

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Le 11 avril 2019, après plusieurs mois de manifestations populaires, le président O B..., à la tête du Soudan depuis 1989, est renversé par un coup d'Etat militaire organisé conjointement par les forces armées soudanaises (FAS) et les Forces de soutien rapide (FSR), milice auxiliaire paramilitaire créée en 2013 par le régime pour lutter contre les groupes rebelles du Darfour.

Dans un premier temps, les militaires acceptent de partager le pouvoir avec une coalition de partis d'opposition et d'organisations de la société civile.

Mais le 25 octobre 2021, par un second coup d'Etat, les putschistes reprennent l'intégralité du pouvoir, forçant à l'exil le Premier ministre de transition et procédant à des arrestations massives parmi les acteurs de la société civile.

Les FAS et les FSR ne sont cependant que des alliées de circonstances. Alors que les premières, dirigées par le général A-X..., sont essentiellement composées de populations originaires des régions relativement prospères de la vallée du Nil et du centre du pays, les effectifs des FSR, menés par M H D..., dit « H... », sont constitués d'anciens membres de la milice janjawid originaires du Darfour, région marginalisée.

Très vite, la lutte pour le pouvoir s'intensifie entre les deux organisations militaires, qui lancent de vastes campagnes de recrutement pour faire grossir leurs rangs.

Le 15 avril 2023, d'intenses combats éclatent à Khartoum entre les FAS et les FSR, marquant le point de départ d'une nouvelle guerre civile. Celle-ci n'a depuis cessé de s'intensifier, alimentée en outre par de multiples ingérences étrangères¹.

¹ Tandis que le général X... bénéficie du soutien du Caire, décidé à faire du Soudan un contrepoids au rival éthiopien et son projet de barrage hydroélectrique sur le Nil, le général H... développe ses relations avec l'Arabie Saoudite, qui avait bénéficié du soutien des FSR en 2015 dans sa guerre contre le Yémen, et les Emirats

Face à la violence des combats, la France décide le 24 avril 2023 la fermeture de son ambassade à Khartoum.

Depuis, aucune demande de visa n'est donc traitée sur place, les ressortissants soudanais étant néanmoins autorisés à déposer leur demande, en personne, aux postes consulaires des pays voisins, en application de l'article 1^{er} du décret (n° 2008-1176) du 13 novembre 2008².

En ont résulté plusieurs difficultés pour les ressortissants soudanais qui, au titre de leur droit à la réunification familiale garantie par la directive (2003/86/UE) du Conseil du 22 septembre 2003 et les articles L. 561-2 et suivants du CESEDA, cherchaient à rejoindre en France leur conjoint ou leurs parents réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire.

D'une part, la fermeture de l'ambassade a conduit à l'allongement significatif de l'instruction des demandes de visas déjà déposés, d'autant que faute de pouvoir garantir l'intégrité des locaux consulaires, les autorités françaises ont, avant de plier bagage, procédé à la destruction des passeports des ressortissants soudanais en sa possession.

D'autre part, les intéressés font face à de nombreuses difficultés pour se rendre dans les pays voisins et y demeurer le temps de l'instruction de leur demande par l'administration françaises.

C'est de ces dernières difficultés que vous saisissez les associations Elena France, Groupe Accueil et Solidarités, GISTI et Ligue des droits de l'homme, au soutien desquelles La Cimade est intervenue de manière recevable.

Elles le font par la voie d'un recours, assorti de conclusions à fin d'injonction, dirigé contre un refus implicite des ministres de l'intérieur et des affaires étrangères d'adapter la procédure d'examen de ces demandes de visas « réunification familiale », en vue notamment de limiter le nombre de comparutions personnelles au poste consulaire exigées des demandeurs.

Vous l'aurez compris, il s'agit d'un « REP-toutes mesures utiles », voie contentieuse dont vous avez précisé les conditions dans vos décisions d'assemblée *Amnesty International* et *Ligue des droits de l'homme* du 11 octobre dernier³, qui vise à obtenir de l'administration qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour se conformer à une obligation légale.

1. Avant de soumettre cette demande au crible du mode d'emploi fixé par ces décisions, il vous faudra surmonter la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'intérieur, tirée de ce que le courrier que lui ont adressé les associations requérantes le 12 juin

arabes unis, vers où il exporte en sous-main l'or provenant des mines qu'il contrôle.

² Ces dispositions autorisent tout chef de poste consulaire à « *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* ».

³ CE, ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, A ; *Ligue des droits de l'homme et autre et Syndicat de la magistrature et autre*, n° 467771, A

2023 ne contenait aucune demande et donc n'a fait naître aucun refus implicite susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

L'objection n'est pas dénuée de pertinence.

Vous le savez, pour que des décisions implicites puissent se former, encore faut-il que l'administration ait été saisie de « *demandes adéquates* »⁴, c'est-à-dire de nature à faire naître une décision.

Ne peut ainsi être considérée comme une demande que la démarche qui appelle une réponse, et non de simples demandes de renseignements ou des sollicitations dont l'objet, sans être inexistant, n'est pas identifiable faute de précisions⁵.

Or, en l'espèce, le courrier des associations requérantes se bornait à faire état des difficultés des ressortissants soudanais à exercer leur droit à la réunification familiale, à interroger les ministres sur les mesures mises en place, à affirmer que « *tout doit être mis en œuvre pour que [les] familles [concernées] puissent être réunies* » et à solliciter un rendez-vous.

Il serait donc tout à fait justifié de considérer que ce courrier ne contenait aucune demande de nature à faire naître un refus implicite justiciable devant vous.

Ce n'est pourtant pas la solution que nous vous proposons, et ce, pour deux séries de raisons qui, concédons-le, relèvent de la pure opportunité.

La première tient à ce que les associations ont également saisi votre juge des référés qui, par une ordonnance du 14 février 2024 (n° 491236), a rejeté la requête pour défaut d'urgence en indiquant aux associations que vous devriez être en mesure de statuer au mois d'avril sur leur requête au fond.

La seconde, plus décisive, tient à ce que faire droit à la fin de non-recevoir n'aurait comme effet que de retarder les choses, rien n'empêchant les associations de saisir à nouveau le ministre d'une demande en bonne et due forme. Or, compte tenu de la situation sécuritaire au Soudan et de l'urgence dans laquelle certains demandeurs semblent être placés, nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de retarder votre réponse de quelques mois.

Si vous nous suivez, vous ferez donc preuve d'indulgence en regardant le courrier des associations comme contenant une demande de nature à avoir fait naître un refus implicite.

2. Ce premier obstacle franchi, il vous faut encore vérifier que cette demande n'implique pas que vous vous « *substitu[iez] aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique* » ou que vous « *leur enjoin[gniez] de le faire* ».

Cette réserve générale de politique publique, principale innovation de vos décisions d'assemblée, vise, vous le savez, à éviter que le juge se prononce sur des questions dont la

⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e ed., n° 661-1

⁵ V. not. CE, 11 octobre 1985, *Compagnie générale de construction téléphonique*, n° 38788, A

résolution implique nécessairement d'opérer des choix à travers des délibérations organisées dans des instances démocratiques, ce qui conduirait, d'une part, à méconnaître les exigences élémentaires issues du principe de séparation des pouvoirs, d'autre part, à saper la crédibilité du juge en donnant aux justiciables l'illusion nécessairement déçue de son omnipotence.

Si elle vous interdit donc de procéder à une « *redéfinition générale des choix de politique publique* »⁶, cette réserve ne fait néanmoins pas obstacle à ce que vous contrôliez l'effectivité d'une politique publique déjà définie. En somme, elle marque votre refus de déterminer vous-même l'action gouvernementale, c'est-à-dire d'aller « *du premier jusqu'au dernier kilomètre* »⁷ d'une politique publique, mais ne vous dispense pas d'être le juge du dernier kilomètre, c'est-à-dire de vérifier qu'une politique publique « *atteint effectivement le public qu'elle vise et les objectifs qu'elle s'est fixés* »⁸.

En l'espèce, nous sommes d'avis que la demande des associations requérantes n'excède pas la ligne rouge tracée par vos décisions d'assemblée.

Elle ne vous invite en effet pas à tracer de manière générale les contours et les conditions du droit à la réunification familiale, lesquels sont déjà définis par la directive du 22 septembre 2003 et les textes de droit national pris pour sa transposition, mais à vous assurer de l'effectivité de ce droit pour un public particulier, en l'occurrence les membres de la famille d'un réfugié statutaire ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire soudanais.

Il ne s'agit donc nullement de déterminer une politique publique, ni même d'agir sur son orientation, mais, comme vous avez accepté de le faire dans l'affaire *A...* relative au délai d'enregistrement des demandes de réunification familiale des ressortissants afghans⁹, de contrôler si le fonctionnement d'un service public permet d'atteindre pour certains de ses usagers l'objectif qu'il poursuit¹⁰.

3. L'exception de politique publique écartée, il est désormais temps de dérouler le mode d'emploi issu de vos décisions d'assemblée.

A en suivre les motifs, utilement éclairés par les conclusions d'Esther de Moustier, il convient de procéder en trois temps : d'abord, déterminer la nature et la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, ensuite, rechercher s'il existe une méconnaissance caractérisée

⁶ CE, ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc.

⁷ A. Goin et L. Cadin, « Le juge ne peut pas tout », *AJDA* 2023.2105

⁸ Etude annuelle du Conseil d'Etat 2023, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, p. 13

⁹ CE, 9 juin 2022, *M. A... et autres*, n° 455754, A

¹⁰ Plaide également en ce sens votre décision *Association des avocats pénalistes* du 29 décembre dernier (n° 461605, B), donc rendue postérieurement à vos décisions d'assemblée, par laquelle vous n'avez pas opposé l'exception de politique publique à une demande tendant à l'amélioration des conditions de garde à vue au motif, à s'en tenir aux conclusions conformes d'Esther de Moustier, qu'une telle demande appelait « *avant tout des réponses d'ordre strictement matériel, consistant à renforcer des mesures existantes* ».

et illégale de cette obligation, enfin, identifier, le cas échéant, les mesures nécessaires qu'il y a lieu d'enjoindre à l'administration d'adopter.

3.1. En l'espèce, l'obligation dont la méconnaissance est alléguée par les requérantes est issue de l'article 5 de la directive de 2003, lu en combinaison avec les articles 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux, tels qu'interprétés par la CJUE dans son arrêt *Afrin* du 18 avril 2023¹¹, lequel constitue le pilier autour duquel s'articule l'argumentation de la requête.

3.1.1. Cet arrêt trouve son origine dans un litige opposant l'Etat belge à des ressortissants syriens qui, compte tenu de la situation sécuritaire prévalant dans leur région de résidence, souhaitent déposer une demande de réunification familiale sans avoir à se présenter personnellement auprès d'un poste consulaire belge. Pour le trancher, la juridiction belge a interrogé la Cour sur la conformité au droit de l'Union d'une législation qui, telle que celle en vigueur en Belgique, impose aux membres de la famille d'un réfugié d'introduire une demande de réunification auprès d'un poste diplomatique, y compris lorsque ces derniers sont dans l'impossibilité matérielle de se rendre à ce poste.

En réponse, la Cour a tout d'abord estimé que si l'article 5 de la directive de 2003 laisse aux Etats membres le soin de déterminer qui du réunifiant ou du réunifié est autorisé à présenter une demande de réunification familiale, une telle marge d'appréciation ne saurait être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif poursuivi par la directive de favoriser le regroupement des membres de la famille des réfugiés, dont la situation demande une attention particulière compte tenu des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et les empêchent d'y mener une vie familiale normale (pt. 43).

Ensuite, la Cour rappelle que ces dispositions doivent être interprétées et appliquées à la lumière des exigences issues des articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux, qui imposent aux Etats membres d'examiner les demandes de réunification familiale en « *procé[dant] à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les droits et intérêts en jeu, en tenant particulièrement compte de ceux des enfants concernés* » (pt. 47).

Enfin, elle juge qu'afin d'atteindre l'objectif de la directive de 2003 et de satisfaire aux exigences de la charte, les Etats membres doivent, lorsqu'une comparution personnelle des demandeurs lors de l'introduction de leur demande de réunification familiale « *est impossible ou excessivement difficile* », compte tenu des risques de traitement inhumains et dégradants qu'ils encourent en cas de déplacement, faire preuve « *de la flexibilité nécessaire pour permettre aux intéressés de pouvoir effectivement introduire leur demande (...) en temps utile (...), en admettant, en particulier, le recours aux moyens de communication à distance* » (pt. 51).

Elle en déduit que le droit de l'Union « *s'oppose à une réglementation nationale qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande d'entrée et de séjour au titre du*

¹¹ CJUE, 18 avril 2023, *X., Y., A. et B. c. Etat belge (Afrin)*, C-1/23 PPU

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 Etat 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 Etat membre d'exiger la comparution de ces membres à un stade ultérieur de la procédure de demande de regroupement familial ».

3.1.2. De cette décision, nous déduisons qu'il existe bien, en l'espèce, une règle de droit de nature à donner lieu à un manquement susceptible d'être sanctionné par la voie d'un « REP-toutes mesures utiles ».

3.1.2.1. D'abord, l'obligation que la Cour fait peser sur les Etats membres, si elle n'est pas tout à fait univoque, est suffisamment précise pour être justiciable.

Des motifs de la décision *Afrin*, nous pensons pouvoir déduire deux séries d'exigences pesant sur les Etats membres dans les situations particulières visées par la Cour.

D'une part, les Etats doivent faire en sorte que l'instruction de la demande de réunification familiale commence avant la comparution personnelle du demandeur au poste diplomatique. Une telle exigence se déduit nécessairement de l'obligation que la Cour fait peser sur les Etats de prévoir une « exception » à « l'exigence de comparution personnelle au moment de l'introduction de la demande » ainsi que « la possibilité d'effectuer les vérifications des liens familiaux et de l'identité nécessitant la présence [des intéressés] à la fin de la procédure et, si possible, au même moment où, le cas échéant, leurs sont délivrés » les visas.

D'autre part, la Cour impose aux Etats membres de « réduire au strict nécessaire le nombre de comparutions » personnelles (pt. 59).

Concrètement, cela signifie que les Etats sont tenus d'organiser la procédure de dépôt des demandes de telle manière que la comparution personnelle ne soit exigée que lorsqu'elle s'avère indispensable, notamment aux fins de relever les données biométriques des demandeurs, et non « pour accomplir des formalités qui peuvent aisément être réalisées à distance » (pt. 60).

A ces deux séries d'exigences, il faut ajouter celle issue de votre décision *A...* mentionnée tout à l'heure, selon laquelle « il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux membres des familles de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire en France de faire enregistrer leurs demandes de visa dans un délai raisonnable ».

En somme donc, si rien n'impose aux Etats de permettre aux intéressés d'obtenir un visa « réunification familiale » sans s'être au préalable présentés personnellement à un poste consulaire, les autorités sont néanmoins tenues, dans les situations visées par la Cour, d'une part, de commencer l'instruction de la demande de visa avant que le demandeur se présente en personne au poste consulaire, d'autre part, de n'exiger une telle comparution personnelle

qu'en bout de procédure aux fins de vérifier l'identité du demandeur et de procéder au relevé de leurs données biométriques, enfin, d'enregistrer les demandes dans un délai raisonnable.

Ces exigences, qui, pour les deux premières au moins, constituent des obligations de résultat au service d'une obligation générale de moyens consistant pour l'administration à ne pas compromettre l'effectivité du droit à la réunification familiale, sont à nos yeux suffisamment précises pour que leur respect fasse l'objet d'un contrôle de votre part.

3.1.2.2. Ensuite, l'obligation que la Cour fait peser sur les Etats membres est selon nous applicable aux demandes présentées par les ressortissants soudanais.

Rappelons d'abord qu'à l'instar du système belge, l'article R. 561-1 du CESEDA prévoit que la demande de réunification familiale est engagée par la demande de visa des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire.

Pour que l'obligation dégagée par la Cour s'active, il faut encore se trouver dans une situation où il est « *impossible ou excessivement difficile* » aux réunifiés de se rendre au poste diplomatique ou consulaire de l'Etat membre compétent.

A titre d'illustration, la Cour mentionne le cas dans lequel les intéressés « *se trouvent dans un pays marqué par un conflit armé* », limitant « *considérablement (...) leurs possibilités de se déplacer vers les postes diplomatiques ou consulaires compétents (...), sauf à s'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, voire à mettre leur vie en danger* » (pt. 52).

a) Devant vous, le ministre soutient, ce qui constitue sa ligne de défense principale, que la comparution personnelle des demandeurs soudanais au poste consulaire d'un pays limitrophe n'est ni impossible, ni excessivement difficile, de sorte que les exigences posées par la CJUE ne s'appliquent pas aux autorités chargées d'instruire leurs demandes de visas.

Pour étayer ses allégations, le ministre produit des statistiques qui indiquent qu'en 2023, 740 demandes de visa au titre de la réunification familiale ont été déposées après présentation personnelle par des ressortissants soudanais, dont un tiers l'ont été en Ethiopie, 18% en Egypte et 15 % au Tchad. Et sur les deux premiers mois de l'année 2024, Addis-Abeba a encore reçu 91 demandes (soit 43 % des demandes), le Caire et N'Djaména une cinquantaine.

Enfin, il indique que sur les 32 cas mentionnés par la requête, 24 demandeurs sont parvenus à se présenter en personne au poste consulaire d'un pays voisin, ce qui attesterait de la possibilité pour les ressortissants soudanais de s'y rendre sans difficulté.

b) Nous peinons à être pleinement convaincus par l'argumentation du ministre.

i) D'abord, il ressort des pièces du dossier que la situation sécuritaire au Soudan s'est profondément dégradée depuis le déclenchement le 15 avril 2023 des combats entre les FAS et les FSR.

Jusqu'à l'automne 2023, les combats se sont concentrés dans la région de Khartoum, au centre du pays, ainsi qu'au Darfour, à l'Ouest, où les FSR ont multiplié les massacres, 15 000 personnes ayant notamment trouvé la mort à Al-Jeneina, capitale du Darfour-Occidental.

La guerre s'est ensuite rapidement étendue au Sud (notamment dans les Etats du Kordofan du Nord et du Sud), où des dizaines de villages ont été intégralement détruits par les bombardements aériens des FAS et qui connaissent en outre une recrudescence des violences interethniques en raison du soutien présumé de certaines groupes ethniques aux FSR.

En septembre 2023, les combats ont atteint Port-Soudan, mettant en danger les populations civiles qui y étaient venues trouver refuge.

En décembre, les FSR ont pris le contrôle de Wad Madani, la capitale de l'Etat de Jzerira, au centre-est, principal producteur de céréales du pays et zone de refuge pour la majorité des exilés de Khartoum, menaçant la sécurité alimentaire d'une grande partie de la population soudanaise et créant une vague de déplacements internes sans précédent.

Et dans les régions orientales et septentrionales du pays, toujours sous le contrôle FAS, la situation se dégrade rapidement. Les personnes originaires de l'Ouest ou perçues comme telles sont victimes de violences, allant du racket à l'exécution sommaire, alors qu'une partie de la population locale est recrutée de force par les FAS.

Selon l'ONU, le conflit a déjà conduit au déplacement forcé d'environ 8 millions de personnes, auxquelles s'ajoutent les 3,8 millions de déplacés datant des conflits précédents, faisant actuellement du Soudan le pays au monde qui connaît le plus grand nombre de déplacés internes. En outre, la moitié de la population soudanaise, qui s'élève à 51 millions de personnes, a besoin d'une aide alimentaire et humanitaire d'urgence¹².

ii) Ensuite, à supposer que les demandeurs, qui sont le plus souvent des femmes et des enfants, parviennent à atteindre une frontière extérieure, non seulement son franchissement est loin d'être acquis, mais se maintenir dans le pays le temps nécessaire à l'instruction de la demande peut s'avérer particulièrement difficile.

Au Nord, l'Egypte, qui accueille près d'un tiers des exilés ayant fui la guerre hors du Soudan, a durci il y a quelques semaines sa politique d'accueil, mettant fin aux exemptions de visa dont bénéficiaient jusqu'alors les femmes et les enfants et procédant à des refoulements quasi-systématiques¹³.

A l'Ouest, atteindre le Tchad suppose de traverser le Darfour, ce qui en l'état actuel conduit à mettre sa vie en danger.

¹² ONU, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) : <https://www.unocha.org/sudan>

¹³ Le passage se fait donc désormais souvent par la voie clandestine, ce qui suppose, après avoir traversé le désert qui sépare les deux pays, de rejoindre le bureau du Caire du HCR, donc d'échapper aux contrôles mis en place par les autorités égyptiennes sur la route d'environ 800 kilomètres entre Assouan et Le Caire.

Se diriger vers le Soudan du Sud ne présente guère d'intérêt, la France ne disposant d'aucun poste consulaire dans ce pays.

Il en va de même de l'Erythrée, dont les ressortissants eux-mêmes sont invités à présenter leurs demandes de visa à Djibouti.

Reste l'Ethiopie, au Sud-Est, dont le poste consulaire français est situé à Addis-Abeba. Le passage se fait soit par la route, lorsque les conditions sécuritaires ne conduisent pas les autorités à fermer le poste-frontière (situé à Metemma), soit par liaisons aériennes, des vols directs ayant été maintenus entre Port-Soudan et Addis-Abeba. Mais cela suppose, d'une part, le cas échéant, de traverser le pays pour rejoindre ces destinations, d'autre part, de disposer de suffisamment de ressources financières pour se maintenir de manière régulière en Ethiopie le temps de l'instruction de sa demande par l'administration française.

iii) Enfin, les chiffres présentés par le ministre doivent être interprétés avec précaution.

En premier lieu, ne vous est fourni que le nombre de demandeurs qui se sont présentés au poste consulaire d'un pays limitrophe, et non celui des personnes ayant, en amont, déposé une demande de manière dématérialisée sur la boîte mail créée à cet effet par les autorités, de sorte que nous ignorons la part de celles qui ne sont pas parvenues à rejoindre un pays limitrophe. D'autant que la seule circonstance que des demandeurs parviennent à se présenter au poste consulaire d'un pays voisin ne permet pas d'affirmer qu'ils n'ont pas pour ce faire risqué leur vie ou subi des traitements inhumains et dégradants. Or, les exigences dégagées par la Cour, qui s'appliquent lorsqu'il est « *excessivement difficile de se rendre* » à ce poste, ont précisément pour objectif d'éviter aux intéressés de s'exposer à de tels risques.

En deuxième lieu, les chiffres du ministre témoignent d'une diminution substantielle des demandes de visa pour réunification familiale présentées par les ressortissants soudanais depuis le déclenchement de la guerre civile. Ainsi, 740 demandes ont été déposées en 2023, contre 1 073 l'année précédente, soit une baisse de 31%, ce qui n'est pas négligeable. Rien ne permet d'exclure que cet écart soit dû à l'impossibilité pour un nombre significatif de personnes de rejoindre le poste consulaire d'un pays voisin.

En dernier lieu, il ressort du tableau produit par le ministre que sur la trentaine de cas mentionnés par les associations, seuls 19, et non 24, correspondent à des personnes qui se sont rendues au poste consulaire d'un pays voisin, les 5 autres ayant en réalité déposé leur demande à Khartoum avant le début de la guerre civile et n'ayant pas comparu au poste d'un pays voisin. Sur ces 19 demandeurs, seuls 10 ont à ce jour fait l'objet d'une décision sur leur demande de visa. En outre, 5 de ces 10 demandes avaient été déposées à Khartoum et instruites avant la fermeture du poste consulaire français, de sorte que les intéressés n'ont pas été contraints de séjourner dans un pays voisin pendant toute la durée de l'instruction de la demande. Les 9 autres demandeurs qui sont parvenus à se rendre au poste consulaire d'un pays voisin sont donc toujours en attente d'une réponse, souvent depuis près d'un an, et sont donc confrontés à une difficile alternative : soit retourner au Soudan le temps de l'instruction de leur demande, avec les risques qui y sont associés, soit rester sur place et donc s'exposer,

sauf à être en mesure de s'acquitter des sommes requises pour renouveler son visa, au risque d'être arrêté puis refoulé vers le Soudan. Précisons à cet égard que l'extension de trois mois de la durée de validité des visas d'entrée d'un mois récemment décidée par le gouvernement éthiopien, et dont se prévaut le ministre, n'est pas de nature à résoudre la difficulté dès lors que le délai d'instruction de la demande de réunification familiale, une fois que l'intéressé s'est présenté personnellement au poste, est d'environ six mois.

En définitive, les chiffres produits par le ministre tendent plutôt à confirmer qu'il est « excessivement difficile » pour les demandeurs soudanais d'atteindre le poste consulaire d'un Etat limitrophe et de s'y maintenir le temps que leur demande soit instruite, de sorte que la situation d'espèce relève bien de celles dans lesquelles s'appliquent les exigences procédurales dégagées par la Cour.

3.2. Si vous nous suivez jusque-là, il vous faudra encore, c'est la deuxième étape de votre contrôle, identifier une carence systémique illégale de l'administration. Cela suppose, d'une part, d'établir une méconnaissance suffisamment caractérisée de l'obligation légale pesant sur l'administration, d'autre part, d'identifier des mesures de nature à y remédier, enfin, d'apprécier, lorsque de telles mesures existent, si l'administration pouvait légalement s'abstenir de les prendre compte tenu des mesures déjà prises, des difficultés pratiques propres à la mission en cause et des moyens dont dispose l'administration.

En somme, la carence structurelle illégale ne se déduit pas du seul constat qu'une règle de droit est méconnue de manière généralisée, mais de ce que l'administration avait les moyens d'agir pour qu'il en soit autrement et s'est abstenue sans raison valable de le faire.

3.2.1. En l'espèce, il est à nos yeux acquis que la procédure d'instruction des demandes de réunification familiale à laquelle sont soumis les ressortissants soudanais ne satisfait pas aux exigences posées par la CJUE.

D'une part, les postes consulaires des Etats concernés continuent d'exiger, dans tous les cas, la comparution personnelle des ressortissants soudanais avant d'engager l'instruction de leur demande de réunification familiale.

Certes, ces derniers ont désormais la possibilité de déposer leur demande de manière dématérialisée sur une boîte mail *ad hoc* traitée par l'ambassade de France à Adis-Abeba, dépôt qui permet de cristalliser l'âge des demandeurs mineurs pris en compte pour apprécier le respect des conditions de la réunification familiale.

Mais comme vous l'indique le ministre en défense, l'instruction de la demande ne débute que lorsque le demandeur se présente en personne au poste consulaire.

D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la procédure d'examen des demandes de visas « réunification familiale » applicable aux ressortissants soudanais suppose au minimum deux, voire trois présentations personnelles du demandeur : une première pour lancer l'instruction de la demande et effectuer un contrôle visuel de concordance entre l'apparence du demandeur et la photographie contenue dans le document de voyage ; une

deuxième pour vérifier, à partir des données alphanumériques du dossier et des données biométriques du demandeur, si ce dernier figure dans les fichiers nationaux et européens de sécurité ; enfin, si ces vérifications ne font apparaître aucun élément s'opposant à la venue de l'intéressé en France, une dernière pour récupérer le visa.

Et on l'a dit, le délai moyen entre la première et la dernière comparution personnelle du demandeur est d'environ six mois, ce qui contraint les intéressés à retourner au Soudan ou à obtenir dans les pays voisins des renouvellements onéreux de leur visa, sauf à s'exposer au risque d'être arrêtés par les autorités.

En somme, l'administration n'a pas adapté la procédure de dépôt et d'examen des demandes de réunification familiale au contexte soudanais afin, comme l'exige le droit de l'Union, d'une part, de faire en sorte que l'instruction de la demande débute avant la comparution personnelle du demandeur, d'autre part, de limiter au strict nécessaire le nombre de comparutions personnelles exigées.

3.2.2. Nous sommes également d'avis qu'il existe des mesures administratives propres à remédier à ce manquement.

Concrètement, cela implique que l'administration compétente accepte d'instruire la demande au vu de vérifications formelles de l'identité de la personne, c'est-à-dire sans contrôle visuel de concordance préalable entre l'apparence du demandeur et la photographie qu'il a produite, qu'elle privilégie les communications à distance pour inviter le demandeur, le cas échéant, à compléter son dossier et qu'elle s'efforce de limiter le délai séparant la première comparution du demandeur aux fins de recueillir ses données biométriques de l'ultime comparution nécessaire à la délivrance effective du visa.

3.2.3. Enfin, rien à nos yeux ne s'oppose à ce que de telles mesures soient édictées.

a) D'abord, celles-ci relèvent pleinement de la compétence de l'administration, étant rappelé que les modalités d'introduction des demandes de visa « réunification familiale » sont fixées aux articles R. 312-1 et R. 561-1 à R. 561-3 du CESEDA.

D'autant que l'adaptation procédurale devant être effectuée par l'administration ne suppose pas de modifier ces dispositions.

Certes, l'article R. 312-1 du CESEDA prévoit que *« 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 automatisé mentionné au 1° de l'article L. 142-1 »*.

Mais ces dispositions ne font pas obstacle à ce que ces opérations soient effectuées, comme y invite la CJUE, à la fin de la procédure d'instruction de la demande.

Le ministre indique d'ailleurs qu'avant 2015, l'instruction des demandes de visas débutait avant la comparution personnelle du demandeur, alors que ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis (v. ancien art. R. 211-4-1 du CESEDA).

b) Ensuite, aucun obstacle dirimant ne s'oppose à ce que l'administration procède aux adaptations procédurales exigées par le droit de l'Union.

Le ministre fait certes valoir que la pratique en vigueur avant 2015 avait conduit à un engorgement des services car certains demandeurs ne se présentaient finalement pas au poste consulaire, conduisant l'administration à instruire en vain leurs demandes. Il ajoute que renoncer à l'exigence d'une comparution personnelle pour instruire les demandes des ressortissants soudanais créerait un précédent pour d'autres nationalités, la grande majorité des demandeurs de réunification familiale étant originaires d'une zone de conflit.

Mais d'une part, il se déduit des chiffres produits par les associations et le ministre que seules quelques centaines de demandes sont concernées, de sorte que la charge pour l'administration qu'impliquerait les adaptations procédurales exigées et tenant au risque qu'une partie de ces demandes soient instruites pour rien, ne nous semble pas à ce point importante qu'elle devrait avoir pour effet d'en exempter l'administration. D'autant que ces adaptations n'ont pas nécessairement vocation à s'appliquer à l'ensemble des demandeurs soudanais, certains d'entre eux s'étant installés depuis longtemps dans les Etats voisins et pouvant donc sans difficulté se soumettre aux modalités d'instruction de droit commun de leur demande de réunification familiale.

D'autre part, s'il est vrai que de nombreux demandeurs de réunification familiale proviennent de zones de conflit, la situation sécuritaire au Soudan présente un caractère exceptionnel qui, fort heureusement, ne se retrouve pas dans de nombreux pays.

Rappelons à cet égard que la CNDA reconnaît actuellement l'existence au Soudan d'une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle, et ce, sur la quasi-totalité du territoire du pays¹⁴, ce qui est peu commun dans sa jurisprudence.

Enfin, comme l'indique le ministre, l'administration a déjà accepté, dans certaines situations humanitaires sensibles, dont ne relèvent pas à ces yeux les demandeurs soudanais, de procéder à l'instruction d'une demande de visa pour réunification familiale selon des modalités adaptées en n'exigeant la comparution personnelle du demandeur qu'en fin de procédure, aux seules fins de recueillir ses données biométriques. Il vous précise en outre que le délai de consultation des fichiers de sécurité, généralement de huit à douze jours, peut dans ce cas être réduit à 48 heures.

*

Résumons-nous.

Le seul motif qu'avance le ministre pour justifier son refus d'assouplir la procédure d'instruction des demandes de réunification familiale des ressortissants soudanais est tiré de

¹⁴ CNDA, 21 juillet 2023, n° 23009590, C+ (région de Khartoum) ; 26 juillet 2023, n° 23014441, C+ (Darfour Ouest) ; 19 octobre 2023, n° 23031178, C+ (Darfour Sud) ; 21 décembre 2023, n° 23024696, C+ (Darfour Nord). Seul Port-Soudan semble épargné, où se sont réfugiés des milliers de déplacés.

ce qu'une telle adaptation ne serait pas nécessaire car la situation sécuritaire au Soudan ne ferait pas obstacle à ce que ces derniers se rendent au poste consulaire d'un pays voisin.

Or, nous peinons à partager une telle appréciation car nous pensons qu'il est en l'état excessivement difficile pour la majorité d'entre eux de se déplacer au Soudan et de se maintenir dans un pays voisin le temps nécessaire à l'instruction de leur demande.

Ces difficultés ne sont assurément pas le seul fait de l'administration française, qui n'est responsable ni de la situation sécuritaire au Soudan, ni de la politique d'accueil des ressortissants soudanais des pays voisins.

En revanche, l'administration a les moyens, et donc l'obligation en vertu du droit de l'Union, de limiter ces difficultés en adaptant la procédure d'instruction des demandes afin d'éviter aux intéressés d'avoir à effectuer d'improbables allers-retours entre le Soudan et le poste du pays voisin ou à sa maintenir de longs mois dans ce dernier le temps de l'instruction de leur demande.

De sorte qu'en refusant en bloc, à l'égard de l'ensemble des ressortissants soudanais, de procéder à une telle adaptation, l'administration méconnaît selon nous de manière structurelle et illégale les exigences issues du droit de l'Union.

*

3.3. Si vous partagez une telle analyse, il vous faudra enfin déterminer les mesures qu'il convient d'enjoindre à l'administration de prendre.

Ces mesures se déduisent des exigences procédurales dégagées par la Cour et de la nature du manquement que nous croyons possible de reprocher à l'administration.

Ainsi, vous pourrez enjoindre à l'administration de prendre, dans un délai d'un mois, toutes mesures utiles permettant aux ressortissants soudanais qui souhaitent déposer une demande de réunification familiale de bénéficier d'une procédure adaptée afin :

- d'une part, que l'instruction de leur demande débute avant leur comparution personnelle au poste consulaire ;
- d'autre part, que le nombre de comparutions personnelles exigées soit réduit au strict nécessaire, c'est-à-dire aux seules fins de recueillir leurs données biométriques et, le cas échéant, leur remettre le visa ;
- enfin, que le délai d'instruction de la demande, notamment celui séparant le recueil des données biométriques et la délivrance du visa, soit le plus bref possible.

Précisons que nous ne croyons pas utile, à ce stade, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Enfin, vous pourrez mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 3 000 euros à verser aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.