

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°2105915,2105916,2105917

---

Mme A. B. épouse A.

---

M. Guilloteau  
Rapporteur

---

M. Desimon  
Rapporteur public

---

Audience du 8 novembre 2021  
Lecture du 29 novembre 2021

---

335-005-01  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(10ème chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 28 mai 2021 sous le n°2105915, Mme A. B. épouse A., représentée par Me Cissé, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 mars 2021 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre la décision de l'autorité consulaire française au Pakistan du 24 novembre 2020 refusant de lui délivrer un visa d'entrée et de court séjour en qualité de membre de famille de citoyen non français de l'Union européenne ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de délivrer le visa sollicité, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle doit être regardée comme soutenant que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'un défaut d'examen ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- elle est entachée d'erreurs d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 octobre 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés et sollicite, à titre subsidiaire, une substitution de motifs.

II. Par une requête enregistrée le 28 mai 2021 et une pièce enregistrée le 18 octobre 2021 sous le n°2105916, Mme A. B. épouse A., agissant en qualité de représentante légale de l'enfant A. H., représentée par Me Cissé, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 mars 2021 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre la décision de l'autorité consulaire française au Pakistan du 24 novembre 2020 refusant de délivrer à l'enfant A. H. un visa d'entrée et de court séjour en qualité de membre de famille de citoyen non français de l'Union européenne ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de délivrer le visa sollicité, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle doit être regardée comme soutenant que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'un défaut d'examen ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- elle est entachée d'erreurs d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 octobre 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés et sollicite, à titre subsidiaire, une substitution de motifs.

III. Par une requête enregistrée le 28 mai 2021 sous le n°2105917, Mme A. B. épouse A., agissant en qualité de représentante légale de l'enfant S. R., représentée par Me Cissé, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 mars 2021 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre la décision de l'autorité consulaire française au Pakistan du 24 novembre 2020 refusant de délivrer à l'enfant S.

R. un visa d'entrée et de court séjour en qualité de membre de famille de citoyen non français de l'Union européenne ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de délivrer le visa sollicité, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle doit être regardée comme soutenant que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'un défaut d'examen ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- elle est entachée d'erreurs d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 octobre 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés et sollicite, à titre subsidiaire, une substitution de motifs.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- le code civil ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 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 :

- le rapport de M. Guilloteau,
- et les conclusions de M. Desimon, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n<sup>os</sup> 2105915, 2105916 et 210917 sont relatives à une même famille et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Mme B. épouse A., ressortissante pakistanaise née le 1<sup>er</sup> janvier 1992, s'est mariée le 7 juillet 2018 avec M. N. A., ressortissant luxembourgeois résidant, selon ses déclarations, en France, à Mondorff. Des demandes de visa d'entrée et de court séjour en qualité de membre de famille de citoyen non français de l'Union européenne ont été présentées pour Mme B. épouse A. ainsi que les enfants A. H., né le 25 janvier 2012, et S. R., née le 20 avril 2013, qu'elle présente comme ses enfants. Ces demandes ont été rejetées par décision de l'autorité consulaire française au Pakistan du 24 novembre 2020. Saisie d'un recours contre ce refus consulaire, la commission

de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France l'a rejeté par une décision du 17 mars 2021 dont la requérante demande l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article L. 121-4-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version alors applicable, désormais recodifié à l'article L. 232-1 du même code : « *Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, les citoyens de l'Union européenne, (...) ainsi que les membres de leur famille tels que définis aux 4° et 5° de l'article L. 121-1, ont le droit de séjourner en France pour une durée maximale de trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues pour l'entrée sur le territoire français.* ». Aux termes de l'article R. 121-1 du même code alors applicable, désormais recodifié aux articles R. 221-1 et suivant du même code : « *Tout ressortissant mentionné au premier alinéa de l'article L. 121-1 muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité est admis sur le territoire français, à condition que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public. / Tout membre de sa famille mentionné à l'article L. 121-3, ressortissant d'un Etat tiers, est admis sur le territoire français à condition que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public et qu'il soit muni, à défaut de titre de séjour délivré par un Etat membre de l'Union européenne portant la mention " Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union " en cours de validité, d'un passeport en cours de validité, d'un visa ou, s'il en est dispensé, d'un document établissant son lien familial. L'autorité consulaire lui délivre gratuitement, dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée, le visa requis sur justification de son lien familial. Toutes facilités lui sont accordées pour obtenir ce visa* ». Enfin, aux termes de l'article L. 121-1 du même code, dans sa version alors applicable, désormais recodifié à l'article L. 233-1 du même code : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, (...) a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : / (...) 2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ; / (...) 4° S'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° ; / (...)* ».

4. D'une part, il résulte de ces dispositions, issues de la transpositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, que les membres de la famille d'un citoyen non français de l'Union européenne séjournant en France, ressortissants d'un Etat tiers, ont droit, lorsqu'ils ne disposent pas d'un titre de séjour délivré par un Etat membre de l'Union européenne portant la mention « Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union », et sous réserve que leur présence ne constitue pas une menace à l'ordre public, à la délivrance d'un visa d'entrée et de court séjour, aux seules conditions de disposer d'un passeport et de justifier de leur lien familial avec le citoyen de l'Union européenne qu'ils entendent accompagner ou rejoindre en France. Peuvent prétendre à la délivrance de ce visa les ressortissants d'un Etat tiers ayant la qualité de descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint du citoyen de l'Union européenne.

5. D'autre part, la nécessité de justifier du droit au séjour du citoyen de l'Union européenne qu'ils accompagnent ou rejoignent et, le cas échéant, en fonction de la situation de ce dernier, des moyens dont celui-ci dispose pour assurer leur prise en charge financière et d'une

assurance offrant les prestations mentionnées aux articles L. 160-8 et L. 160-9 du code de la sécurité sociale n'est exigée de ces ressortissants, , lorsqu'ils sont âgés de plus de dix-huit ans (ou de seize ans s'ils entendent exercer une activité professionnelle) que s'ils entendent se maintenir en France pour une durée supérieure à trois mois et sollicitent à cette fin la délivrance d'un titre de séjour en application des articles L. 121-1, L. 121-3 et R. 121-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, recodifiés aux articles L. 233-1 et suivants et R. 233-15 du même code.

6. Enfin, la circonstance qu'un ressortissant de pays tiers membre de famille d'un citoyen non français de l'Union européenne serait susceptible de devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale ne peut justifier un refus d'entrée sur le territoire français et ne peut donc légalement fonder un refus de visa d'entrée et de court séjour en France. C'est seulement si ce ressortissant, au cours de ce séjour en France, devient une telle charge qu'il peut être mis fin prématurément à celui-ci.

7. Il résulte de ce qui précède que l'autorité diplomatique ou consulaire n'est en droit de rejeter la demande de visa d'entrée et de court séjour dont elle est saisie par le membre de la famille d'un citoyen non français de l'Union européenne, ressortissant d'un Etat tiers, que pour un motif d'ordre public. Figure au nombre de ces motifs l'absence de caractère authentique des actes d'état civil produits.

8. Aux termes de l'article L. 111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile alors applicable, recodifié désormais à l'article L. 811-2 du même code : « *La vérification de tout acte d'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies par l'article 47 du code civil. (...)* ». Et aux termes de l'article 47 du code civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ». Il résulte de ces dispositions que la force probante d'un acte d'état civil établi à l'étranger peut être combattue par tout moyen susceptible d'établir que l'acte en cause est irrégulier, falsifié ou inexact. En cas de contestation par l'administration de la valeur probante d'un acte d'état civil établi à l'étranger, il appartient au juge administratif de former sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties.

9. Pour rejeter le recours formé devant elle, la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France s'est fondée sur les motifs tirés de ce que le conjoint de Mme B. épouse A., retraité, ne justifie pas disposer pour lui, son épouse et les enfants de cette dernière de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale, et de ce que l'acte de naissance de l'enfant R. S. présente des anomalies lui ôtant toute valeur probante.

10. En premier lieu, compte-tenu de ce qui a été dit aux points 4 à 7, en se fondant sur le caractère insuffisant des ressources du conjoint de Mme B. épouse A., alors que la délivrance des visas de court séjour sollicités n'était conditionnée qu'à la justification du lien familial des demandeurs avec M. A., la commission de recours a méconnu les dispositions précitées et entaché le premier motif de sa décision d'une erreur de droit.

11. En second lieu, pour justifier de son lien familial avec les enfants A. H. et S. R., Mme B. épouse A. a produit la copie de leurs actes de naissance. Ces documents indiquent que les enfants ont pour père M. R. S. et pour mère Mme A. B.. Si le ministre fait valoir en défense que

l'acte de naissance de l'enfant S. R. a été établi le 7 juin 2013 sur déclaration du père alors que celui-ci est décédé neuf mois auparavant, le 7 septembre 2012, cette seule circonstance ne suffit pas en l'espèce à ôter toute valeur probante à l'acte, dès lors notamment que le n° CNIC de la mère de l'enfant y figurant correspond à celui figurant sur le passeport de Mme B. épouse A., et alors par ailleurs qu'il n'est pas établi que l'« entry date » correspondrait nécessairement à la date de déclaration effective de la naissance de l'enfant par le père. Dans ces conditions, l'identité de l'enfant et son lien familial avec Mme B. épouse A. doivent être regardés comme établis.

12. L'administration peut faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même la partie ayant introduit le recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas la partie requérante d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

13. Le ministre de l'intérieur fait valoir dans son mémoire en défense, communiqué à la requérante, que les demandeurs de visa n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, transposées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et qu'il n'est pas établi que M. A. résiderait en France ni qu'il disposerait d'une assurance maladie.

14. Il est constant que Mme B. épouse A. s'est mariée avec M. A., ressortissant luxembourgeois, le 7 juillet 2018. Par suite, l'intéressée peut prétendre, en sa qualité de conjointe d'un citoyen de l'Union européenne, à la délivrance du visa sollicité. Il en va de même pour les enfants de Mme B. épouse A., en leur qualité de descendants directs à charge de la conjointe du citoyen de l'Union européenne.

15. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. A. ne résiderait pas en France, la requérante ayant notamment produit un certificat de résidence établi par le maire de la commune de Mondorff (57570) dont le ministre ne démontre pas le caractère inauthentique, ainsi que la copie de l'avis d'impôt sur les revenus de 2019 adressé à M. A. N. ou Mme B. A. et les relevés bancaires de M. A., qui comportent la mention son adresse en France, correspondant à celle indiquée dans le certificat de résidence.

16. Enfin, le ministre ne saurait utilement faire valoir que M. A. ne bénéficierait pas d'une assurance maladie, ce motif n'étant pas de nature à justifier le refus de délivrance des visas sollicités pour les raisons expliquées aux points 4 à 7.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la substitution de motifs sollicitée par le ministre de l'intérieur ne peut être accueillie et que Mme B. épouse A. est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Eu égard à ses motifs, le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de délivrer à Mme B. épouse A. et aux enfants A. H. et S. R. les visas d'entrée et de court séjour sollicités, dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Sur les frais de l'instance :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, la somme de 1 200 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France du 17 mars 2021 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur de faire délivrer à Mme A. B. épouse A. et aux enfants A. H. et S. R. les visas d'entrée et de court séjour sollicités, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à Mme B. épouse A. une somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme A. B. épouse A. et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 8 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rimeu, présidente,  
M. Guilloteau, conseiller,  
Mme Louazel, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 novembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

T. GUILLOTEAU

S. RIMEU

La greffière,

K. TOUTAIN

