TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES

N° 2413544

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

_____

CIMADE
GROUPE ACCUEIL ET SOLIDARITÉ
GISTI

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

_____

Mme Picquet
Présidente-rapporteure

Le tribunal administratif de Nantes

(10ème chambre)

_____

M. Revéreau
Rapporteur public

_____

Audience du 6 juillet 2026
Décision du 10 août 2026

_____

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 3 septembre 2024 et 20 février 2026, la Cimade, le groupe accueil et solidarité et le groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s (GISTI), représentés par Me Pollono, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures, de reconnaître au groupe d'intérêt des bénéficiaires de la protection internationale et leurs membres de famille le droit 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 paragraphe 4 de la directive 2003/86/CE à compter de la première présentation de leur demande, notamment via le portail France-visas.

Ils soutiennent que :
- le tribunal administratif de Nantes est compétent ;
- leur requête est recevable, dès lors qu'un conseil s'est constitué le 12 septembre 2024 et qu'une demande préalable a été adressée au ministre de l'intérieur le 10 février 2026, les écritures du ministre ayant eu pour effet de lier le contentieux ;
- leur requête ne porte pas sur un droit existant, les autorités françaises ne prenant pas en compte le point de départ du délai raisonnable, qui doit être celui de la saisie de la demande sur le site France visas ;
- les membres de famille des bénéficiaires de la protection internationale constituent un groupe d'intérêt au sens de l'article R. 77-12-2 du code de justice administrative ;
- les délais de dépôt et d'enregistrement puis d'instruction des demandes de visas au titre de la réunification familiale sont excessivement longs ;

- l'article R. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en exigeant, dans tous les cas, la comparution personnelle préalable des membres de famille, pour l'enregistrement effectif de la demande, contrevient au délai prévu par l'article 5 paragraphe 4 de la directive 2003/86/CE tel que l'a interprété la Cour de justice de l'Union européenne.

Par un mémoire en intervention enregistré le 12 décembre 2025, l'organisation non gouvernementale International Refugee Assistance Project Berlin GGMBH (« Irap Europ »), l'association Intérêt à agir et l'association Safe Passage International (« Safe Passage »), représentées par Me Cohen, demandent qu'il soit fait droit aux demandes formulées par les requérants principaux.

Elles soutiennent que :
- la requête principale est recevable ;
- elles ont intérêt à intervenir ;
- l'article R. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaît l'article 5 de la directive 2003/86/CE et la contradiction de cet article réglementaire avec l'article L. 561-2 du même code contrevient aux exigences de clarté et de précision imposées par le droit de l'Union européenne pour la transposition des directives ;
- il appartient à l'administration française de clarifier le point de départ de la procédure de réunification familiale afin de le fixer à une date qui ne saurait être postérieure à celle de la première tentative de prise de rendez-vous auprès des autorités françaises pour y associer le déclenchement du délai raisonnable, ne pouvant excéder un délai exceptionnel de neuf mois, dans lequel l'administration doit se prononcer sur la demande de réunification familiale ;
- le législateur européen a entendu accorder une protection accrue aux bénéficiaires d'une protection internationale en leur accordant des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit à la réunification familiale, dès lors que leur situation demande une attention particulière fondée sur les raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie familiale normale ;
- la complexité et la multiplication des étapes imposées aux demandeurs de la réunification familiale allongent excessivement la procédure et engendrent de nombreux obstacles à l'exercice effectif du droit à la réunification familiale ;
- l'article R. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en exigeant, dans tous les cas, la comparution personnelle préalable des membres de famille, pour l'enregistrement effectif de la demande, contrevient au délai prévu par l'article 5 paragraphe 4 de la directive 2003/86/CE tel que l'a interprété la Cour de justice de l'Union européenne.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 janvier 2026, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :
- le tribunal administratif de Nantes n'est pas compétent ;
- la requête est irrecevable car elle a été présentée sans ministère d'avocat ;
- la requête est irrecevable en l'absence de réclamation préalable telle que requise par l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative ;
- l'action en reconnaissance de droits est irrecevable dès lors qu'elle porte sur un droit existant ;
- les conclusions tendant à l'annulation de la décision de rejet implicite des ministres sont irrecevables ;
- à titre subsidiaire, la procédure de réunification familiale permet de respecter les exigences européennes et nationales en la matière, le délai moyen pour la délivrance d'un visa au titre de la réunification familiale étant de sept mois ;

- dans certains cas, l'administration permet qu'il soit dérogé à l'exigence d'une comparution préalable à l'enregistrement de la demande de réunification familiale ; l'exigence de comparution immédiate, qui permet d'effectuer les contrôles d'identité et de sécurité nécessaires, ne rallonge pas les délais ;

- les dispositions de l'article R. 811-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont pas incompatibles avec le droit de l'Union européenne ;

- le moyen tiré de ce que l'instruction réalisée par la sous-direction des visas conduit à allonger le délai de traitement des demandes de réunification familiale est inopérant dès lors qu'il porte sur l'illégalité d'une disposition réglementaire, la saisine de l'OFPRA étant prévue à l'article R. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; il n'apparait pas que cette saisine aurait pour effet d'allonger excessivement le délai de traitement des demandes ;

- le moyen tiré de ce que puissent être délivrés des laissez-passer consulaires de façon dématérialisée, reposant sur l'illégalité alléguée du droit positif, est inopérant ; les Etats tiers sont seuls compétents pour décider des conditions d'entrée sur leur territoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 ;
- le règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 6 juillet 2026 :
- le rapport de Mme Picquet, présidente-rapporteure,
- les conclusions de M. Revéreau, rapporteur public,
- et les observations de Me Pollono, avocate des requérants et de Me Cohen, avocate des intervenants.

Considérant ce qui suit :

1. Par une réclamation réceptionnée les 4 et 5 mars 2024 par le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, la Cimade a sollicité des autorités compétentes que soient prises « des mesures réglementaires et d'organisation visant à obvier à la carence systémique de la procédure de réunification familiale en application de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ». Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ayant conservé le silence pendant une durée de quatre mois, la Cimade, le groupe accueil et solidarités et le groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s (GISTI) demandent au tribunal, en application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaitre le droit 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 paragraphe 4 de la directive 2003/86/CE à compter de la première présentation de la demande des intéressés, notamment via le portail France-visas.

Sur l'intervention d'Irap Europ, de l'association Intérêt à agir et de Safe Passage :

2. Au vu de leurs statuts, Irap Europ, l'association Intérêt à agir et Safe Passage justifient d'un intérêt suffisant à la reconnaissance du droit 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 paragraphe 4 de la directive 2003/86/CE. Ainsi, leur intervention à l'appui de la requête formée par la Cimade, le groupe accueil et solidarités et GISTI est recevable.

Sur le cadre juridique applicable à l'action en reconnaissance de droits :

3. Aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : « *L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué 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. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice (…)* ».

4. Il résulte de ces dispositions qu'une action en reconnaissance de droits peut être engagée devant le juge administratif, par une association ou un syndicat professionnel satisfaisant aux conditions prévues par la loi, afin que soit reconnu, à un groupe indéterminé de personnes placées dans une situation juridique identique et partageant le même intérêt, le bénéfice de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement. A ce titre, la contrariété d'une disposition législative à la Constitution, pour autant qu'une question prioritaire de constitutionnalité soit soulevée, ou aux stipulations d'un traité ou accord international, entrées en vigueur dans l'ordre juridique interne et invocables devant le juge administratif, ou encore au droit de l'Union européenne, de même que l'illégalité d'une disposition règlementaire peuvent être utilement invoquées à l'appui d'une telle action, sous réserve que la disposition législative ou règlementaire en cause constitue la base légale de la décision de rejet opposée par l'autorité compétente à la réclamation préalable formée par l'association ou le syndicat professionnel demandeur à l'action.

Sur le droit invoqué par les requérantes :

5. Aux termes de l'article 5 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial : « *1. 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. / 2. La demande est accompagnée de pièces justificatives prouvant les liens familiaux et le respect des conditions prévues aux articles 4 et 6 et, le cas échéant, aux articles 7 et 8, ainsi que de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille. Le cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire. (…) / 3. La demande est introduite et examinée alors que les membres de la famille résident à l'extérieur du territoire de l'État membre dans lequel le regroupant réside. (…) / 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 (…)* ».

6. La Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, par son arrêt du 18 avril 2023, Afrin (C-1/23), que « l'article 5 de la directive [2003/86/CE], lu en combinaison avec l'article 7 ainsi qu'avec l'article 24, paragraphes 2 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règlementation 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 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 personnelle de ces membres à un stade ultérieur de la procédure de demande de regroupement familial ».

7. Il ressort des lignes directrices de la Commission européenne pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial que : « (…) En règle générale, dans une situation normale de la charge de travail, une demande ordinaire doit être traitée rapidement et sans retard inutile. Si la charge de travail dépasse exceptionnellement les capacités administratives ou si la demande nécessite un examen approfondi, le délai maximal de neuf mois peut être justifié. Ce délai de neuf mois court à compter de la date de première présentation de la demande, et non à partir de la date à laquelle l'État membre notifie la réception de la demande. L'exception prévue à l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, en vertu de laquelle le délai de neuf mois peut être prorogé, ne se justifie que dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande. Cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et appliquée au cas par cas. L'administration d'un État membre qui souhaite faire usage de cette possibilité doit justifier la prolongation du délai en démontrant que la complexité exceptionnelle d'un cas particulier constitue un cas exceptionnel. Les problèmes de capacités administratives ne sauraient justifier une prolongation exceptionnelle du délai et toute prolongation doit être limitée au strict minimum nécessaire pour parvenir à une décision. Citons, comme exemples de cas exceptionnels liés à la complexité d'un cas particulier, la nécessité d'évaluer les liens familiaux dans le cadre de plusieurs unités familiales, une grave crise dans le pays d'origine entravant l'accès aux documents administratifs, des difficultés dans l'organisation des entretiens des membres de la famille dans le pays d'origine en raison de l'état de la sécurité, la difficulté d'accès aux missions diplomatiques (…) ».

8. L'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui a transposé la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, dispose 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. / (…)* ». Aux termes de l'article L. 561-4 du même code : « *La réunification familiale n'est pas soumise à des conditions de durée préalable de séjour régulier, de ressources ou de logement.* » Aux termes de l'article L. 561-5 du même code : « *Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais. Ils produisent pour cela les actes de l'état civil justifiant*

de leur identité et des liens familiaux avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire (…). ».

9. En vertu de l'article R. 312-1 du même code, la personne qui sollicite la délivrance d'un visa est tenue de produire une photographie d'identité et de se prêter au relevé de ses empreintes digitales aux fins d'enregistrement dans le traitement automatisé mentionné au 1° de l'article L. 142-1. Selon l'article R. 561-1 de ce code, 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 et doit être déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle ces personnes résident. L'article R. 561-2 prévoit que l'autorité diplomatique ou consulaire à qui sont communiqués les justificatifs d'identité et les preuves des liens familiaux des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire doit enregistrer les demandes de visa au réseau mondial des visas et délivrer sans délai une attestation de dépôt de ces demandes. Si elle estime nécessaire de procéder à la vérification d'actes d'état civil produits, elle doit effectuer ces vérifications dès le dépôt de la demande et en informer le demandeur.

10. Aux termes de l'article R. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *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.* ».

11. Aux termes de l'article R. 811-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *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.* ».

12. L'article 1 du décret du 13 novembre 2008 relatif aux attributions des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire en matière de visas dispose que : « *La délivrance des visas aux étrangers titulaires d'un document de voyage reconnu par les autorités françaises relève de la compétence des chefs de poste consulaire, ainsi que des chefs de mission diplomatique lorsque la mission est pourvue d'une circonscription consulaire. Les autorités mentionnées au premier alinéa ne peuvent délivrer des visas qu'aux étrangers résidant habituellement dans leur circonscription consulaire. Toutefois, elles peuvent délivrer des visas aux étrangers justifiant de motifs imprévisibles et impérieux qui ne leur ont pas permis de déposer leur demande dans la circonscription consulaire où ils résident habituellement. (…)* ».

13. 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. Notamment, les dispositions de l'article L. 561-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énoncent seulement que les autorités diplomatiques et consulaires doivent statuer sur les demandes de visa de réunification « dans les meilleurs délais ».

14. 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.

15. Les requérants souhaitent que soit reconnu le bénéfice du droit, pour les demandeurs de visas de long séjour au titre de la réunification familiale, consacré par le droit de l'Union européenne, au respect, par les autorités administratives françaises, d'un délai de neuf mois maximum entre la date du dépôt de la demande de visa et la notification de la décision prise sur cette demande, tel que mentionné aux points 5 à 7. Toutefois, dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits, le droit individuel en cause doit résulter de l'application de la loi ou du règlement et non directement et uniquement du droit communautaire, alors même que la contrariété d'une disposition législative au droit de l'Union européenne, de même que l'illégalité d'une disposition règlementaire, peuvent être utilement invoquées à l'appui d'une action en reconnaissance de droits, afin notamment d'étendre les bénéficiaires de ce droit.

16. Aucune des dispositions législatives ou réglementaires citées aux points 8 à 12 ne prévoit le droit, pour les demandeurs de visas de long séjour au titre de la réunification familiale, au respect, par les autorités administratives, d'un délai de neuf mois maximum entre la date du dépôt de la demande de visa et la notification de la décision prise sur cette demande. Si les requérants et les intervenants soutiennent que les dispositions législatives et réglementaires précitées ne seraient pas conformes au droit de l'Union européenne et en particulier à l'article 5 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 mentionné au point 5, ces moyens sont, en l'espèce, inopérants, le droit en cause n'étant pas prévu en droit interne par l'application de la loi ou du règlement. Par conséquent, les conditions posées à l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative à la reconnaissance d'un droit ne sont pas réunies.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur, que les conclusions à fin de reconnaissance de droits présentées par la Cimade, le groupe accueil et solidarités et GISTI doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention d'Irap Europ, de l'association Intérêt à agir et de Safe Passage est admise.

Article 2 : La requête de la Cimade, le groupe accueil et solidarités et GISTI est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Cimade, au groupe accueil et solidarité, au groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, à l'organisation non gouvernementale International Refugee Assistance Project Berlin GGMBH, l'association Intérêt à agir et l'association Safe Passage International, et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 6 juillet 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Picquet, présidente,
M. Cabon, premier conseiller,
Mme d'Erceville, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 août 2026.

La présidente, L'assesseur le plus ancien,

P. Picquet P. Cabon

La greffière,

A. Chabanne

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,