

Paris, le 29 février 2024

Monsieur le ministre
Ministère de l'intérieur et des outre-mer
Place Beauvau
75008 Paris

Objet : demande préalable au sens des dispositions du chapitre XII du titre VII du livre VII du code de justice administrative visant à prendre des mesures d'organisation et réglementaires visant à obvier à la carence systémique de la procédure réunification familiale en application de l'article L. 561-2 du CESEDA

Monsieur le ministre,

La réunification familiale est un droit issu de la convention de Genève de 1951, du droit de l'Union européenne (notamment la directive 2003/86/CE) et de la convention européenne des droits de l'Homme, qui a été inscrit dans le droit positif par la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015.

L'esprit du législateur était de faciliter l'accès à la procédure pour les familles de bénéficiaires de la protection internationale, en prévoyant que les consulats statuent « dans les meilleurs délais », prennent en compte les documents tenant lieu d'acte d'état-civil délivrés par l'OFPRA ou en l'absence de documents, des éléments de possession d'état, et ce, pour que les membres de famille des personnes protégées puissent les rejoindre le plus rapidement et ainsi reprendre une vie familiale normale.

Après 8 années d'application de cette loi, il faut constater que cette procédure présente une carence systémique au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat :

- La première difficulté réside dans l'accès des membres de familles aux consulats et ambassades qui selon les dispositions réglementaires constitue le début de la procédure. Avec l'obligation d'utiliser le téléservice France-Visas puis de prendre un rendez-vous auprès d'un prestataire privé au coût prohibitif, les membres de familles sont soumis à des délais très importants pour enregistrer leur demande, voire à une impossibilité de le faire ; en particulier lorsque l'ambassade a une activité limitée ou ferme en raison de la situation du pays (comme en Afghanistan en 2021 ou aujourd'hui au Soudan) ;

- La deuxième difficulté est alors qu'ils arrivent à obtenir un rendez-vous, l'instruction des demandes par les consulats puis par le bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas est particulièrement longue puisqu'elle atteint six mois, sans qu'il soit possible de connaître réellement l'état d'avancement des dossiers ;
- Quand cette instruction est close, en cas de décision négative, les personnes doivent saisir la commission des recours contre les refus de visa puis le tribunal administratif de Nantes voire la cour administrative d'appel de la même ville. Même s'il n'existe pas de statistiques officielles en la matière, le taux d'annulation des décisions de la commission des recours est proche des deux tiers, ce qui est très élevé et qui amène à réfléchir sur les motivations des décisions prises .

La durée de la procédure se compte donc toujours en années, ce qui avait conduit à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2014. (cf. CRedh, 10 juillet 2014, Tanda-Muzinga et Mugenzi contre France)

Toutes ces carences conduisent à une réduction drastique du nombre de visas délivrés en 2023 (environ 6 600) soit une chute spectaculaire de 48% par rapport à 2022, alors que le nombre de protections octroyées a atteint le record de 60 308 l'an dernier.

Pour le groupe de personnes que constituent les bénéficiaires de la protection internationale et les membres de leur famille, il y a clairement une carence systémique de l'administration qui crée un important préjudice moral et matériel, difficilement estimable pécuniairement. Elle crée un préjudice moral certain pour l'association et pour ces centaines de bénévoles qui se heurtent au mur de silence des administrations lorsqu'ils tentent d'accompagner les personnes dans ces démarches.

Pis, la France ne se conforme pas au droit de l'Union européenne, tel qu'il a été interprété par le juge préjudiciel. Par une ordonnance 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.

Les dispositions législatives et réglementaires sont aujourd'hui les suivantes :

Article L. 561-5 du CESEDA :

« 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. »

Article R.561-1 du CESEDA :

« 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. »

Article R. 561-2 du CESEDA :

« 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. »

Article R. 561-3 du CESEDA :

« 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. »

Au vu de l'ordonnance précitée de la CJUE, les dispositions législatives et réglementaires prises pour application de l'article L. 561-5 du code ne sont pas conformes au droit de l'Union puisqu'elles exigent une comparution personnelle pour considérer la demande comme recevable.

Pour pallier cette carence, nous vous demandons de bien vouloir prendre dans le délai de quatre mois, les mesures réglementaires et d'organisation nécessaires suivantes :

- la modification des dispositions décrétales relatives à la procédure de réunification en particulier, celles de l'article R. 561-1 pour prévoir une introduction de la demande sans la présentation physique préalable et la mise en œuvre des dispositions des articles suivants dès la saisine électronique d'une demande auprès de l'autorité compétente soit par le téléservice France-Visas-, soit par courriel, soit par courrier adressé au poste consulaire par l'intermédiaire du service de la valise diplomatique ;
- la modification des articles 8 et 9 du décret du 1er décembre 2008 pour que puissent être délivrés des laissez-passer consulaires de façon dématérialisée pour que les personnes, membres de famille de bénéficiaires de la protection puissent quitter un pays où il n'existe pas ou plus de postes consulaires français afin de rejoindre le poste consulaire le plus proche afin de se voir délivrer les visas longs séjour ou se voir notifier une décision motivée en fait et en droit (et non signifié par la coche de cases dans un formulaire).

Dans l'attente de cette modification réglementaire, le Conseil d'État a jugé que :

lorsqu'il est clair que les dispositions nationales existantes n'assurent pas pleinement la mise en œuvre des dispositions du droit de l'Union européenne, et dans l'attente de l'édiction des dispositions législatives ou réglementaires qu'appelle, selon les cas, le plein respect des exigences qui en découlent, il appartient aux ministres, d'une part, de prescrire aux services placés sous leur autorité de ne pas appliquer ces dispositions et, d'autre part, le cas échéant, de prendre, sous le contrôle du juge, les mesures qui sont strictement nécessaires au bon fonctionnement de ces services dans des conditions conformes avec les exigences découlant du respect du droit de l'Union européenne et