001, Ministère de l'Intérieur c : Mme Tliba, N° 238211, Publié au recueil Lebon)
- Il ressort des stipulations de l'article 3-1 de la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant que *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être prise en compte par les Etats-signataires et constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* (cf. (CE 4 mai 2011, *Ministre des affaires étrangères*, n° 348778 et JRCE, 9 janvier 2015, n°386865)

Sur l'office du juge des référés

Le Conseil d'Etat a jugé que :

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en oeuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

CE, 19 octobre 2020, OIP, n°439372

Le Conseil d'Etat a jugé que l'administration doit prendre les mesures réglementaires nécessaires pour l'application de la loi dans un délai raisonnable. (cf. CE, 13 juillet 1962, *Sieur Kevers Pascalis*, p. 475, Assemblée, 27 novembre 1964, *Ministre des finances et des affaires économiques* c/ *Dame Veuve Renard*, p. 590 , 28 juillet 2000, *France Nature environnement*, n°204024 , au recueil). Il a ainsi jugé que :

« Considérant que les dispositions précédemment citées de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issues de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit

d'asile, transposant les objectifs de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, font peser sur l'Etat une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées ; qu'il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais ; que le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; » (cf. CE, 28 décembre 2018, Cimade, n°410347)

Le Conseil d'Etat a également considéré que :

« L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect d'engagements internationaux de la France y ferait obstacle.

3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour le pouvoir réglementaire, de prendre ces mesures. Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'une autorité administrative d'édicter les mesures nécessaires à l'application d'une disposition législative, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision ». (Cf. CE, 27 mai 2021, n° 441660)

Cette jurisprudence du contentieux systémique de l'inaction de l'administration a donné lieu à une très récente décision d'Assemblée-:

« 9. Il incombe à toute personne morale de droit public, de même qu'à toute personne morale de droit privé chargée de la gestion d'un service public, d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité. Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par la personne morale visée par l'action de groupe et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient, dans les limites de sa compétence et sous la réserve mentionnée au point 8, d'apprécier si l'abstention de cette personne de prendre de telles mesures est constitutive d'un manquement. Le manquement peut être regardé comme constitué s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur la personne morale concernée, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires. »

(Cf. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Amnesty international France et autres, n° 454836)

Le Conseil d'Etat fixe ainsi l'office du juge tant dans les recours en excès de pouvoir, qu'indemnitaire ou d'action de groupe. Dans ses éclairantes conclusions, la rapporteure publique, Esther de Moustier, indique que :

*« 3.2. La **deuxième étape du raisonnement du juge**, qui se décompose elle-même en trois temps, consiste en la **caractérisation d'une carence systémique illégale**, donc fautive, de l'administration. Elle suppose d'abord d'établir une méconnaissance suffisamment caractérisée d'une obligation légale pesant sur l'administration. La méconnaissance invoquée doit en effet atteindre une masse critique suffisante, mesurée en particulier à l'aune de sa gravité et de sa récurrence, pour justifier l'intervention de mesures systémiques, sans préjudice des mesures pouvant être adoptées dans le cadre de litiges individuels. Ainsi, votre décision BL... relève la persistance, depuis plusieurs années, de l'indisponibilité de vaccins correspondant aux seules obligations légales de vaccination ; votre décision La*

*Cimade relève le « caractère généralisé » du non-respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile incombant à l'administration et votre première décision Commune de Grande Synthé note le dépassement « substantiel » par la France du premier budget carbone. Le **constat d'une telle méconnaissance, même caractérisée, d'une obligation légale**, ne suffit toutefois pas à qualifier une inaction fautive de l'administration : encore faut-il qu'elle puisse être imputable à l'inertie administrative.*

*Aussi, dans un **deuxième temps**, la caractérisation d'un manquement de l'administration, du fait de son inaction, suppose d'établir **l'existence de mesures de nature à remédier aux illégalités en cause**. A ce titre, l'administration doit naturellement, au premier chef, faire disparaître de l'ordonnement juridique, dans le respect des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, ou à tout le moins laisser inappliquée, toute disposition contribuant directement à ces illégalités, comme par exemple une circulaire illégale. Lorsque la cessation de ces illégalités implique que l'administration adopte des mesures complémentaires, il ne saurait y avoir de carence de l'administration que s'il existe effectivement des mesures de nature à remédier, de façon directe et certaine, à l'illégalité constatée, et à condition que ces mesures soient réellement appropriées, c'est-à-dire qu'elles n'aient pas d'effets de bord tels qu'elles seraient impraticables.*

*Dans un **troisième temps**, votre jurisprudence fait dépendre l'appréciation du caractère illégal ou fautif de l'inaction de l'administration, ou à tout le moins de son abstention à adopter des mesures supplémentaires, **de plusieurs critères**, tenant aux difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation en cause, aux contraintes liées à l'exécution de la mission dont elle a la charge, aux moyens déjà déployés par l'administration et aux moyens dont elle dispose effectivement pour agir ou, selon les cas, dont elle aurait dû se doter. La pondération, dans l'appréciation du juge, de ces différents critères dépend de la portée de l'obligation en cause : ainsi, en présence d'une obligation prescrivant à l'administration l'atteinte d'un résultat déterminé, vous êtes soucieux de lui conférer sa pleine portée et constatez la persistance d'une carence illégale tant que le résultat n'est pas atteint, quels que soient les moyens déployés par l'administration et sans vous soucier des moyens dont elle dispose pour s'y conformer (voyez notamment CE, 31 juillet 2019, La Cimade, n° 410347, inédite ; et vos décisions Commune de Grande Synthé des 1er juillet 2021, n° 427301 et 10 mai 2023, n° 467982). En effet, le législateur ayant édicté une obligation impérative, il doit être regardé comme ayant entendu contraindre l'administration à se doter des moyens de s'y conformer, quelles que soient les difficultés inhérentes au respect de cette obligation et les contraintes liées à l'exécution de ses missions, dont le législateur est présumé avoir tenu compte lors de son édicton.*

En revanche, en présence d'obligations dites « de moyens », votre jurisprudence prend en considération, pour caractériser une carence illégale de l'action administrative, les difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation, au regard du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'administration et des facteurs exogènes susceptibles de l'entraver, comme par exemple, dans votre décision AA..., l'évolution de la situation en Afghanistan et dans les pays de la région. Elle tient compte, de surcroît, des contraintes liées à l'exécution des missions dont l'administration a la charge, telles que, dans cette même décision, les impératifs d'authentification et de sécurité qui s'imposent pour la délivrance des visas, ou, dans une décision SFOIP de 2008 relative au refus de l'administration pénitentiaire de prendre une réglementation relative à un nouveau matériel de literie, les autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort que l'administration pénitentiaire doit prendre en compte. »

La méthode ainsi établie peut aisément être transposée dans le cadre de l'office du juge des référés si la carence est manifeste et grave, ce qui conduit à une atteinte manifestement illégale et grave à une liberté fondamentale.

Sur l'existence d'une obligation légale

Sur la carence manifeste des dispositions applicables

Pour son application, l'article 5§1 de ladite directive, qui figure au chapitre III de celle-ci, intitulé « Dépôt et examen de la demande », énonce :

« Les États membres déterminent si, aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial, une demande d'entrée et de séjour doit être introduite auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné soit par le regroupant, soit par les membres de la famille. »

L'article 5 §4 prévoit que :

4. Dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant.

Le chapitre V de la directive régit les spécificités du regroupement familial des réfugiés . Il prévoit que :

« Article 9

- 1. Le présent chapitre s'applique au regroupement familial des réfugiés reconnus comme tels par les États membres.*
- 2. Les États membres peuvent limiter l'application du présent chapitre aux réfugiés dont les liens familiaux sont antérieurs à leur entrée sur le territoire.*
- 3. Le présent chapitre ne porte pas atteinte à d'éventuelles dispositions accordant le statut de réfugié aux membres de la famille.*

Article 10

- 1. L'article 4 s'applique à la définition des membres de la famille, à l'exception de son paragraphe 1, troisième alinéa, qui ne s'applique pas aux enfants de réfugiés.*
- 2. Les États membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié.*
- 3. Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres:*
 - a) autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses ascendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a);*
 - b) peuvent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de son tuteur légal ou de tout autre membre de la famille, lorsque le réfugié n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés.*

Article 11

- 1. En ce qui concerne le dépôt et l'examen de la demande, l'article 5 s'applique, sous réserve du paragraphe 2 du présent article.*
- 2. Lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives.*

Article 12

1. Par dérogation à l'article 7, les États membres ne peuvent pas imposer au réfugié et/ou aux membres de la famille de fournir, en ce qui concerne les demandes relatives aux membres de la famille visés à l'article 4, paragraphe 1, des éléments de preuve attestant qu'il répond aux conditions visées à l'article 7.

Sans préjudice d'obligations internationales, lorsque le regroupement familial est possible dans un pays tiers avec lequel le regroupant et/ou le membre de la famille a un lien particulier, les États membres peuvent exiger les éléments de preuve visés au premier alinéa.

Les États membres peuvent exiger du réfugié qu'il remplisse les conditions visées à l'article 7, paragraphe 1, si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié.

2. Par dérogation à l'article 8, les États membres n'imposent pas au réfugié d'avoir séjourné sur leur territoire pendant un certain temps avant de se faire rejoindre par des membres de sa famille.

Enfin au chapitre VI relative à l'entrée et au séjour l'article 13 prévoit que :

1. Dès que la demande de regroupement familial est acceptée, l'État membre concerné autorise l'entrée du ou des membres de la famille. À cet égard, l'État membre concerné accorde à ces personnes toute facilité pour obtenir les visas exigés. »

Sur le droit à une vie privée et familiale garantie par la convention européenne des droits de l'Homme est des libertés fondamentales

Sous l'angle de l'article 8 de la convention, dans ses arrêts Mugenzi contre France et Tada Muzinga contre France du 10 juillet 2014, 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.** »

Cf. CEDH, 10 juillet 2014, Mugenzi contre France, Requête no 52701/09.

Sur la non-conformité manifeste des dispositions avec le droit de l'Union

Le juge des référés peut apprécier la non-conformité manifeste des dispositions législatives et réglementaires avec le droit de l'Union (cf. JRCE, 16 juin 2010, N°340250 au recueil)

Les dispositions des articles L561-2 et suivants et R. 561-1 et suivants régissent les modalités d'enregistrement et d'instruction et de délivrance des demandes de visa au titre de la réunification familiale.

« 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.

Si le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire est un mineur non marié, il peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint par ses ascendants directs au premier degré, accompagnés le cas échéant par leurs enfants mineurs non mariés dont ils ont la charge effective.

L'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite. »

L'article L.561-5 du même code prévoit que :

*« 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. »

Les articles R. 561-1 et suivants de ce code pris pour application de ces dispositions prévoient que :

« La demande de réunification familiale est initiée par la demande de visa des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire mentionnée à l'article L. 561-5. Elle est déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle résident ces personnes. »

L'article suivant prévoit que :

« Au vu des justificatifs d'identité et des preuves des liens familiaux des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire, l'autorité diplomatique ou consulaire enregistre la demande de visa au réseau mondial des visas et délivre sans délai une attestation de dépôt de la demande.

Lorsque l'autorité diplomatique ou consulaire estime nécessaire de procéder aux vérifications prévues à l'article L. 811-2, elle effectue ces vérifications dès le dépôt de la demande et en informe le demandeur »

Et l'article R.561-3 du code prévoit que :

« Dès l'enregistrement de la demande par l'autorité diplomatique ou consulaire, le ministre chargé de l'asile demande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la certification de la situation de famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire ainsi que de son état civil.

L'office transmet la certification de la situation de famille et de l'état civil dans les meilleurs délais au ministre chargé de l'asile qui en informe l'autorité diplomatique ou consulaire. »

En outre, l'article R. 312-1 du même code, la personne qui sollicite la délivrance d'un visa est tenue de produire une photographie d'identité et de se prêter au relevé de ses empreintes digitales aux fins d'enregistrement dans le traitement dénommé sVISABIO prévu par les articles R142-1 à R142-10 du CESEDA

Concernant le lieu de dépôt d'une demande de visa ,les dispositions de l'article 1er du décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 prévoient que :

« La délivrance des visas aux étrangers titulaires d'un document de voyage reconnu par les autorités françaises relève de la compétence des chefs de poste consulaire, ainsi que des chefs de mission diplomatique lorsque la mission est pourvue d'une circonscription consulaire.

Les autorités mentionnées au premier alinéa ne peuvent délivrer des visas qu'aux étrangers résidant habituellement dans leur circonscription consulaire. Toutefois, elles peuvent délivrer des visas aux étrangers justifiant de motifs imprévisibles et impérieux qui ne leur ont pas permis de déposer leur demande dans la circonscription consulaire où ils résident habituellement.

Le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'immigration peuvent fixer par arrêté conjoint la liste des pays ou des zones géographiques pour lesquels la compétence territoriale en matière de visas s'exerce, en tout ou partie, en dehors du cadre de la circonscription consulaire. »

Le dernier arrêté interministériel date du 26 juin 2022 (n°NOR : EAEF2216644A, publié au JO du 25 juin de la même année) et mentionne pour le Soudan

Etats	Circonscriptions consulaires		Autorité ayant compétence territoriale en matière de visas
SOUDAN	Ambassadeur de France auprès de la République du Soudan (Khartoum).	Arrêté du 12 décembre 2011 NOR : MAEF1133844A (J.O. du 17 décembre 2011).	Compétence étendue à l'ensemble du territoire de l'Erythrée.

Lorsque les personnes sont privées d'un document de voyage, l'article 8 du décret 2004-1543 du 30 décembre 2004 prévoit que :

« Le laissez-passer peut être délivré à un ressortissant étranger démuné de tout titre de voyage ou de document pouvant en tenir lieu, dans l'incapacité d'en obtenir un des autorités consulaires de son pays d'origine ou des autorités locales, et se trouvant dans une des situations suivantes :

a) Après consultation du ministre des affaires étrangères, pour un seul voyage à destination de la France :

1. *A l'étranger auquel l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a reconnu le statut de réfugié ou celui d'apatride ou a accordé la protection subsidiaire, prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;*

2. *Au conjoint, à l'enfant mineur à charge de l'étranger auquel l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a reconnu le statut de réfugié ou celui d'apatride ou a accordé la protection subsidiaire, autorisé à entrer et à séjourner en France en vertu d'un visa ; »*

L'article 9 prévoit que :

« Le laissez-passer est remis au demandeur au lieu du dépôt de la demande. Le demandeur appose sa signature sur le laissez-passer en présence de l'agent qui le lui remet. Le laissez-passer d'un mineur lui est remis en présence de la ou de l'une des personnes exerçant l'autorité parentale. S'il est âgé de plus de treize ans, le mineur appose lui-même sa signature sur le laissez-passer. »;

Dans l'espèce, il convient de rappeler les pratiques concernant la réunification familiale qui ne sont régies que partiellement par les dispositions réglementaires susvisées.

- la première étape est l'enregistrement d'une demande de visa long séjour dans un poste consulaire français où les membres de famille doivent se présenter en personne. Toutefois au préalable, un formulaire de demande de visa long séjour doit être obligatoirement rempli dans le traitement France-Visas, créé par l'arrêté n° NOR : INTV1718106A du 26 septembre 2017 dans lequel est saisi un nombre important d'informations. Le service public de l'accueil des demandeurs de visas ayant été largement délégué à des prestataires de services, les personnes doivent alors prendre un rendez-vous le plus souvent payant et parfois prohibitif, auprès de ces structures, même si théoriquement, il est possible de demander rendez-vous directement au consulat. En ce qui concerne les demandes de réunification, ces rendez-vous sont de plus en plus rares et les délais atteignent plusieurs mois ou années dans plusieurs consulats;
- Lorsque la demande est enregistrée dans le réseau mondial visas, les documents sont transmis au bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur qui procède à une nouvelle instruction en envoyant un formulaire à la personne protégée en France et, conformément à l'article R.561-3, saisi l'OFPRA pour vérifier la composition familiale déclarée par la personne ou établie par l'OFPRA;
- Une vérification dite sécuritaire relative à la menace à l'ordre public des membres de famille et de façon plus surprenante de la personne protégée, est faite selon les termes d'une instruction du 11 mai 2016, qui n'a jamais été publiée mais a été communiquée après litige (cf. TA Paris, 5 juillet 2018, n°1704114; pièce n°9)
- A l'issue de cette instruction hexagonale, il est donné instruction aux consuls de délivrer ou non les visas long séjour et le consul notifie une décision qui en cas de rejet est motivée en cochant une case dans un formulaire. Dans le cas où la personne ne dispose pas d'un titre de voyage, un laissez-passer d'une durée de validité variable est délivré sur lequel est accolé le visa long séjour d'une durée de deux mois;

Par une ordonnance C-1/23 PPU du 18 avril 2023, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que :

« L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, lu en combinaison avec l'article 7 ainsi que l'article 24, paragraphes 2 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une réglementation nationale qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande d'entrée et de séjour au titre du regroupement familial, que les membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, se rendent personnellement au poste diplomatique ou consulaire d'un État membre compétent pour le lieu de leur résidence ou de leur séjour à l'étranger, y compris dans une situation dans laquelle il leur est impossible ou excessivement difficile de se rendre à ce poste, sans préjudice de la possibilité pour cet État membre d'exiger la comparution personnelle de ces membres à un stade ultérieur de la procédure de demande de regroupement familial; »

La Cour a ainsi considéré que :

« 56 À cet égard, il convient de relever qu'une disposition nationale qui requiert, sans exceptions, la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant pour l'introduction d'une demande de regroupement familial, même lorsque cette comparution est impossible ou excessivement difficile, enfreint le droit au respect de l'unité de la famille énoncé à l'article 7 de la Charte, lu, le cas échéant, en combinaison avec l'article 24, paragraphes 2 et 3, de celle-ci.

57. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général, au point 65 de ses conclusions, une telle obligation constitue une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de l'unité familiale par rapport au but, certes légitime, invoqué par le gouvernement belge, de lutter contre les fraudes liées au regroupement familial, en méconnaissance de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. »

La situation d'espèce examinée par la CJUE concernait les membres de famille d'un réfugié syrien se trouvant en Syrie et se trouvant dans l'impossibilité de se rendre dans un poste consulaire belge pour déposer une demande de regroupement familial des réfugiés et qui, par l'intermédiaire de leur conseil, avait saisi par courriel les autorités belges.

La Cour rappelle la nécessité qui s'impose aux États membres de recourir aux moyens de communications à distance afin de déroger à la règle de la comparution personnelle, **notamment dans le cas d'impossibilité de déplacement du fait d'un conflit armé**, sous peine de rendre en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial :

Elle rappelle également la possibilité pour les États membres de solliciter à d'autres stades de la demande de réunification familiale, la comparution personnelle de la famille du regroupant aux fins de vérification du droit au regroupement, et la nécessité de faciliter la procédure par l'émission de documents consulaires ou de laissez-passer :

58 Les considérations exprimées aux points 56 et 57 du présent arrêt sont confortées par la circonstance que la procédure de demande de regroupement familial se déroule par étapes, ainsi que cela ressort de la structure de l'article 5 de la directive 2003/86. Ainsi, les États membres peuvent demander la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant à un stade ultérieur de cette procédure, afin, notamment, de vérifier les liens familiaux et l'identité des intéressés, sans qu'il soit nécessaire d'imposer, aux fins du traitement de la demande de regroupement familial, une telle comparution dès l'introduction de la demande.

59 Toutefois, afin qu'il ne soit pas porté atteinte à l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 de favoriser le regroupement familial et aux droits fondamentaux que celle-ci vise à protéger, lorsque l'État membre exige la comparution personnelle des membres de la famille du regroupant à un stade ultérieur de la procédure, cet État membre doit faciliter une telle comparution, notamment par l'émission de documents consulaires ou des laissez-passer, et réduire au strict nécessaire le nombre des comparutions. Ainsi, il lui incombe de prévoir la possibilité d'effectuer les vérifications des liens familiaux et de l'identité nécessitant la présence de ces membres de la famille à la fin de la procédure et, si possible, au même moment où, le cas échéant, leur sont délivrés les documents autorisant l'entrée sur le territoire de l'État membre concerné.

Au vu de cette interprétation du droit de l'Union qui s'impose à tous les États membres dès le prononcé de l'ordonnance, il apparaît manifeste que les dispositions législatives et réglementaires du droit national ne sont manifestement pas conformes à cette interprétation.

Les dispositions des articles L. 561-2 et suivants et R.561-1 et suivants du CESEDA exigent que les membres de famille se présentent en personne auprès du poste consulaire pour considérer que la demande est introduite, même quand ils ne peuvent matériellement le rejoindre. Elles ne prévoient pas que les autorités consulaires facilitent cette introduction en émettant des documents consulaires ou des laissez passer pour une comparution personnelle ultérieure mais seulement lorsque la demande est introduite et instruite et que le ministère de l'intérieur a donné instruction à la délivrance des visas long séjour;

Ces dispositions étant manifestement contraires au droit de l'Union, elles ne peuvent plus être appliquées et il appartient aux ministres de demander à leurs services de ne plus appliquer et dans l'attente d'une modification législative et réglementaire de leur prescrire par instruction une application conforme au droit de l'Union (cf. CE, 30 juillet 2014, Cimade, n°375430 au recueil) et face à un inertie pour le faire, le juge peut annuler en tant que ou en tant que ne pas (cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n°410347 et 428530)

2.1. Sur le principe de continuité du service public

Les ministres ne peuvent invoquer la situation de force majeure dès qu'ils n'ont pris aucune mesure pour obvier à la situation de crise (cf. JRCE, 7 novembre 2016, n°404484 Cimade) car ils n'ont pris que des mesures manifestement insuffisantes qui sont loin d'être provisoires dans l'attente d'une nouvelle organisation.

La position de l'administration française consistant à imposer aux ressortissants soudanais de déposer leurs demandes dans les services consulaires « de la région » ne prend pas en compte la réalité du terrain marquée par l'impossibilité de se déplacer en sécurité, d'atteindre et franchir les frontières vers l'Éthiopie ou l'Égypte (les autres pays frontaliers présentant des situations sécuritaires très dégradées ou de conflit armé)

Il reviendra à l'administration de justifier la raison pour laquelle ils ne seraient pas en mesure d'instruire les demandes, notamment par le biais d'une voie dématérialisée qui permettrait le dépôt des demandes de réunification familiale dans des délais raisonnables, et le retrait des visas par ce même service.

Une telle diminution du service public de l'accueil conduit à obliger des personnes qui avait déjà déposé une demande auprès de l'ambassade à Khartoum, sans qu'elle ait été enregistrée depuis, de reprendre à zéro la procédure auprès d'autres consulats extérieurs et donc à ajouter un nouveau délai à celui déjà anormalement long qui était pratiqué précédemment à Khartoum alors même qu'une partie substantielle de l'instruction est en réalité effectuée à distance par le bureau de famille des réfugiés de la sous-direction des visas, située à Nantes.

En aucun cas, l'organisation ainsi mise en place ne permet de réaliser l'objectif de moyens renforcés voire de résultat, qui est mentionné à l'article L.561-5 du CESEDA.

Or, il ne saurait être opposé par l'administration le manque de moyens pour traiter les demandes. Le principe de continuité du service public dérive de la règle constitutionnelle de la continuité de l'Etat : le principe de continuité est l'«essence du service public» (Tardieu, concl. Sur CE, 7 août 1909, Winkell : S. 1909, III, 145).

Il constitue ainsi un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision 79-105 DC du 25 juillet 1979).

Pour réaliser l'objectif prévu par la loi, et compte tenu de l'important « stock » de dossiers et la longue attente, les ministres doivent donc prendre toutes mesures d'organisation nécessaire aux fins de l'enregistrement et l'instruction des demandes en vue de ne pas porter atteinte au droit d'asile, au droit de vivre en famille et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Or tel n'est pas le cas.

Depuis le début du conflit, les mesures suivantes ont été prises par les autorités françaises :

- Fermeture de l'ambassade de France à Khartoum le 25 avril 2023, précédée de la destruction des passeports des ressortissants soudanais qui leur avaient été confiés,
- Réorientation des ressortissants soudanais fondés à solliciter un visa vers « un autre consulat de la région », sans pour autant que l'arrêté ministériel relatif à la compétence des consulats en matière de délivrances de visas fût modifié.
- Invitation à des demandes d'informations complémentaires sur une adresse dédiée (visas.khartoum-amba@diplomatie.gouv.fr), qui restent pour la plupart sans réponse.
- Pour MAHMED MOHAMED Ali et Mme MOHAMAD ADAM Azair qui se trouve à Kassala, qui n'est plus une ville refuge, l'absence de convocation pour délivrance de visa long séjour ne lui permet pas de solliciter un visa pour se rendre à Addis Abeba et ainsi quitter l'enfer dans lequel elle vit avec son jeune enfant qui n'a pas encore eu la joie de rencontrer son père et reprendre une vie normale dans la quiétude des bords de Loire, chantée par Joachim du Bellay.

Sur les mesures qui peuvent être prises pour obvier à cette carence

Pour mettre les procédures en conformité avec les obligations des Etats membres au sens de la Cour de Justice de l'Union Européenne et n'impliquent aucunement la mise en œuvre de relations diplomatiques, mais de simples mesures d'organisation de l'instruction via le téléservice France-Visas et la saisine immédiate par le poste consulaire saisi par voie électronique du bureau des familles de réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur, qui joue un rôle prépondérant dans la procédure actuelle puisque c'est lui qui demande la composition familiale déclarée et retenue par l'OFPRA, sollicite des éléments de possession d'état lorsque les documents produits sont insuffisants, effectue des vérifications d'ordre public et donne instruction aux consuls concernant la délivrance ou non d'un visa long séjour (voir circulaire du 11 mai 2016; pièce n°9)

Si cette instruction centralisée à Nantes aboutit à une réponse favorable, l'ambassade de France au Soudan, repliée en Ethiopie ou dans un autre pays peut dès lors faire en sorte que les membres de famille soient convoqués dans un poste consulaire et délivrer très rapidement les visas long séjour qui seront accolés sur les passeports, si les personnes en sont munies, ou sur un laissez-passer consulaire de type B, si elles en sont démunies.

Les autorités du pays concerné seront alors plus enclines à laisser entrer sur leur territoire les membres de famille puisqu'elles seront assurées que les personnes ne séjourneront pas pendant des semaines sur leur territoire.

Au surplus, comme l'article L.121-8 du CESEDA le prévoit, l'OFPRA assure la protection administrative juridique des personnes bénéficiaires de la protection internationale et cette

protection implique, lorsque la personne se trouve dans un pays étranger autre que celui dont il a la nationalité, une protection consulaire au même titre que les ressortissants français. Compte tenu de l'importance de la vie privée et familiale, cette protection doit pouvoir s'étendre aux membres de famille qui ont le droit de les rejoindre et qui pour les réfugiés pourront bénéficier de la même qualité en application de la décision AGYEPONG précité et pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, leurs enfants mineurs peuvent prétendre à la même protection (cf. CNDA, 14 octobre 2021, N° 21018964 à 21018967, C+)

Les mesures utiles qui peuvent être entreprises à très brève échéance sont :

- une instruction conjointe des ministres demandant à ne plus appliquer les dispositions de l'article R. 561-1 du CESEDA et de considérer que la demande formulée via France-Visas constitue une introduction de la demande au sens de l'article R.561-1 du CESEDA
- Dès l'enregistrement de cette demande dans le système, une instruction de la demande par le ministre de l'intérieur qui saisit l'OFPRA en application de l'article R. 561-3 du code afin de vérifier les liens familiaux;

Rapidement des mesures réglementaires peuvent être prises

- Une modification de l'arrêté du 16 juin 2022 afin de rendre compétent pour les ressortissants soudanais les postes consulaires français dans les pays limitrophes
- Une application dynamique et conforme à la jurisprudence de la CJUE, des dispositions des articles 8 et 9 du décret du 13 novembre 2008 visant à la délivrance par voie dématérialisée, de laissez passer consulaires de type B aux membres des familles, démunies de titre de voyage afin qu'ils rejoignent un poste consulaire où ils pourront satisfaire les obligations de présentation personnelle prévue par l'article R. 312-1 du code.

Dès lors, les ministres portent une atteinte manifestement illégales et graves aux libertés fondamentales précitées en ne prenant pas les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre le droit de l'Union (cf; CE, 14 février 2013, n°365459)

CONCLUSIONS

Il est demandé au juge des référés du Conseil d'Etat :

Mesures sollicitées à très brève échéance

- d'enjoindre aux ministres de prendre une instruction qui sera communiquée aux requérants, demandant aux consuls de France au Soudan, en Egypte, en Ethiopie, au Tchad et au Sud Soudan de ne plus appliquer les dispositions réglementaires prévues au chapitre premier du titre VI du livre V du CESEDA imposant la comparution personnelle des membres de famille pour enregistrer dans le système réseau mondial visas dans un délai de quarante huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir ,
- d'enjoindre aux ministres de compléter et adapter, à titre provisoire, la procédure d'examen des demandes de réunification familiale dans un délai de quarante huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir;
- Concernant la demande de **Mme M. A. Azair et son enfant M. A. Amna, d'enjoindre aux ministres de donner instruction à l'ambassade de France en Ethiopie de leur adresser une convocation auprès des services consulaires français, au plus tard le 21 février 2024 dans un délai de quarante-huit heures à compter de l'ordonnance à intervenir;**

Mesures sollicitées à plus longue échéance

- d'enjoindre aux ministres de modifier l'arrêté interministériel du pour donner compétence aux consulats de France au Caire, à Addis Abeba, à N'Djamena, à Juba, pour instruire les demandes de visa des ressortissants soudanais dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir
- d'enjoindre aux ministres de faire une application dynamique et conforme à la jurisprudence de la CJUE, des dispositions des articles 8 et 9 du décret du 13 novembre 2008 visant à la délivrance par voie dématérialisée, de laissez passer consulaires de type B aux membre des familles, démunies de titre de voyage afin qu'il rejoignent un poste consulaire où ils pourront satisfaire les obligations de présentation personnelle prévue par l'article R. 312-1 du code. et d'informer les autorités des pays voisins de leur validité dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir;
- d'enjoindre aux ministres de prescrire à leurs services d'instruire les demandes de visa long séjour dans les meilleurs délais, qui est de toute manière inférieure à neuf mois et de prévoir les effectifs nécessaires tant dans les consulats qu'à la sous-direction des visas à Nantes.

Fait à Paris le 1er février 2024



Henry MASSON
Président de la Cimade

Mme M. A. M Azair

M. A. M. Ali