

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

REQUETE EN ACTION DE RECONNAISSANCE DE DROITS

CHAPITRE XII DU TITRE VII DU LIVRE VII DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

Le groupe accueil et solidarité ,17 place Maurice Thorez, 94800 Villejuif

Le groupe d'information et de soutien aux immigré·es (Gisti), 3 villa Marcès, 75011 Paris

Associations requérantes

Monsieur le Premier ministre

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

Monsieur le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Défendeurs

Objet : demande de reconnaissance du droit pour les bénéficiaires de la protection internationale et leurs membres de famille, de voir enregistrée et instruite leur demande de réunification familiale dans un délai raisonnable, inférieur au délai prévu par la directive 2003/86/CE, à compter de la présentation de celle-ci.

I. FAITS ET PROCEDURE

La réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale est un droit issu de la convention de Genève de 1951, du droit de l'Union européenne (notamment la directive n°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 par la création de l'article L. 752-1 du CESEDA, devenu les articles L.561-2 et suivants du même code.

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 autorités consulaires françaises 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.

La procédure de réunification familiale peut être décrite ainsi :

1. La demande est initiée par une demande de visa long séjour dans un poste consulaire français où les membres de famille résident.

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 et pérennisé par le décret n°2024-810 du 6 juillet 2024, dans lequel est saisi un nombre important d'informations via un formulaire électronique. La saisine par voie dématérialisée est rendue obligatoire, puisqu'il n'y a pas de solution de substitution proposée, même en cas de dysfonctionnements du traitement. Une fois rempli, il est adressé un accusé de réception de ce formulaire. Cependant à ce stade, la demande n'est pas effectivement enregistrée.

2. La deuxième étape est de prendre rendez-vous auprès du poste consulaire pour l'enregistrement effectif des demandes

Plusieurs cas de figures existent pour obtenir ce rendez-vous :

- le consulat ou l'ambassade reçoivent directement les personnes sollicitant un visa. La demande de rendez-vous se fait via un courriel de contact dédié (comme c'est le cas pour l'ambassade de France au Soudan, repliée à Addis Abeba, ou de l'ambassade de France au Pakistan), ou via un logiciel de prise de rendez-vous. Les rendez-vous sont proposés à plus ou moins longue échéance
 - le consulat ou l'ambassade ont délégué les missions de réception des personnes et de recueil des documents à des prestataires externes de services. Les personnes doivent alors prendre un rendez-vous auprès de ces structures soit en les contactant par mail, soit par un logiciel de rendez-vous. Munies des documents dont elles disposent, les personnes membres de famille sont reçues par le consulat ou le prestataire, acquittent les frais de visas de 99€ par personne (et si un prestataire intervient, des frais de dossiers).
3. Lorsque la demande est enregistrée dans le réseau mondial visas et désormais dans le traitement France-Visas les documents sont transmis au bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur qui procède, sans cadre

réglementaire lui confiant cette compétence, à une instruction portant sur les éléments de possession d'état, mentionnés à l'article L.561-5 du CESEDA, en adressant un formulaire à la personne protégée en France et, conformément à l'article R.561-3 du CESEDA, saisi l'OFPRA pour vérifier la composition familiale déclarée par la personne ou établie par l'OFPRA. (Cf. TA NANTES, 29 septembre 2023 n°2301653 ; TA NANTES 23 octobre 2023 n°2303532)

4. A l'issue de cette instruction ministérielle, il est donné avis aux consuls de délivrer ou non les visas long séjour. Par suite, le consul notifie une décision. En cas de rejet, la motivation de la décision se limite à un formulaire à choix multiples présenté sous la forme de cases à cocher. En cas de délivrance de visa et 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.

Après neuf 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. Avec l'obligation d'utiliser le téléservice France-Visas puis de prendre un rendez-vous auprès de l'ambassade ou auprès d'un prestataire, les membres de familles sont soumis à des délais très importants pour enregistrer effectivement leur demande, voire à une impossibilité de le faire. En particulier lorsque l'ambassade a une activité limitée en raison de la situation du pays (comme en Afghanistan en 2021 ou au Soudan en 2023 ou le consulat de France à Téhéran chargé de l'instruction des demandes de visas pour les ressortissants afghans).

La deuxième difficulté, quand les membres de famille arrivent à obtenir un rendez-vous, est que l'instruction des demandes par les consulats puis par le bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas est particulièrement longue, nonobstant la possibilité de demander via un [formulaire sur le site France-Visas](#) l'état d'avancement de la demande :

Quand cette instruction est close, en cas de décision négative, les personnes doivent saisir la commission des recours contre les refus de visa qui rend un avis sur le refus. Selon les dernières données disponibles, 13 132 recours administratifs obligatoires ont été enregistrées en 2021 et 7131 examinés. En cas de refus implicite ou explicite de ce recours, il faut alors saisir le tribunal administratif de Nantes. 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 de 50% ce qui est très élevé et qui amène à réfléchir sur les motifs 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). Le nombre de visas délivrés au titre de cette procédure en 2023 (environ 6 300) a connu une chute spectaculaire de 48% par rapport à 2022 alors que 21 939 demandes ont été formulées. (Pièce n°1)

I.1. PROCEDURE PREALABLE

Par courrier du 1^{er} mars 2024, adressé au Premier ministre aux ministres de l'intérieur et de l'Europe et des affaires étrangères, une demande préalable a été formulée et a été reçue le 4 et 5 mars 2024. (Actes attaqués et pièce n°2)

En l'absence de réponse à ces courriers dans un délai de quatre mois à compter de sa réception, le tribunal est donc saisi de la présente action en reconnaissance de droits dans le délai de deux mois à compter de la réponse implicite des ministres.

II. DISCUSSION

II.1. SUR LA RECEVABILITE

II.1.1. Sur la compétence du tribunal administratif de Nantes

L'article R. 77-12-2 du code prévoit que :

« Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les membres du groupe d'intérêt en faveur duquel l'action en reconnaissance de droits est présentée auraient relevé, en application des règles de compétences définies par le titre Ier du livre III du présent code, de la compétence d'une seule juridiction, cette juridiction est compétente pour connaître de cette action.

Lorsqu'elles auraient relevé de la compétence de plusieurs juridictions, l'action en reconnaissance de droits est adressée au Conseil d'Etat. A défaut, le président de la juridiction saisie transmet le dossier au Conseil d'Etat. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat désigne la juridiction compétente pour connaître de cette action et assure l'information des autres juridictions. Les actions en reconnaissance de droits ayant le même objet sont présentées par le demandeur à l'action ou transmises directement par les juridictions saisies à la juridiction ainsi désignée.

Dans l'hypothèse prévue à l'alinéa précédent, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat peut renvoyer le jugement de l'affaire à une cour administrative d'appel déjà saisie d'une requête dirigée contre un jugement rendu par un tribunal administratif sur une action en reconnaissance de droits ayant le même objet. La cour administrative d'appel statue alors sur cette affaire en premier et dernier ressort. »

En application de l'article R. 312-18 du code de justice administrative, le tribunal administratif de Nantes est compétent pour connaître des litiges *« relatifs aux décisions individuelles prises en matière d'autorisations de voyage et de visas d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires »*.

Le tribunal de céans est donc compétent pour connaître de la présente action de reconnaissance de droits.

II.1.2. Sur l'intérêt pour agir des associations requérantes

Selon l'article L. 77-12-1 du CJA précité :

« L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée [...] de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt [...] ».

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. »*

Le Conseil d'Etat a reconnu à plusieurs reprises l'intérêt pour agir de l'association pour la défense des réfugiés et de leur membre de famille (cf. Conseil d'Etat, Assemblée, 13 novembre 2013, Cimade Oumarov, n° 349735) et plus spécifiquement concernant la procédure de réunification, CE, juge des référés, 21 janvier 2021, N°447878 et 29 juin 2021, n°447872 19 novembre 2021, N°437141, Publié au recueil Lebon).

Le président a été autorisé à ester en justice conformément aux statuts de l'association. (Pièce n° 3 et 4)

Le Groupe Accueil et Solidarité a pour but, selon l'article 2 de ses statuts, de concrétiser la *« solidarité avec toutes les personnes dans le monde qui sont victimes d'une répression du fait de leur lutte pour le respect des droits humains et pour l'établissement ou le rétablissement d'un régime démocratique dans leurs pays. Cette solidarité s'exerce notamment en particulier par la participation à l'accueil en France de ceux qui sont venus y chercher un asile politique et par la défense du droit d'asile. »*

L'intérêt pour agir du GAS a été admis par le Conseil d'Etat (cf. Conseil d'Etat, 21 janvier 2021, N°447878 et 29 juin 2021, n°447872 et 25 avril 2024, n°491232

Ses permanences juridiques hebdomadaires à Villejuif (94) des réfugiés qu'elles accueillent dans un dispositif d'intermédiation locative. (Pièces n°5 et 6)

Le Groupe d'information et de soutien des immigré·es (Gisti) a pour objet *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ; d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ; de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ; de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes.'*

L'intérêt pour agir du Gisti a été admis (cf. Conseil d'Etat, 21 janvier 2021, N°447878 et 29 juin 2021, n°447872 et 25 avril 2024, n°491232 (Pièce n°7)

Les associations requérantes ont donc un intérêt pour agir.

II.2.SUR LE GROUPE D'INTERET

L'article L. 77-12-1 du code de justice administrative prévoit que :

« Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres ».

Le premier alinéa de l'article R. 77-12-6 du même code prévoit que :

« L'action en reconnaissance de droits doit, à peine d'irrecevabilité, préciser dans le délai de recours les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée »

Le groupe d'intérêt est constitué des bénéficiaires de la protection internationale et de leurs membres de famille séjournant à l'étranger.

II.2.1. Les bénéficiaires de la protection internationale

Tant la Constitution, la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés celle de New York relative au statut des apatrides, les directives 2003/86/CE ET 2011/95/UE que les dispositions du droit national, définissent les conditions de l'octroi puis du contenu de la protection des bénéficiaires de la protection internationale que sont les personnes réfugiées ou bénéficiaires de la protection internationale, dont la qualité ou le statut est défini au titre Ier du livre V du CESEDA, des apatrides dont le statut est défini par le titre VIII du même livre et dont le contenu de la protection est précisé par le titre VI de ce même livre.

Le groupe est reconnu par les autorités publiques comme bénéficiaires de la protection internationale.

Les dispositions de l'article L 121-8 du CESEDA prévoient que :

« L'Office français de protection des réfugiés et apatrides assure, en liaison avec les autorités administratives compétentes, le respect des garanties fondamentales offertes par le droit national, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés sur le territoire de la République, et notamment la protection prévue par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et par le protocole de New York du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés.

Il coopère avec le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés et facilite sa mission de surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux. »

L'article suivant indique que:

« L'Office français de protection des réfugiés et apatrides est habilité à délivrer aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou du statut d'apatride, après enquête s'il y a lieu, les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état civil.

Le directeur général de l'office authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques.

Ces diverses pièces suppléent à l'absence d'actes et de documents délivrés dans le pays d'origine. Les pièces délivrées par l'office ne sont pas soumises à l'enregistrement ni au droit de timbre. »

Le statut de réfugié reconnu à une personne a pour conséquences qu'elle relève à compter de son arrivée sur le territoire, du régime personnel français. Cette protection est la même pour les apatrides et pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Selon les données de l'OFPRA, fin 2023 , 599 436 personnes étaient protégées par l'OFPRA .

II.2.2. Sur les membres de famille des bénéficiaires de la protection internationale

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

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

Par sa décision d'Assemblée du 2 décembre 1994, AGYPEONG N°112842, le Conseil d'État a dégagé de ces stipulations le principe général de droit de l'unité de famille des réfugiés qui prévoit que la même qualité soit reconnue à la personne ayant un lien matrimonial antérieurement à l'arrivée de la personne réfugié et aux enfants mineurs ;

Ce groupe est clairement reconnu par les articles L. 424-3 , L. 424-11, L. 424-19 , L. 561-2 du CESEDA, qui d'une part pour la délivrance d'un titre de séjour,

« La carte de résident prévue à l'article L. 424-1, délivrée à l'étranger reconnu réfugié, est également délivrée à : 1° Son conjoint, son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou son concubin, s'il a été autorisé à séjourner en France au titre de la réunification familiale dans les conditions prévues aux articles L. 561-2 à L. 561-5 ;

2° Son conjoint ou son 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 postérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile, à condition que le mariage ou l'union civile ait été célébré depuis au moins un an et sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux ou partenaires, sans que la condition de régularité du séjour ne soit exigée ;

3° Ses enfants dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ou qui entrent dans les prévisions de l'article L. 421-35 ;

4° Ses parents si l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection est un mineur non marié, sans que la condition de régularité du séjour ne soit exigée.

L'enfant visé au présent article s'entend de l'enfant ayant une filiation légalement établie, y compris l'enfant adopté, en vertu d'une décision d'adoption, sous réserve de la vérification par le ministère public de la régularité de cette décision lorsqu'elle a été prononcée à l'étranger. »

D'autre part pour définir les personnes susceptibles de bénéficier 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. »

II.3. SUR LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE ET LES MEMBRES DE LEURS FAMILLES A VOIR LEUR DEMANDE DE REUNIFICATION FAMILIALE ENREGISTREE ET INSTRUITE DANS UN DELAI RAISONNABLE, A COMPTER DE LA PRESENTATION DE LA DEMANDE.

Il est demandé la reconnaissance du droit du groupe d'intérêt à voir leur demande de réunification familiale enregistrée et instruite dans un délai raisonnable inférieur au délai de neuf mois, prévu par l'article 5 §4 de la directive, à compter de la présentation de la demande.

II.3.1. Sur la non-conformité des dispositions du droit national avec le droit de l'Union européenne

Le Conseil d'Etat a jugé que :

« . L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. » (cf. CE , section, 30 décembre 2013, n°367615)

Et

« Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ; que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ; que tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ; qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ; »

CE, Assemblée, 30 octobre 2009, Mme Perreux, n°298348.

Sur le droit de l'Union européenne

La directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial, entrée en vigueur le 3 octobre 2003, devait être transposée avant le 3 octobre 2005. Les objectifs de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, *relative au droit au regroupement familial*, sont rappelés dans ses considérants 2 et 8, lesquels sont ainsi libellés :

« (2) Les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,] et par la [Charte].

[...]

(8) La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial. »

Le chapitre V de la directive prévoit des mesures spécifiques au regroupement familial des réfugiés, notamment

« 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. 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 de la directive 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.

Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, le délai visé au premier alinéa peut être prorogé.

La décision de rejet de la demande est dûment motivée. Toute conséquence de l'absence de décision à l'expiration du délai visé au premier alinéa doit être réglée par la législation nationale de l'État membre concerné. »

Le délai mentionné à l'article 5§4 est un objectif de résultat (cf. CE, 31 juillet 2019, CIMADE , n°410347) .

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.

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. »

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

Sur le droit de la convention européenne des droits de l'Homme

Sous l'angle de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme, 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 :

« 52. Toutefois, la Cour estime que, compte tenu de la décision intervenue quelques mois plus tôt d'accorder le statut de réfugié au requérant et après la reconnaissance de principe du regroupement familial qui lui avait été accordée, il était capital que les demandes de visa soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière. La Cour n'a pas pour tâche de se substituer aux autorités compétentes dans l'examen de la question de savoir si les actes d'état civil présentés au soutien de la demande de regroupement familial étaient frauduleux ou pas au sens de l'article 47 du code civil. En revanche, elle est compétente pour rechercher si les autorités nationales, dans l'application et l'interprétation de cette disposition, ont respecté les garanties de l'article 8 de la Convention, en tenant compte du statut de réfugié accordé au requérant, et de la protection de ses intérêts garantis par cette disposition. À ce titre, elle estime que, dans les circonstances de l'espèce, pesait sur l'État défendeur l'obligation de mettre en œuvre, pour répondre à la demande du requérant, une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié. La Cour entend donc faire porter son examen sur la qualité de cette procédure et se placer sur le terrain des « exigences procédurales » de l'article 8 de la Convention (paragraphe 46 ci-dessus).

53. À cet égard, la Cour observe que la vie familiale du requérant n'a été interrompue qu'en raison de sa fuite, par crainte sérieuse de persécution au sens de la Convention de Genève de 1951 (Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga, précité, § 75 et TuquaboTekle et autres, précité, § 47). Ainsi, la venue des deux enfants, eux-mêmes réfugiés dans un pays tiers, constituait le seul moyen pour reprendre la vie familiale (a contrario, Berisha, précité, § 60).

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).

56. De ce point de vue, la Cour juge utile de tenir compte des standards qui émanent des instruments internationaux en la matière et d'avoir à l'esprit les recommandations des organisations non gouvernementales (ciaprès « ONG ») spécialisées en droit des étrangers. Ainsi et avant tout, elle observe que la Convention internationale sur les droits de l'enfant préconise que les demandes de regroupement familial soient examinées avec souplesse et humanité. Elle attache de l'importance au fait que le Comité des ministres et le Commissaire du Conseil de l'Europe ont soutenu et précisé cet objectif (paragraphe 32 ci-dessus). S'agissant des moyens de preuve, elle relève dans la directive 2003/86/CE de l'Union européenne (paragraphe 32 ci-dessus) et dans divers textes émanant de sources internationales et d'ONG que les autorités nationales sont incitées à prendre en considération « d'autres preuves » de l'existence des liens familiaux si le réfugié n'est pas en mesure de fournir des pièces justificatives officielles. Le HCR, le Conseil de l'Europe et les ONG indiquent de manière concordante l'importance d'élargir ces moyens de preuve (paragraphe 32 ci-dessus), et la Cimade a souhaité que les autorités françaises compétentes prennent en considération les documents tenant lieu d'actes d'état civil délivrés par l'OFPRA, et ceux déjà contrôlés par cet Office (ibidem). Enfin, il importe de noter que plusieurs rapports dénoncent des pratiques qui font obstacle au regroupement familial, en raison de la longueur excessive et de la complexité de la procédure de délivrance des visas ; ils insistent sur la nécessité d'écourter les délais de la procédure en montrant plus de souplesse dans l'exigence des preuves attestant des liens familiaux (ibidem).

[...]

*«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

Pour tenir compte de ces stipulations, dispositions et jurisprudences, le Conseil d'Etat a jugé que :

« 8. Toutefois, le droit pour les réfugiés et titulaires de la protection subsidiaire de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants âgés de moins de dix-neuf ans implique que ceux-ci puissent solliciter et, sous réserve de motifs d'ordre public et à condition que leur lien de parenté soit établi, obtenir un visa d'entrée et de long séjour en France. Eu égard aux conséquences qu'emporte la délivrance d'un visa tant sur la situation du réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire que sur celle de son conjoint et ses enfants demeurés à l'étranger, notamment sur leur droit de mener une vie familiale normale, il incombe à l'autorité consulaire saisie d'une demande de visa au titre de la réunification familiale, accompagnée des justificatifs d'identité et des preuves des liens familiaux des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire, de convoquer ces personnes afin de procéder, notamment, aux relevés de leurs empreintes digitales, puis à l'enregistrement de leurs demandes dans un délai raisonnable. Il incombe par

conséquent 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. »

Cf. CE, 9 juin 2022, M. Ahin et autres, n° 455754 et 25 avril 2024, n°491232.

Sur le droit national

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

L'article L.561-2 du CESEDA prévoit que :

« 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. 561-3 du même code prévoit que :

« La réunification familiale est refusée :

1° Au membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ou lorsqu'il est établi qu'il est instigateur, auteur ou complice des persécutions et atteintes graves qui ont justifié l'octroi d'une protection au titre de l'asile ;

2° Au demandeur ou au membre de la famille qui ne se conforme pas aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil. »

L'article L. 561-4 du même code prévoit que :

« Les articles L. 434-1, L. 434-3 à L. 434-5 et le premier alinéa de l'article L. 434-9 sont applicables.

La réunification familiale n'est pas soumise à des conditions de durée préalable de séjour régulier, de ressources ou de logement. »

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. »

Pour application, les dispositions réglementaires prévoient les modalités d'introduction de la demande qui diffèrent de celles applicables au regroupement familial.

L'article R. 561-1 de ce code prévoit 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 R. 561-2 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. »

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. »

Selon les dispositions précitées des articles L. 561-2 et L. 561-5 du code, il existe formellement deux demandes : celle de la personne protégée d'être rejoint par les membres de famille énumérés à l'article L. 561-2 du code, et celle des membres de famille en question de demander un visa long séjour auprès de l'autorité consulaire pour la rejoindre.

Selon les dispositions réglementaires, notamment l'article R. 561-1 du CESEDA, seule la seconde est mise en œuvre puisque la demande de réunification est « initiée » par la demande des membres de familles auprès des autorités consulaires compétentes.

Pour présenter cette demande, les personnes doivent formuler leur demande via le traitement créé par le décret n° 2024-810 du 6 juillet 2024 relatif au traitement de données à caractère personnel relatif aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa dénommé France-Visas.

Ce traitement a pour finalités, décrites à l'article R. 142-59 du code :

« 1° De permettre aux demandeurs de présenter des demandes de visa en ligne ;

« 2° De mettre à la disposition des entreprises et institutions habilitées, un espace de dépôt d'invitation en faveur de leurs partenaires étrangers soumis à l'obligation de visa ;

« 3° D'instruire les demandes de visas, en procédant notamment à l'échange d'informations, d'une part, avec les autorités nationales, d'autre part, avec les autorités des Etats mettant en œuvre l'acquis de Schengen ;

« 4° Dans le cadre de l'instruction des demandes de visas, de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires, les usurpations d'identité et les détournements de procédure. »

Les membres de famille doivent obligatoirement renseigner, via ce traitement, le formulaire de demande de visa long séjour qui permet aux autorités d'avoir des indications précises concernant l'identité des personnes concernées, leur adresse, téléphone, courriel, leur lien familial, les caractéristiques du document de voyage dont elles sont munies ou non, le motif de la demande et le lien familial avec la personne protégée, son adresse, numéro de téléphone.

Mais cette présentation ne suffit pas pour que l'autorité consulaire considère la demande complète.

En effet, les dispositions de la première section du chapitre II du titre premier du livre III du code précisent que :

Article R. 312-1: « 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° l'article L. 142-1. »

Et l'article R. 312-2 prévoit que :

« La demande d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois donne lieu à la délivrance par les autorités diplomatiques et consulaires d'une attestation de demande indiquant la date du dépôt de la demande. »

Sur la non-conformité de ces dispositions

Pour qu'il y ait un enregistrement effectif et la délivrance d'une attestation de dépôt de demande, il faut donc que les membres de famille des bénéficiaires de la protection internationale se présentent en personne auprès de l'autorité consulaire ou son délégué, pour procéder au relevé biométrique prévu par l'article R. 312-1 du code, sans qu'il existât des dérogations en cas d'impossibilité ou d'extrême difficulté pour s'y rendre.

Or, de multiples obstacles peuvent intervenir pour l'enregistrement effectif des demandes de réunification.

Cela peut être l'impossibilité pour les membres de famille de se rendre auprès d'un poste consulaire, en raison d'une situation de conflit armé interne ou internationale ou encore les restrictions imposées par les autorités du pays d'origine quant aux sorties du territoire ou encore

l'absence d'une représentation consulaire française dans le pays de résidence, ce qui oblige les membres de famille à gagner le territoire d'un autre Etat.

La situation dans les pays d'origine ou de résidence peut conduire à une réduction des effectifs d'agents publics, chargés d'accueillir ou d'instruire les demandes de visas, et donc restreindre fortement le nombre de personnes pouvant se présenter physiquement auprès des services, rendant les rendez-vous rares. Alors, les personnes protégées et leur membres de famille doivent réitérer à de multiples reprises, les courriels ou consultations des logiciels de prise de rendez-vous, parfois nuitamment pour espérer en décrocher un, qui peut être distant de plusieurs mois ou être annulé à la dernière minute.

Il y a donc un délai important entre la présentation de la demande qui se fait soit par un courriel auprès de l'autorité consulaire ou le complément du formulaire dématérialisé du traitement France Visas et l'enregistrement effectif par la comparution personnelle des membres de famille cf. CE, 29 juin 2023, avis n° 472495 , §6)

Or, comme l'a indiqué la Cour de justice de l'Union européenne, « *en l'absence d'une telle flexibilité, l'exigence, sans exception, de comparution personnelle au moment de l'introduction de la demande, telle que celle prévue par la réglementation nationale en cause au principal, ne permet pas de prendre en compte les éventuels obstacles qui pourraient empêcher l'introduction effective d'une telle demande et, partant, rendre impossible l'exercice du droit au regroupement familial, perpétuant ainsi la séparation du regroupant des membres de sa famille et la situation souvent précaire de ces derniers. En particulier, lorsque ceux-ci se trouvent dans un pays marqué par un conflit armé, les possibilités de se déplacer vers des postes diplomatiques ou consulaires compétents peuvent être considérablement limitées, de sorte que, afin de se conformer à l'exigence de comparution personnelle, ces personnes, qui peuvent, de surcroît, être des mineurs, se verraient contraintes d'attendre que la situation sécuritaire leur permette de se déplacer, sauf à s'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, voire à mettre leur vie en danger.* »

Dans la décision N°491232 précitée du 25 avril 2024, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que :

12. En raison de l'insécurité et des affrontements dans une grande partie du Soudan comme de la situation des différents pays de la région et des décisions prises par les autorités de ces Etats, dont il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître, les membres des familles des réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire soudanais en France peuvent faire face à d'importantes difficultés pour se rendre dans un poste consulaire français afin d'y déposer leur dossier et sont conduites à devoir déposer leurs demandes dans les postes consulaires français de pays voisins. Ces difficultés ne résultent pas du fonctionnement des services consulaires français et, eu égard aux impératifs d'authentification et de sécurité qui s'imposent pour la délivrance des visas, les ministres ont pu légalement retenir que la présentation personnelle des demandeurs aux postes consulaires dans le cadre de l'instruction des demandes de visas demeurait nécessaire. Toutefois, dans les circonstances exceptionnelles qui caractérisent la situation actuelle au Soudan, il ne ressort pas des pièces du dossier que les ministres aient, à la date de la présente décision, pris l'ensemble des mesures à leur disposition pour faciliter et accélérer l'instruction des demandes de visas présentées par les membres de la famille des réfugiés soudanais afin qu'il puisse y être répondu dans un délai raisonnable, notamment en accordant une priorité au traitement de ces demandes, en aménageant le dispositif de prise de rendez-vous dans les postes consulaires ou en procédant aux vérifications d'identité et de sécurité non au stade initial du dépôt de la demande mais au cours de l'instruction de celle-ci. »

Le dispositif réglementaire en cause présente des similarités avec celui de la procédure de présentation et l'enregistrement d'une demande d'asile en application des articles L. 521-1 et

L. 521-4 du CESEDA. Pour cette dernière procédure, la loi prévoit un délai de trois jours ouvrés, étendu à dix, en cas de demande simultanée d'un grand nombre de demandes qui est un objectif de résultat.(cf. CE, 31 juillet 2019, n°410347) et le Conseil d'Etat a considéré que le délai devait se décomposer à compter de la première démarche du demandeur à savoir l'appel à une plateforme téléphonique de l'OFII visant à distribuer les rendez-vous dans les structures de premier accueil d'Ile-de-France (cf. CE, 30 juillet 2021, La Cimade, n°447339).

Le droit de l'Union européenne ne prévoit pas un délai précis entre la présentation de la demande de réunification et son enregistrement effectif par les autorités consulaires et le Conseil d'Etat a jugé que « 7. *Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne fixe de délai déterminé dans lequel l'autorité consulaire serait tenue de recevoir l'étranger désireux d'obtenir un visa au titre de la réunification familiale.* », Cf. CE, 9 juin 2022, M. Ahin et autres, n° 455754 et 25 avril 2024, n°491232.

Cela n'a pas pour objet, ni pour effet d'affranchir les autorités du respect du délai prévu à l'article 5 de la directive ,tel que la Cour de justice de l'Union européenne l'a interprété pour l'ensemble de la procédure de réunification (demande, enregistrement effectif, instruction, décision motivée) qui est au maximum de neuf mois et pour la procédure relative au regroupement des familles de bénéficiaires de la protection internationale de tenir compte des difficultés spécifiques qu'elles peuvent rencontrer qui nécessitent une adaptation des exigences prévues par la réglementation.

Or, les dispositions réglementaires citées plus haut, en exigeant, dans tous les cas, la comparution personnelle préalable des membres de famille, pour l'enregistrement effectif de la demande, contreviennent au droit de l'Union européenne tel que l'a interprété la CJUE.

Dès lors les autorités ne peuvent laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives.

II.3.2. Sur les conséquences de la non-conformité

En cas de non-conformité, le juge administratif peut déterminer le droit applicable (cf. CE , 31 juillet 2019 , Cimade, n°428530 et 2 février 2024, ADDE et autres, n°450285)Au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 avril 2023, les dispositions précitées des articles L. 561-5, R. 561-1 et suivants du CESEDA doivent être interprétées comme n'exigeant pas la comparution personnelle préalable des membres de famille pour la présentation des justificatifs du lien familial le relevé des éléments biométriques ; pour considérer la demande introduite

Il appartient aux autorités, au vu des contraintes pesant sur les membres de famille des protégées comme celles pesant sur les autorités consulaires, d'adapter la procédure en considérant que la présentation via le traitement France Visas ou par tout autre moyen comme le courriel, d'une demande de visa long séjour comme l'introduction de la demande donnant lieu à la délivrance de l'attestation mentionnée à l'article R. 312-2 du CESEDA et au décompte du délai mentionné par l'article 5 de la directive., la production d'une photographie et le relevé des empreintes digitales pouvant intervenir à un stade ultérieur de l'instruction de la demande.

II.3.3. Sur la production des documents démontrant le lien familial et sur l’instruction

Les dispositions de l’article L. 561-5 du CESEDA prévoient que les membres de famille *« 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. »*

L’article R.561-2 précise 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. »

La production de ces documents est souvent exigée par les postes consulaires ou par les prestataires de service pour l’enregistrement de la demande alors que les membres de famille ne sont pas toujours en possession de ceux-ci, en raison de leur inexistence, de la défaillance de l’état-civil dans le pays de nationalité ou de leur inaccessibilité en raison d’un conflit ou de la crainte d’être persécuté à la suite d’une demande d’actes.

Lorsque les justificatifs produits par les membres de famille présentent un doute sérieux quant à l’authenticité, l’autorité consulaire fait application des dispositions des articles L. 811-2 et R. 811-2 du CESEDA.

L’article L.811-2 du code prévoit que : *« La vérification de tout acte d'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies à l'article 47 du code civil. »*

L’article R811-2 du CESEDA prévoit que : *« Lorsqu'un étranger présente une demande de visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois en se prévalant d'un acte d'état civil pour lequel il existe un doute sérieux sur son authenticité, les autorités diplomatiques et consulaires sursoient à statuer sur cette demande pendant une période maximale de quatre mois, qui suspend le délai d'instruction de la demande.*

Lorsque, malgré les diligences accomplies, les vérifications n'ont pas abouti, la suspension du délai d'instruction peut être prorogée pour une durée strictement nécessaire et qui ne peut excéder quatre mois.

Ces dispositions s'appliquent par dérogation aux dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration. »`

Cela conduit à une suspension de l’examen de la demande de visa, pendant une durée maximale de huit mois; En cas de mise en œuvre, une décision implicite concernant la demande de visa long séjour n’intervient que deux mois après la fin de cette suspension, soit un maximum de dix mois. Combiné au délai entre la présentation et l’enregistrement effectif, ce délai n’est pas compatible avec l’objectif prévu par la directive d’une décision prise sur la réunification dans un délai de neuf mois.

II.3.4. Sur l'instruction par le bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur

Certes, les dispositions de l'article L. 561-5 du code prévoient que :

« 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 éléments de possession d'état ou la conformité des indications et justificatifs produits par les membres de famille avec les documents détenus par l'OFPRA sont examinés par le bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur. Après l'enregistrement de la demande de visa long séjour des membres de famille, celui-ci adresse un formulaire à la personne bénéficiant de la protection internationale en France lui demandant de confirmer son souhait, de produire des documents tels que son titre provisoire ou définitif de séjour, l'intégralité des pages de son titre de voyage délivré sur le fondement du chapitre III du titre VI du livre V du code, et tout autre document démontrant le lien familial.

Le bureau de familles des réfugiés, comme le prévoit l'article R. 561-3 du code, transmet à l'OFPRA les indications des membres de famille ayant souscrit une demande de visa pour les comparer à la composition familiale déclarée à l'office dans le cadre de l'examen de la demande d'asile puis lors de l'octroi de la protection.

Si le tribunal administratif de céans a considéré qu' *« il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que les autorités consulaires françaises seraient tenues de saisir pour avis le bureau des familles des réfugiés dans le cadre de l'instruction des demandes de visas au titre de la réunification familiale. »* (cf. TA NANTES 23 octobre 2023 n°2303532), l'autorité consulaire et le ministre exigent que le bénéficiaire remplisse le formulaire pour continuer l'instruction de la demande.

Cette instruction qui est systématique, parallèle ou successive à celle effectuée par le poste consulaire, conduit à allonger d'autant le délai dans lequel est prise une décision sur la demande de visas.

Or l'intervention du bureau des familles des réfugiés , n'est pas encadrée dans un délai précis et la consultation de l'OFPRA concernant la composition familiale prévue par l'article R.561-3 du CESEDA, ne peut être utile que si l'office a procédé à son établissement. Or, le délai moyen d'établissement des documents d'état civil de l'OFPRA était de 11.7 mois en 2023.

L'ensemble de ces éléments conduit à allonger la durée de la procédure de réunification familiale au-delà du délai prévu par l'article 5§4 de la directive 2003/86/CE.

III. CONCLUSIONS

Il est demandé au tribunal administratif de Nantes :

- **D'ANNULER** la décision de rejet implicite du Premier ministre, et des ministres de l'intérieur et des outremer et de l'Europe et des affaires étrangères ;
- **De RECONNAITRE** au groupe d'intérêt des bénéficiaires de la protection internationale et leurs membres de famille le droit de bénéficier de voir enregistrée et instruite une demande de réunification familiale dans un délai raisonnable, dans tous les cas, inférieur au délai prévu par l'article 5§4 de la directive 2003/86/CE à compter de la première présentation de leur demande , notamment via le portail France-visas.

Fait à Paris, le 2 septembre 2024.



Henry MASSON
président de la Cimade



Philippe Dupourqué
président du Groupe accueil et solidarité



Vanina Rochiccioli
Co-présidente du GISTI