QUAI DES LIBERTÉS CABINET D'AVOCATS

A MESDAMES ET MESSIEURS LES PRESIDENTS ET CONSEILLERS
DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES

MEMOIRE EN APPEL

POUR

La Cimade, service œcuménique d'entraide,
91 rue Oberkampf 75011 Paris
Représentée par Henri MASSON, Président

Le groupe accueil et solidarité,
17 place Maurice Thorez, 94800 Villejuif
Représenté par Philippe DUPOURQUE, Président

Le groupe d'information et de soutien des immigré·es (Gisti),
3 villa Marcès, 75011 Paris
Représenté par Karine Parrot, Présidente

Associations requérantes

Ayant pour conseil **Maître Fleur POLLONO**, avocate au Barreau de Nantes, Cabinet AARPI du Quai des libertés, y demeurant : 7 Quai André Rhuys à NANTES (44200), téléphone : 02.49.62.09.34, télécopie : 02.51.83.89.20, courriel : fpollono.avocat@gmail.com.

CONTRE

Un jugement rendu le 10.08.2026 par le tribunal administratif de Nantes n°2413544 ;

EN PRENSENCE DE

Monsieur le Premier ministre
Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer
Monsieur le ministre de l'Europe et des affaires étrangères
L'organisation International Refugee Assistance Project Berlin gGmbH (« IRAP Europe »), l'association Intérêt à agir et l'association Safe Passage International, intervenantes en première instance, représentées par Me Salomé COHEN, avocate au barreau de Toulouse.

Intimés et intervenantes

PLAISE AUX MEMBRES DE LA COUR

Les associations requérantes ont saisi le tribunal administratif d'une demande de reconnaissance du droit pour les bénéficiaires de la protection internationale et leurs membres de famille, afin de voir enregistrée et instruite leur demande de réunification familiale dans un délai raisonnable, qui ne saurait être inférieur au délai prévu par la directive 2003/86/CE, à compter de la présentation de celle-ci.

Par jugement du 10.08.2026 le tribunal a rejeté la demande

Les associations requérantes entendent apporter des éléments en réplique.

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

1. La procédure de réunification familiale et sa carence systémique

La réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale est un droit issu de la convention de Genève du 28 juillet 1951, du droit de l'Union européenne (directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003) et de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a été inscrit en droit interne par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 (ancien article L. 752-1 du CESEDA, devenu les articles L. 561-2 et suivants).

En pratique, la procédure se déroule en quatre temps : (i) les membres de famille saisissent le formulaire de demande de visa de long séjour sur le téléservice France-Visas, qui délivre un accusé de réception mais n'enregistre pas la demande ; (ii) ils doivent ensuite obtenir un rendez-vous auprès du poste consulaire ou de son prestataire externe pour comparaître en personne, se prêter au relevé de leurs empreintes digitales (article R. 312-1 du CESEDA) et voir la demande enregistrée (article R. 561-2) ; (iii) la demande est instruite par le poste consulaire et par le bureau des familles de réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur, qui saisit l'OFPRA (article R. 561-3) ; (iv) le consul notifie la décision lors d'une nouvelle comparution.

Les associations appelantes et les intervenantes ont établi en première instance, par de nombreux exemples, que le délai séparant la première présentation de la demande sur France-Visas de l'enregistrement effectif par comparution se compte en mois, voire en années, et qu'il n'est ni encadré ni décompté par l'administration [pièces de première instance ; mémoire en intervention du 12 décembre 2025 et ses annexes]. Le ministre de l'intérieur lui-même a admis, dans son mémoire en défense du 19 janvier 2026, que ce délai est « variable selon les postes consulaires concernés » et « sauf cas exceptionnel, au maximum de six mois », auquel s'ajoute un délai moyen d'instruction de cinq mois après la comparution.

2. La réclamation préalable

Par courrier du 1er mars 2024, reçu les 4 et 5 mars 2024, la Cimade a saisi le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères d'une réclamation préalable tendant à ce 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 CESEDA. Cette réclamation invoquait expressément le délai déraisonnable dans lequel l'administration statue sur les demandes de réunification familiale au regard de ses

obligations européennes et législatives, et le caractère déraisonnable du délai séparant l'initiation de la procédure de la convocation des intéressés (pièce n° 2).

Le silence gardé pendant plus de quatre mois a fait naître une décision implicite de rejet (article R. 77-12-4 du code de justice administrative). Une nouvelle demande a été adressée au ministère le 10 février 2026 (pièces n° 9 et 10).

3. La procédure de première instance

Par requête enregistrée le 03.09.2024 au greffe du tribunal administratif de Nantes, régularisée par la constitution d'un conseil le 12.09.2024 (pièce n° 8), la Cimade, le GAS et le Gisti ont demandé au tribunal, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaître au groupe d'intérêt des bénéficiaires de la protection internationale et de 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.

IRAP Europe, Intérêt à agir et Safe Passage International sont intervenues au soutien de la requête par mémoire du 12.12.2025. Le ministre de l'intérieur a conclu au rejet par mémoire du 19.01.2026, soulevant l'incompétence du tribunal, l'irrecevabilité pour défaut de ministère d'avocat, pour défaut de réclamation préalable, pour « droit existant », l'irrecevabilité des conclusions d'annulation, et contestant le bien-fondé de l'action. Les associations ont répliqué par mémoire du 20.02.2026.

4. Le jugement attaqué

Par jugement du 10.08.2026, le tribunal a admis l'intervention (article 1er) et rejeté la requête (article 2), sans examiner les fins de non-recevoir du ministre (point 17).

Après avoir rappelé le considérant de principe issu de la décision du Conseil d'État du 6 mai 2025 (point 4), constaté que « *le droit pour les réfugiés et titulaires de la protection subsidiaire de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants* » implique que l'autorité consulaire procède « *à l'enregistrement de leurs demandes dans un délai raisonnable* » et qu'il « *incombe par conséquent aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires* » à cette fin (point 14), il a jugé :

> « *15. […] 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 […], 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. »

C'est le jugement dont il est interjeté appel. L'appel est formé dans le délai de deux mois de la notification (article R. 811-2 du code de justice administrative) et par le ministère d'un avocat (article R. 811-7).

II. DISCUSSION

A. Sur la régularité du jugement : le tribunal a méconnu son office et entaché son jugement d'une contradiction de motifs

1. En droit

Aux termes de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative : « *Le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits. S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance.* »

Le Conseil d'État en a déduit que, si le juge fait droit à l'action, « *il lui appartient […] dans les limites de sa compétence, de déterminer les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits ainsi accordée* » (CE, 6 mai 2025, ministre de l'éducation nationale c/ syndicat CGT Educ'Action de Seine-Saint-Denis, n° 491616, mentionné aux tables, point 3[1]).

Le juge de l'action en reconnaissance de droits n'est donc pas placé devant l'alternative de reconnaître le droit exactement dans les termes de la demande ou de la rejeter en totalité : il lui revient, lorsqu'il constate l'existence du droit revendiqué, d'en fixer lui-même le contenu et les conditions.

2. En l'espèce

Le tribunal a constaté, au point 14 du jugement, en reprenant la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 9 juin 2022, n° 455754 ; CE, 25 avril 2024, n° 491232), qu'il incombe à l'autorité consulaire saisie d'une demande de visa au titre de la réunification familiale « *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* » et « *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* ».

Il a ainsi lui-même reconnu l'existence, au profit des membres du groupe d'intérêt, d'un droit individuel résultant de l'application des articles L. 561-2 et L. 561-5 du CESEDA tels qu'interprétés par le Conseil d'État : le droit à l'enregistrement et à l'instruction de la demande dans un délai raisonnable. Ce droit est précisément celui dont la reconnaissance était demandée, la référence au délai de neuf mois de la directive n'en constituant qu'une modalité de détermination.

---

1 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CE/DCE_491616_20250506

En rejetant néanmoins l'action en totalité, au seul motif que le plafond de neuf mois n'est pas énoncé par un texte de droit interne (point 16), le tribunal a, d'une part, entaché son jugement d'une contradiction de motifs entre ses points 14 et 16 et, d'autre part, méconnu l'office que lui assigne l'article L. 77-12-3 : il lui appartenait de reconnaître le droit dont il constatait l'existence et d'en déterminer les conditions de droit et de fait — en particulier le point de départ du délai et sa durée maximale — au besoin en s'écartant de la formulation proposée par les associations requérantes.

Le jugement sera annulé pour ce premier motif.

B. <u>Sur l'erreur de droit commise dans l'interprétation de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative</u>

À titre subsidiaire, et en tout état de cause par l'effet dévolutif de l'appel, le jugement est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il juge qu'un droit dont le contenu est déterminé par le droit de l'Union européenne ne peut être reconnu dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits.

1. <u>La jurisprudence du Conseil d'État n'exclut pas, mais au contraire commande, la prise en compte du droit de l'Union pour déterminer le contenu du droit reconnu</u>

Aux termes du premier alinéa 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* ».

Par sa décision du 6 mai 2025 précitée, le Conseil d'État a jugé que « *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* » (point 3).

Réglant l'affaire au fond, il a ajouté que « *peut utilement être invoquée, à l'appui d'une action en reconnaissance de droits, la méconnaissance, par la règlementation encadrant le bénéfice du ou des droits individuels revendiqués dans le cadre de cette action, du principe d'égalité garanti par la Constitution, comme de dispositions contraignantes du droit de l'Union, dont le principe de non-discrimination à l'égard des travailleurs employés pour une durée déterminée énoncé par la clause 4 de l'accord-cadre […] annexé à la directive 1999/70/CE* » (point 10), avant d'examiner au fond la compatibilité du décret litigieux avec cette directive (points 11 et 12).

Cette décision est décisive pour le présent litige.

Dans cette affaire, le droit revendiqué — le versement d'une indemnité aux enseignants en contrat à durée déterminée — n'était nullement prévu par le décret national, qui la réservait aux titulaires et aux agents en contrat à durée indéterminée. Le syndicat demandait que ce droit soit reconnu par l'effet d'une directive.

Le Conseil d'État n'a pas jugé le moyen inopérant : il a recherché si la directive imposait de reconnaître le droit revendiqué. Le raisonnement du tribunal de Nantes, selon lequel le droit « doit résulter de l'application de la loi ou du règlement et non directement et uniquement du droit communautaire », est donc incompatible avec la démarche même du Conseil d'État.

Le rapporteur public sur cette décision l'avait exposé sans ambiguïté : il faut prendre la loi ou le règlement « *tels que l'administration doit en faire application, eu égard aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes* » ; « *il incombe à l'administration de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal ni une loi contraire aux engagements internationaux de la France. Dès lors, nous voyons mal comment vous-mêmes, juges de son action, pourriez être contraints de renoncer à éclairer l'administration sur les règles qui s'imposent à elle à ce titre* ». Il rappelait que la formule « *résultant de l'application de la loi ou du règlement* » provient d'un amendement parlementaire dont le seul objet était de distinguer l'action en reconnaissance de droits, « *contentieux de pure légalité* », de l'action de groupe indemnitaire, et qu'on ne peut « *en tirer l'idée que le législateur a entendu vous enserrer dans le carcan des textes à appliquer* » ; il relevait enfin que le jugement de première instance dans cette affaire « affirmait, à tort, l'inopérance d'un tel moyen » (conclusions de M. Cyrille Beaufils, rapporteur public, sur CE, 6 mai 2025, n° 491616, §§ 4.1.1, 4.1.2 et 5.2.2[2]).

Les juridictions du fond en ont tiré les conséquences. La cour administrative d'appel de Paris a jugé que « *peut être demandée la reconnaissance de droits individuels résultant de la loi ou du règlement tels que l'administration doit en faire application, eu égard aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes* » (CAA Paris, 8 décembre 2023, n° 23PA00220, point 3[3]).

Depuis la décision du 6 mai 2025, les cours et tribunaux examinent au fond, dans le cadre d'actions en reconnaissance de droits, les moyens tirés de directives ou de principes généraux du droit de l'Union (CAA Paris, 17 juillet 2025, n° 24PA00219[4] ; CAA Lyon, 20 novembre 2025, n° 24LY00295[5] ; CAA Toulouse, 26 février 2026, n° 24TL00148[6] ; TA Paris, 19 juin 2026, JRS France, n° 2407285, examinant la conformité de l'article L. 551-16 du CESEDA à la directive 2013/33/UE[7]).

Le motif d'inopérance retenu par le tribunal de Nantes est isolé.

2. <u>Le droit revendiqué résulte de l'application de la loi interprétée conformément à la directive</u>

En toute hypothèse, le droit dont la reconnaissance est demandée résulte bien de l'application de la loi. L'article L. 561-5 du CESEDA dispose que les autorités diplomatiques et consulaires « *statuent sur cette demande dans les meilleurs délais* » ; l'article R. 561-2 leur impose d'enregistrer la demande et de délivrer « *sans délai* » une attestation de dépôt.

Ces dispositions transposent l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2003/86/CE, aux termes duquel « *dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la*

2 https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2025-05-06/491616
3 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CAA75/DCA_23PA00220_20231208 — arrêt annulé par CE 6 mai 2025 n° 491616 pour avoir statué au-delà de la réclamation préalable, non sur ce motif
4 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CAA75/DCA_24PA00219_20250717
5 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CAA69/DCA_24LY00295_20251120
6 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CAA31/DCA_24TL00148_20260226
7 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/TA75/DTA_2407285_20260619

demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant ».

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice que « *l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir […] de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles* », de sorte qu'« *en appliquant le droit national, qu'il s'agisse de dispositions antérieures ou postérieures à la directive, la juridiction nationale appelée à l'interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive pour atteindre le résultat visé par celle-ci* » (CJCE, 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89, point 8[8]).

Il en va « *d'autant plus ainsi lorsque la juridiction nationale est saisie d'un litige portant sur l'application de dispositions internes qui […] ont été spécialement introduites en vue de transposer une directive qui vise à conférer des droits aux particuliers* », cette juridiction devant « *présumer que l'État membre […] a eu l'intention d'exécuter pleinement les obligations découlant de la directive concernée* » ; l'exigence d'interprétation conforme « *est inhérente au système du traité* » et « *requiert que la juridiction nationale prenne en considération l'ensemble du droit national pour apprécier dans quelle mesure celui-ci peut recevoir une application telle qu'il n'aboutit pas à un résultat contraire à celui visé par la directive* » (CJCE, gr. ch., 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, points 112 à 115 et 119[9]).

Saisie par la Cour de cassation française, la Cour a rappelé que la question de savoir si une disposition nationale contraire au droit de l'Union doit être laissée inappliquée *« ne se pose que si aucune interprétation conforme de cette disposition ne s'avère possible* », le juge national devant faire « *tout ce qui relève de [sa] compétence en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, afin de garantir la pleine effectivité de la directive en cause* », dans la seule limite d'une interprétation contra legem (CJUE, gr. ch., 24 janvier 2012, Dominguez, C-282/10, points 23 à 25 et 27[10]).

Le Conseil d'État applique cette méthode et interprète les dispositions législatives « *prises pour l'adaptation de la législation nationale* » à une directive à la lumière de celle-ci (CE, Sect., 22 décembre 1989, ministre c/ Cercle militaire mixte de la caserne Mortier, n° 86113, publié au recueil[11]).

Interprétée à la lumière de l'article 5, paragraphe 4, la notion de « meilleurs délais » de l'article L. 561-5 ne peut, sauf cas exceptionnel lié à la complexité de l'examen d'une demande individuelle, désigner un délai supérieur à neuf mois à compter du dépôt de la demande.

Le droit revendiqué — être fixé sur sa demande de réunification familiale dans un délai raisonnable qui ne peut excéder neuf mois — résulte donc de l'application de la loi, au sens de l'article L. 77-12-1, telle qu'elle doit être appliquée par l'administration.

C'est la réponse directe au motif du point 16 du jugement.

---

8 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0106
9 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0397
10 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0282
11 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007759723

3. L'article 5, paragraphe 4, de la directive est d'effet direct

À supposer même qu'une interprétation conforme ne soit pas possible, 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'État n'a pas pris, dans les délais impartis, les mesures de transposition nécessaires (CE, Ass., 30 octobre 2009, Mme Perreux, n° 298348).

La transposition des directives est en outre une exigence constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, n° 2004-496 DC[12] ; 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC[13]), à laquelle il ne peut être fait obstacle qu'en raison d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (Conseil constitutionnel, 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC[14] ; CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network, n° 393099 ; CE, Ass., 17 décembre 2021, n° 437125), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé, à propos des dispositions du CESEDA tirant les conséquences du règlement « Dublin III », qu'il n'y a pas lieu pour lui de statuer sur des dispositions qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires du droit de l'Union (Conseil constitutionnel, 27 juin 2025, n° 2025-1144 QPC, La Cimade et Gisti[15]).

L'article 5, paragraphe 4, est précis — un délai de neuf mois, une notification écrite, une décision motivée — et **inconditionnel**.

La faculté de prorogation « *dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande* » constitue une exception strictement encadrée qui ne prive pas l'obligation de son caractère inconditionnel, pas plus que la marge laissée aux États pour fixer le délai de départ volontaire entre sept et trente jours ne prive d'effet direct les articles 7 et 8 de la directive 2008/115/CE (CE, 21 mars 2011, Jin et Thiero, n° 345978 et 346612, publié au recueil[16]).

La Cour de justice a jugé que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/86 « *impose aux États membres des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, puisqu'il leur impose, dans les hypothèses déterminées par la directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation* » (CJCE, gr. ch., 27 juin 2006, Parlement c/ Conseil, C-540/03, point 60[17] ; CJUE, 4 mars 2010, Chakroun, C-578/08, point 41[18]), et que, « **l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale », les facultés dérogatoires ouvertes aux États membres doivent être « interprétée[s] de manière stricte** », « *la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne [devant] pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci* » (Chakroun, précité, points 43 et 47).

Ces principes gouvernent l'interprétation de la faculté de prorogation ouverte par le second alinéa de l'article 5, paragraphe 4.

---

12 http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004496DC.htm
13 http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm
14 http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021940QPC.htm
15 http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20251144QPC.htm
16 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000023762887
17 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0540
18 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0578

4. **<u>Les principes d'équivalence et d'effectivité s'opposent à l'interprétation retenue par le tribunal</u>**

L'action en reconnaissance de droits est une modalité procédurale de droit interne. En l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, à condition toutefois que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (CJCE, 16 décembre 1976, Rewe, 33/76 et Comet, 45/76 ; CJUE, gr. ch., 13 mars 2007, Unibet, C-432/05[19]).

Ainsi, lorsqu'un moyen tiré du droit interne peut être soulevé dans certaines conditions, le moyen équivalent tiré du droit de l'Union doit pouvoir l'être dans les mêmes conditions (CJUE, gr. ch., 17 mars 2016, Bensada Benallal, C-161/15[20]).

Une lecture de l'article L. 77-12-1 qui ouvrirait l'action en reconnaissance de droits aux droits « *prévus en droit interne* » et la fermerait aux droits que les particuliers tirent d'une directive transposée par la loi même dont ils demandent l'application méconnaîtrait le principe d'équivalence.

Elle méconnaîtrait également le principe d'effectivité et le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et par l'article 18 de la directive 2003/86/CE, dès lors que la carence de délai qui affecte des milliers de demandes ne peut être utilement contestée ni par un recours pour excès de pouvoir, qui suppose une décision, ni par des référés individuels dispersés.

La Cour européenne des droits de l'homme vient précisément de juger que l'absence, dans l'ordre juridique interne, d'un recours effectif contre l'abstention prolongée de statuer sur une demande de regroupement familial d'un réfugié viole l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention (CEDH, 23 juin 2026, Dotani c. Grèce, n° 31077/23, §§ 60-62 et 138-139[21]).

Pour l'ensemble de ces motifs, le tribunal a commis une erreur de droit en jugeant inopérants les moyens tirés du droit de l'Union et en refusant de reconnaître le droit revendiqué.

C. **<u>Sur la base légale de la décision de rejet de la réclamation préalable</u>**

Le ministre a soutenu en première instance que la réclamation préalable tendait exclusivement à la modification de dispositions réglementaires et qu'elle relèverait d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Cette argumentation, que la cour examinera par l'effet dévolutif, doit être écartée.

---

19 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0432

20 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0161

21 https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-250743 — arrêt de chambre ; caractère définitif à vérifier après le 23 septembre 2026

En premier lieu, la réclamation préalable (pièce n° 2) invoquait le délai déraisonnable dans lequel l'administration statue sur les demandes de réunification familiale « *au titre de ses obligations communautaires et législatives* » et demandait des mesures « *réglementaires et d'organisation* » : elle tendait à ce que le droit des membres du groupe à voir leur demande traitée dans un délai raisonnable soit reconnu et rendu effectif. Le tribunal l'a d'ailleurs regardée comme liant le contentieux (point 1).

En deuxième lieu, le refus implicite de faire droit à cette réclamation a nécessairement pour base légale les articles L. 561-5, R. 561-1, R. 561-2 et R. 312-1 du CESEDA tels que l'administration les applique. C'est bien la conformité de cette application au droit de l'Union qui est en cause, conformément à la réserve posée par la décision du 6 mai 2025.

En troisième lieu, et surtout, le Conseil d'État a jugé, à propos du décret n° 2024-810 du 6 juillet 2024 relatif au traitement France-Visas, que ce décret « *n'a ni pour objet, ni pour effet d'obliger les étrangers demandant un visa à former exclusivement leurs demandes via le téléservice France-Visas, ni à comparaître en toutes circonstances devant les autorités diplomatiques ou consulaires saisies de la demande* » (CE, 27 février 2026, association des avocats Elena France et autres, n° 497823, point 7[22]).

Il en résulte que l'exigence d'une comparution personnelle préalable à tout enregistrement, et le décompte du délai d'instruction à partir de cette seule comparution, ne procèdent pas des textes mais d'une pratique administrative.

Le litige porte donc sur l'application des textes par l'administration — ce qui est l'objet même de l'action en reconnaissance de droits, conçue, selon les travaux parlementaires que le ministre cite lui-même, pour « traiter les contentieux sériels résultant d'une mauvaise application des textes par l'administration » — et non sur l'abrogation d'un règlement.

D. Sur le bien-fondé de l'action : le droit à voir sa demande enregistrée et instruite dans un délai raisonnable, décompté à partir de sa première présentation et ne pouvant excéder neuf mois

1. Le point de départ du délai est la première présentation de la demande

La directive 2003/86/CE fait courir le délai de neuf mois « *après la date du dépôt de la demande* ». Les lignes directrices de la Commission européenne pour l'application de la directive (COM(2014) 210 final, point 3.3), dont la Cour de justice « *tient compte aux fins de l'interprétation de cette directive* » (CJUE, 26 mars 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, point 50[23]), précisent que « *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* ». Le tribunal a lui-même reproduit ce passage au point 7 de son jugement.

La Cour de justice a jugé que l'article 5, paragraphe 1, de la directive, lu en combinaison avec les articles 7 et 24 de la Charte, s'oppose à une réglementation nationale qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande de regroupement familial, que les membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, se rendent personnellement au poste diplomatique ou consulaire, y compris dans une situation où cela leur est impossible ou

22 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CE/DCE_497823_20260227
23 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62025CJ0819

excessivement difficile, sans préjudice de la possibilité d'exiger la comparution personnelle « *à un stade ultérieur de la procédure* » ; la procédure « *se déroule par étapes* », et l'État membre doit faciliter cette comparution et « *réduire au strict nécessaire le nombre des comparutions* » (CJUE, 18 avril 2023, Afrin, C-1/23 PPU, points 56 à 59 et dispositif).

Elle a confirmé, à propos de la Belgique, que l'État membre qui admet des demandes « *introduites à distance* » et n'exige la comparution qu'à un stade ultérieur s'est conformé à cette jurisprudence (CJUE, 26 mars 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, points 21 et 44), et que l'article 13, paragraphe 1, de la directive « *impose aux États membres l'obligation de supprimer les obstacles administratifs injustifiés et d'appliquer des procédures administratives rapides et efficaces* », obligations qui « *peuvent concerner, par exemple, l'accessibilité de leurs services consulaires* » (même arrêt, points 52 et 56). La République française avait présenté des observations dans cette affaire.

La Cour de justice a également jugé que la date pertinente pour apprécier la situation des intéressés est celle de l'introduction de la demande, le droit au regroupement familial ne pouvant dépendre « *de circonstances aléatoires et non prévisibles, entièrement imputables aux autorités et aux juridictions nationales compétentes* » (CJUE, 12 avril 2018, A et S, C-550/16 ; CJUE, 16 juillet 2020, B.M.M. e.a., C-133/19, C-136/19 et C-137/19, point 43).

Le Conseil d'État a fait sienne cette analyse en jugeant que l'âge de l'enfant s'apprécie « *à la date à laquelle est présentée la demande de visa à cette fin, sans qu'aucune condition de délai ne puisse être opposée* », et que « *la circonstance que cette demande de visa ne peut être regardée comme effective qu'après son enregistrement par l'autorité consulaire, qui peut intervenir à une date postérieure, est sans incidence à cet égard* » (CE, avis, 29 juin 2023, n° 472495, point 6[24]).

Il a ainsi expressément distingué la présentation de la demande de son enregistrement et retenu la première comme seule date pertinente.

En droit interne, la présentation de la demande est matérialisée par la saisie du formulaire sur le téléservice France-Visas — qui, selon le ministre lui-même, est « *accessible H24 et 7j/7* » et a été spécialement aménagé depuis le 9 décembre 2025 pour les demandes de réunification familiale — ou, comme le Conseil d'État l'a rappelé, par tout autre moyen (CE, 27 février 2026, n° 497823, point 7 précité).

Il s'ensuit que le délai de l'article 5, paragraphe 4, et le « meilleur délai » de l'article L. 561-5 courent à compter de cette première présentation, et non à compter de la comparution personnelle ultérieure que l'administration fixe seule, à une date qu'elle ne s'engage sur aucun délai à proposer.

2. <u>Le délai ne peut excéder neuf mois, sauf circonstances exceptionnelles individuelles</u>

Le ministre soutient que le délai raisonnable « *n'a pas vocation à être strictement déterminé* », s'apprécie « *in concreto* », et que la directive permet de le proroger, notamment en cas de « *difficultés d'accès aux missions diplomatiques* ». Cet argument ne peut être suivi.

La prorogation prévue au second alinéa de l'article 5, paragraphe 4, ne concerne que « *des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande* ». Selon les lignes directrices de la

24 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/CE/DCE_472495_20230629

Commission, reproduites au point 7 du jugement, « *cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et appliquée au cas par cas* », l'administration devant « *justifier la prolongation du délai en démontrant que la complexité exceptionnelle d'un cas particulier constitue un cas exceptionnel* », et « *les problèmes de capacités administratives ne sauraient justifier une prolongation exceptionnelle du délai* ».

Le ministre invoque au contraire une cause générale et permanente d'allongement — l'organisation de la prise de rendez-vous dans les postes consulaires — qui est l'exact contraire d'une circonstance exceptionnelle propre à un dossier.

Le Conseil d'État a d'ailleurs jugé, s'agissant du délai légal d'enregistrement des demandes d'asile, que ce délai constitue une obligation de résultat pour l'administration, qui doit prendre les mesures nécessaires pour le respecter (CE, 28 décembre 2018 et 31 juillet 2019, La Cimade, n° 410347[25]).

Au demeurant, les chiffres avancés par le ministre suffisent à établir le dépassement systémique du délai : un délai « *au maximum de six mois* » entre la saisie sur France-Visas et la comparution, puis « *en moyenne cinq mois* » entre la comparution et la notification de la décision, soit onze mois dans les situations que le ministre présente comme normales — sans compter les suspensions de l'article R. 811-2 du CESEDA (jusqu'à huit mois) ni les situations, documentées par les intervenantes, où aucun rendez-vous n'est disponible pendant des mois (« *No slots available for this Appointment Category* »).

3. Les exigences de la convention européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme juge que, s'agissant des réfugiés, « *il était capital que les demandes de visa soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière* », *que* « *l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié* », et que le processus décisionnel doit présenter des garanties « *de souplesse, de célérité et d'effectivité* » (CEDH, 10 juillet 2014, Mugenzi c. France, n° 52701/09, §§ 52, 54 et 62 ; CEDH, 10 juillet 2014, Tanda-Muzinga c. France, n° 2260/10 ; CEDH, GC, 9 juillet 2021, M.A. c. Danemark, n° 6697/18, §§ 137-139 et 162-163[26]).

Elle vient de condamner la Grèce pour l'abstention prolongée de ses autorités de statuer sur la demande de regroupement familial d'un réfugié afghan dont les membres de famille ne pouvaient faire certifier leurs documents par le consulat compétent, en jugeant que « *le processus décisionnel […] n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité exigées pour assurer le droit du requérant au respect de sa vie familiale* » (CEDH, 23 juin 2026, Dotani c. Grèce, n° 31077/23, § 130).

Ces exigences, qui s'imposent à l'interprétation des articles L. 561-2 et L. 561-5 du CESEDA (CE, 9 juin 2022, n° 455754, point 8), confortent la reconnaissance d'un droit à un délai déterminé et opposable.

4. Le droit dont la reconnaissance est demandée

Il résulte de tout ce qui précède que les membres du groupe d'intérêt tiennent des articles L. 561-2 et L. 561-5 du CESEDA, interprétés conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2003/86/CE, le droit (i) à ce que leur demande de réunification familiale soit regardée comme

25 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038860045
26 https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-211258

introduite à la date de sa première présentation aux autorités françaises, par le téléservice France-Visas ou par tout autre moyen, et (ii) à ce qu'elle soit enregistrée, instruite et fasse l'objet d'une décision notifiée dans un délai raisonnable qui ne peut, sauf circonstances exceptionnelles tenant à la complexité de l'examen de la demande individuelle et dûment justifiées, excéder neuf mois à compter de cette date. Il appartient à la cour, en application de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative, de fixer les conditions de droit et de fait de cette reconnaissance.

E. <u>Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre en première instance</u>

Le tribunal n'ayant pas statué sur ces fins de non-recevoir (point 17), la cour les examinera par l'effet dévolutif. Elles doivent être écartées.

1. <u>Sur la compétence</u>

Aux termes de l'article R. 77-12-2 du code de justice administrative, lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les membres du groupe d'intérêt auraient relevé de la compétence d'une seule juridiction, celle-ci est compétente.

Les litiges relatifs aux décisions individuelles en matière de visas d'entrée relèvent du tribunal administratif de Nantes (article R. 312-18).

Celui-ci était donc compétent, et la cour administrative d'appel de Nantes l'est en appel. La requalification de l'action en recours contre un refus d'abroger un règlement, proposée par le ministre, est contredite par l'objet de la demande et par la décision du Conseil d'État du 27 février 2026 précitée (voir C ci-dessus).

2. <u>Sur le ministère d'avocat</u>

Toutefois, dès le 12.09.2024 le conseil des requérants s’est constitué, soit 9 jours après la requête.

En outre, et si aux termes de l’article R. 77-12-7 du Code de justice administrative, le ministère d’avocat est rendu obligatoire pour la présentation d’une action en reconnaissance droit, le défaut de ministère d’avocat est constitutif d’un motif d’irrecevabilité régularisable en cours d’instance, conformément à l’article R. 612-1 du même code.

En l’absence d’invitation à régulariser, communiquée par la juridiction et enfermant cette possibilité dans un délai, le défaut de ministère d’avocat est donc susceptible de régularisation à tout moment avant intervention de la clôture d’instruction.

En tout état de cause, si elle entend rejeter la requête pour irrecevabilité, la juridiction est tenue d'inviter le requérant à constituer un avocat quand le ministère d'avocat est obligatoire et que la requête ou le mémoire est signé de la partie elle-même (CE, sect., 27 janv. 1989, Chrun, req. no 68448).

La communication au requérant du mémoire en défense soulevant la fin de non-recevoir tirée du défaut de ministère d’avocat ne vaut pas invitation à régulariser (CE 19 juill. 2023, M. Vial, no 4635).

En l'espèce, et comme cité supra, par un courrier du 12.09.2024, enregistré le même jour par le tribunal administratif, un conseil s'est constitué au soutien des associations requérantes (pièce n°8).

Aucune clôture d'instruction n'étant intervenue avant intervention de cette constitution, la requête a donc été régularisée.

La présente requête d'appel est présentée par avocat.

3. Sur la réclamation préalable

La réclamation des 4 et 5 mars 2024 a lié le contentieux, ainsi que le tribunal l'a constaté au point 1 du jugement.

À titre subsidiaire, la liaison du contentieux s'apprécie à la date à laquelle le juge statue et une décision intervenue en cours d'instance régularise la requête (CE, Sect., avis, 27 mars 2019, Consorts Rollet, n° 426472[27]) ; la demande adressée au ministère le 10 février 2026 (pièces n° 9 et 10) a fait naître, avant le jugement, une nouvelle décision implicite de rejet.

Le Conseil d'État juge en effet que lorsque le requérant, qui ne justifiait d'aucune décision à la date d'enregistrement de sa demande, a saisi l'administration postérieurement à cette date et que, « *à la date à laquelle le tribunal administratif a statué, le silence gardé pendant plus de quatre mois […] avait fait naître une décision implicite de rejet contre laquelle devaient être regardées comme dirigées les conclusions de la demande* », « *aucune fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable ne pouvait être opposée à ladite demande* » (CE, 8 juillet 1970, Sieur Andry, n° 72891, publié au recueil[28]).

4. Sur le prétendu « droit existant »

Le ministre soutient que l'action serait sans objet parce que le droit à un examen dans un délai raisonnable existerait déjà (TA Paris, 6 juin 2025, n° 2309155).

Ce moyen se retourne contre lui : le tribunal a précisément jugé que le droit revendiqué — décompté à partir de la première présentation et plafonné à neuf mois — n'existe pas en droit interne.

Au surplus, la circonstance que l'administration reconnaisse un droit dans son principe ne fait pas obstacle à ce que le juge le reconnaisse explicitement dans le cadre de son office lorsque l'administration n'établit pas s'être dotée d'un « dispositif pérenne permettant le respect effectif » de ce droit (TA Paris, 11 juillet 2025, n° 2308337, mentionné aux tables[29]).

Le ministre n'établit ni ne soutient l'existence d'un tel dispositif s'agissant du délai séparant la présentation de la demande de son enregistrement.

---

27 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038279170
28 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007642495
29 https://opendata.justice-administrative.fr/recherche/shareFile/TA75/DTA_2308337_20250711

5. **Sur les conclusions autres que la reconnaissance du droit**

Conformément à l'article R. 77-12-6 du code de justice administrative, la présente requête ne comporte aucune conclusion à fin d'annulation ou d'injonction ; les conclusions d'annulation de la décision implicite présentées en première instance ne sont pas reprises.

F. À titre infiniment subsidiaire, sur le renvoi préjudiciel

Si la cour estimait que la solution du litige dépend d'une question d'interprétation du droit de l'Union qui ne serait pas claire, il lui appartiendrait de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne des questions suivantes :

> « 1*) L'article 5, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/86/CE, lu à la lumière des articles 7, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété en ce sens que le délai de neuf mois qu'il prévoit court à compter de la première présentation de la demande aux autorités de l'État membre, y compris par voie dématérialisée, indépendamment de la date à laquelle cet État membre exige la comparution personnelle des membres de la famille ?*
> *2) Les principes d'équivalence et d'effectivité, ainsi que l'article 47 de la Charte et l'article 18 de la directive 2003/86/CE, s'opposent-ils à ce qu'une voie de recours collective ouverte en droit national pour la reconnaissance de droits individuels résultant de la loi soit fermée aux droits que les particuliers tirent d'une directive transposée par cette loi ? »*

PAR CES MOTIFS

Les associations requérantes vous demandent de bien vouloir :

- ANNULER le jugement n° 2413544 du 10 août 2026 du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il a rejeté leur action en reconnaissance de droits ;

A titre principal :

- RECONNAÎTRE au groupe d'intérêt des bénéficiaires de la protection internationale et des membres de leur famille le droit de voir enregistrée et instruite leur 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 ;

A titre subsidiaire :

- RECONNAÎTRE au même groupe d'intérêt le droit (i) à ce que leur demande de réunification familiale soit regardée comme introduite à la date de sa première présentation aux autorités françaises, par le téléservice France-Visas ou par tout autre moyen, et (ii) à ce qu'elle soit enregistrée, instruite et fasse l'objet d'une décision notifiée dans un délai raisonnable qui ne peut, sauf circonstances exceptionnelles tenant à la complexité de l'examen de la demande individuelle et dûment justifiées, excéder neuf mois à compter de cette date, et DÉTERMINER, en application de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative, les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée cette reconnaissance ;

À titre infiniment subsidiaire :

- SURSEOIR À STATUER et saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles formulées comme suit :

  « 1*) L'article 5, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/86/CE, lu à la lumière des articles 7, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété en ce sens que le délai de neuf mois qu'il prévoit court à compter de la première présentation de la demande aux autorités de l'État membre, y compris par voie dématérialisée, indépendamment de la date à laquelle cet État membre exige la comparution personnelle des membres de la famille ?*
  2) Les principes d'équivalence et d'effectivité, ainsi que l'article 47 de la Charte et l'article 18 de la directive 2003/86/CE, s'opposent-ils à ce qu'une voie de recours collective ouverte en droit national pour la reconnaissance de droits individuels résultant de la loi soit fermée aux droits que les particuliers tirent d'une directive transposée par cette loi ? »

- METTRE À LA CHARGE DE L'ÉTAT la somme de 3 000 euros au profit de chacune des associations appelantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Pour les associations requérantes, leur conseil

Pièces jointes (1 à 10 déjà communiquées)