

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme

209k2



Chronique par
Mattias GUYOMAR
Conseiller d'État,
professeur associé de
droit public à l'université
Panthéon-Assas (Paris 2)

L'essentiel

Tous les deux mois, cette chronique revient sur l'actualité du contentieux administratif relevant du champ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Une sélection de décisions commentées du Conseil d'État fait le point de la jurisprudence en la matière. Ce mois-ci est commentée une décision portant sur les conséquences qu'il convient de tirer, en matière de délivrance de certificat de nationalité à un enfant né à l'étranger d'une convention de gestation ou de procréation pour le compte d'autrui, des exigences qu'implique le respect de l'article 8 de la Convention européenne. Sont également évoquées deux décisions relatives respectivement à l'application dans le temps des nouvelles jurisprudences, compte tenu des exigences attachées au droit au recours et aux limites qu'apporte le régime juridique du livret spécial de circulation à l'article 2 du 4^e Protocole additionnel à la Convention européenne.

PLAN

I. QUESTIONS GÉNÉRALES	(néant)
II. DROITS PROCÉDURAUX	p. 15
III. DROITS SUBSTANTIELS	p. 16

[...]

II. DROITS PROCÉDURAUX

Si une nouvelle règle jurisprudentielle s'applique en principe aux instances en cours, il en va autrement lorsque cette application porterait atteinte au droit au recours du requérant 209k3

L'essentiel Par une décision du 16 mai 2012 (CE, 16 mai 2012, n° 331346), le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence en matière de recours en révision. La section du contentieux a en effet, jugé qu'en vertu d'une règle générale de procédure, la voie du recours en révision est ouverte devant les juridictions administratives ne relevant pas du Code de justice administrative, abandonnant ainsi la jurisprudence *Sticotti* (CE, ass., 4 mars 1955, n° 363388). Cette décision délivre un mode d'emploi processuel détaillé de la solution retenue qui découle des exigences de la bonne administration de la Justice. Elle précise ainsi qu'en l'absence de texte, le recours en révision peut être formé à l'égard d'une décision passée en force de chose jugée, dans l'hypothèse où cette décision l'a été sur pièces fausses ou fautive pour la partie perdante d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire. Et elle indique que cette voie de recours est ouverte, en l'absence de texte, à toute partie à l'instance dans un délai de deux mois courant à compter du

jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque.

CE, 6^e et 1^{re} ss-sect. réunies, 17 déc. 2014, n° 369037, ECLI:FR:C
ESSR:2014:369037.20141217, M. B. Lebon, M^{me} Roussel, rapp.,
M. De Lesquen, rapp. publ. ; SCP Barthelemy, Matuchansky,
Vexliard, Poupot, av.

Note

Par cette première décision, le Conseil d'État avait cassé la décision du Haut conseil du commissariat aux comptes qui avait, au motif qu'aucun texte ne prévoyait un tel recours, rejeté le recours en révision présenté par le requérant. Sur renvoi du Conseil d'État, le Haut conseil a statué une seconde fois et opposé ce délai de recours au requérant qui a saisi le Conseil d'État d'un nouveau pourvoi en cassation.

La décision du 17 décembre 2014, qui est rendue au visa de la Convention européenne des droits de l'Homme,

précise les modalités d'application dans le temps de cette nouvelle jurisprudence. Elle rappelle qu'il appartenait au Haut conseil, statuant à nouveau sur l'appel formé par le requérant, d'appliquer les règles dégagées par la décision du 16 mai 2012. En effet, toute nouvelle règle jurisprudentielle s'applique en principe aux instances en cours. Ainsi que le rappelait le commentaire, dans ces colonnes, de la décision *Centre hospitalier de Dinan c/ Consorts Etienne* du 22 octobre 2014 (CE, 22 oct. 2014, n° 368904), ce n'est qu'exceptionnellement que le Conseil d'État accepte, depuis son arrêt de principe *Société Tropic Travaux Signalisation* (CE, ass., 16 juill. 2007, n° 291545), de moduler les effets dans le temps d'un revirement ou d'une évolution jurisprudentiels. Tel est le cas si l'application de la règle nouvelle a pour effet de porter rétroactivement atteinte au droit au recours (v. CE, sect. du contentieux, 6 juin 2008, n° 283141, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de Paris).

C'est pourquoi il a été jugé que le Haut conseil ne pouvait, sans porter atteinte au droit au recours, protégé notamment par l'article 6 de la Convention européenne, du justiciable qui avait suscité l'évolution de jurisprudence

consacrée par la décision du 16 mai 2012, opposer à ce dernier la circonstance que le délai de deux mois aurait couru à compter du 17 mars 2007, jour où l'intéressé aurait eu connaissance de la cause de révision qu'il invoquait, dès lors que cette règle de forclusion avait été énoncée pour la première fois par la décision du Conseil d'État du 16 mai 2012. En d'autres termes, le requérant devait pouvoir bénéficier de la nouvelle voie de recours que son action contentieuse avait contribué à consacrer, mais le respect du droit au recours faisait en revanche obstacle à ce que l'on puisse lui opposer la méconnaissance de la condition de délai dégagée par voie prétorienne et qu'il n'était pas à même, à la date d'introduction de son recours en révision, d'anticiper.

Le Conseil d'État a néanmoins confirmé le rejet du recours en révision, dès lors qu'il ne remplissait aucune des deux conditions posées pour l'accueillir – que la décision passée en force de chose jugée qui fait l'objet du recours ait été rendue sur pièces fausses ou fautive pour la partie perdante d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire – ainsi que l'avait par ailleurs jugé le Haut Conseil dans la décision frappée de pourvoi.

III. DROITS SUBSTANTIELS

La circonstance que la convention de gestation pour autrui dans le cadre de laquelle un enfant est né à l'étranger soit entachée d'une nullité d'ordre public n'est pas de nature à s'opposer à elle seule à ce que l'enfant soit privé de la nationalité française à laquelle il a droit lorsque sa filiation avec un Français est établie 209k7

L'essentiel La seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine une convention de gestation ou de procréation pour le compte d'autrui entachée de nullité au regard de l'ordre public français ne peut, sans porter une atteinte disproportionnée à ce qu'implique, en termes de nationalité, le droit de l'enfant au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), conduire à priver cet enfant de la nationalité française à laquelle il a droit lorsque sa filiation avec un Français est établie.

CE, 2^e et 7^e ss-sect. réunies, 12 déc. 2014, n° 365779, ECLI:FR:C ESSR:2014:365779.20141212, Association juristes pour l'enfance et a., Lebon, M^{me} Vassallo-Pasquet, rapp., M. Domino, rapp. publ. ; SCP Spinosi, Sureau, av.

Note

Par la décision du 12 décembre 2014, reproduite ci-dessous, le Conseil d'État s'est prononcé sur la délicate question de la délivrance de certificats de nationalité française à des enfants nés à l'étranger dans le cadre d'une convention de gestation ou de procréation pour le compte d'autrui.

La question touchant à l'état des personnes et, à ce titre, relevant en principe de la compétence de la juridiction judiciaire, le Conseil d'État s'est borné à en connaître dans les strictes limites du litige qu'il lui appartenait de trancher et à y répondre à l'aune de ce qu'impliquait nécessairement

la réception de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Était attaquée pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de la Justice du 25 janvier 2013 relative aux conditions de délivrance de certificats de nationalité française aux enfants nés à l'étranger de Français à la suite du recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui. Cette circulaire indique aux procureurs généraux, aux procureurs de la République et aux greffiers en chef des tribunaux d'instance que « le seul soupçon du recours à une telle convention conclue à l'étranger ne peut suffire à opposer un refus aux demandes de certificats de nationalité française dès lors que les actes d'état civil local attestant du lien de filiation avec un Français, légalisés ou apostillés sauf dispositions conventionnelles contraires, sont probants au sens de l'article 47 » du Code civil. Au regard des conditions de recevabilité posées par la jurisprudence *Duvignères* ⁽¹⁾, la circulaire litigieuse était incontestablement susceptible de faire l'objet d'un recours, compte tenu de son caractère impératif. Le Conseil d'État a donc dû se prononcer sur la légalité de cette prescription.

Pour ce faire, il s'est aventuré hors du champ des compétences naturelles du juge administratif. En effet, le certificat de nationalité, qui constitue un mode de preuve de la nationalité, est régi par les articles 31 à 31-3 du Code

(1) CE, sect. du contentieux, 18 déc. 2002, n° 233618.

civil, et le contentieux des refus de délivrance relève de l'ordre judiciaire^[2]. Cette particularité du litige s'est doublée d'une difficulté tenant à ce que la Cour de cassation a développé une jurisprudence très stricte refusant de faire produire, en France, des effets juridiques à une convention portant sur une gestation pour autrui qui, même licite à l'étranger, est entachée, en vertu des articles 16-7 et 16-9 du Code civil, issus de la loi bioéthique du 29 juillet 1994^[3], d'une nullité d'ordre public^[4]. Certes, il n'existait pas de jurisprudence judiciaire sur la question précise de la délivrance d'un certificat de nationalité, dans l'hypothèse visée par la circulaire attaquée, mais il était soutenu par les requérants que l'instruction ministérielle était illégale dans la mesure où elle prescrivait un comportement administratif qui serait contraire à la loi telle que l'interprète la Cour de cassation.

La clef du litige résidait bien dans l'offre jurisprudentielle à la disposition du Conseil d'État. Mais celle-ci ne se limitait pas à la jurisprudence de la Cour de cassation : elle comprenait également celle de la CEDH et, en particulier, ses deux décisions du 26 juin 2014^[5] par lesquelles la France a été condamnée, à la suite des arrêts précités du 6 avril 2011. Par ces décisions, la Cour a estimé qu'en tant que tel, le principe de l'interdiction de la gestation pour autrui n'était pas contraire aux droits conventionnellement protégés. Mais, pour autant, elle a jugé que si le cadre juridique national français pouvait avoir pour objet de dissuader les parents de recourir à une telle méthode de procréation, il ne pouvait avoir pour effet de porter atteinte au droit au respect de la vie privée des enfants qui en seraient le fruit, ce qui était bien le cas en l'espèce du fait de la non-reconnaissance de leur lien de filiation.

Ce raisonnement en deux temps est clairement déroulé aux paragraphes 99 et 100 de l'arrêt *Menesson*^[6] : « 99. Il est concevable que la France puisse souhaiter décourager ses ressortissants de recourir à l'étranger à une méthode de procréation qu'elle prohibe sur son territoire (...). Il résulte toutefois de ce qui précède que les effets de la non-reconnaissance en droit français du lien de filiation entre les enfants ainsi conçus et les parents d'intention ne se limitent pas à la situation de ces derniers, qui seuls ont fait le choix des modalités de procréation que leur reprochent les autorités françaises : ils portent aussi sur celle des enfants eux-mêmes, dont le droit au respect de la vie privée, qui implique que chacun puisse établir la substance de son identité, y compris sa filiation, se trouve significativement affecté. Se pose donc une question grave de compatibilité de cette situation avec l'intérêt supérieur des enfants, dont le respect doit guider toute décision les concernant.

100. Cette analyse prend un relief particulier lorsque, comme en l'espèce, l'un des parents d'intention est également géniteur de l'enfant. Au regard de l'importance de la filiation biologique en tant qu'élément de l'identité de chacun, on ne saurait prétendre qu'il est conforme à l'intérêt d'un enfant de le priver d'un lien juridique de cette nature alors que la réalité biologique de ce lien est établie et que l'enfant et le parent concerné revendiquent sa pleine reconnaissance. Or, non seulement le lien entre les troisième et quatrième requérantes et leur père biologique n'a pas été admis à l'occasion de la demande de transcription des actes de naissance, mais encore sa consécration par la voie d'une reconnaissance de paternité ou de l'adoption ou par l'effet de la possession d'état se heurterait à la jurisprudence prohibitive établie également sur ces points par la Cour de cassation. La Cour estime, compte tenu des conséquences de cette grave restriction sur l'identité et le droit au respect de la vie privée des troisième et quatrième requérantes, qu'en faisant ainsi obstacle tant à la reconnaissance qu'à l'établissement en droit interne de leur lien de filiation à l'égard de leur père biologique, l'État défendeur est allé au-delà de ce que lui permettait sa marge d'appréciation ».

En vertu du principe de subsidiarité, il incombe au premier chef aux autorités nationales ainsi que, le cas échéant, aux juridictions nationales, d'assurer le respect effectif des droits protégés par la Convention européenne. Il appartenait donc au Conseil d'État de veiller, à l'occasion du litige dont il était saisi, de conférer son plein effet à l'article 8 de la Convention tel que l'interprète la Cour de Strasbourg. C'est ainsi qu'il convient de comprendre la décision du 12 décembre 2014 qui s'inscrit dans le droit fil des récentes décisions *Baumet* et *Vernes*^[7] qui ont été commentées dans ces colonnes. Les très éclairantes conclusions conformes prononcées par le rapporteur public attestent cette volonté de donner toute sa portée au dialogue des juges. Ainsi que le rappelait Xavier Domino, « vous devez tenir compte de [l'intervention de décisions juridictionnelles de nature à éclairer rétrospectivement le droit applicable] pour juger de la légalité de la circulaire car elles révèlent l'état du droit au moment de l'édiction. (...) dès lors qu'il est jugé par la Cour européenne des droits de l'Homme contraire à la Convention de refuser la transcription du lien de filiation lui-même, il serait également contraire à cette même convention de refuser d'en tirer les conséquences qui s'imposent en termes de nationalité, étant souligné que la nationalité ne concerne que les enfants et qu'elle n'a aucun effet reconnaissant quant à la filiation ».

Des droits protégés par la convention découlent, lorsqu'elles sont seules de nature à en garantir le respect effectif, des obligations positives qui pèsent sur les États. La jurisprudence récente du Conseil d'État témoigne que le juge administratif n'hésite pas à rappeler l'administration à ses obligations de faire, que ce soit dans le cadre de

(2) CE, sect., 17 mars 1995, n° 130791, *Soilihi*.

(3) L. n° 94-653, 29 juill. 1994 : JO 30 juill. 1994, p. 11056.

(4) V. en particulier les trois arrêts du 6 avril 2011, Cass. 1^{re} civ., 6 avr. 2011, n° 10-19053 : Bull. civ. I, n° 72 – Cass. 1^{re} civ., 6 avr. 2011, n° 09-66486 : Bull. civ. I, n° 71 – Cass. 1^{re} civ., 6 avr. 2011, n° 09-17130 : Bull. civ. I, n° 70, par lesquelles la Cour de cassation refuse de tirer les conséquences d'une telle convention en matière de filiation en jugeant justifié un refus de transcription d'un acte de naissance au regard du « principe de l'indisponibilité de l'état des personnes, principe essentiel du droit français ».

(5) CEDH, 26 juin 2014, n° 65192/11, *Menesson c/ France* – CEDH, 26 juin 2014, n° 65941/11, *Labassée c/ France*.

(6) CEDH, 26 juin 2014, n° 65192/11, préc.

(7) CE, sect., 4 oct. 2012, n° 328502, *Baumet* : Gaz. Pal. 25 oct. 2012, p. 19, J1357 – CE, ass., 30 juill. 2014, n° 358564, *Vernes* : Gaz. Pal. 25 sept. 2014, p. 19, 192p0.

procédures de référés⁽⁸⁾, dans le contentieux de la responsabilité ou de la légalité⁽⁹⁾.

La particularité de l'affaire commentée tient à ce que l'instruction du ministre de la Justice avait pour objet de rappeler aux autorités compétentes les obligations de faire qui pèsent sur elles afin d'assurer le respect effectif du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la CEDH. Ici, ce n'est pas le juge qui a défini les obligations positives qui découlent de la Convention européenne, mais l'État qui les a spontanément mises en œuvre en édictant la circulaire attaquée. C'est à l'aune de ce qu'implique nécessairement le respect des stipulations de l'article 8 telles que les interprète la Cour européenne que le Conseil d'État en a admis la légalité en dépit, d'une certaine manière, de l'état du droit français : « la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine un contrat qui est entaché de nullité au regard de l'ordre public français ne peut, sans porter une atteinte disproportionnée à ce qu'implique, en termes de nationalité, le droit de l'enfant au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, conduire à priver cet enfant de la nationalité française à laquelle il a droit, en vertu de l'article 18 du Code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire, lorsque sa filiation avec un Français est établie ».

Mais le Conseil d'État a veillé à limiter, sur trois points essentiels, la portée de sa décision. En premier lieu, il

fonde sa solution, qui est rendue sous le timbre de l'article 8 de la Convention européenne, sur le seul terrain retenu par la Cour européenne à savoir le respect de la vie privée des enfants. Le respect de la vie familiale des parents n'est donc pas en cause. En deuxième lieu, la décision du 12 décembre 2014 se limite à juger que le refus de délivrer un certificat de nationalité française à un enfant né à l'étranger ne peut être légalement motivé par la seule circonstance qu'il est issu d'une convention de gestation ou de procréation pour le compte d'autrui entachée de nullité au regard de l'ordre public français. Elle précise par ailleurs que cette délivrance est subordonnée à la production d'éléments attestant le lien de filiation tout en indiquant qu'une telle vérification doit s'effectuer au regard de l'article 47 du Code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Le partage des compétences juridictionnelles est, ici, délibérément rappelé. En troisième et dernier lieu, la décision réserve la question délicate de savoir s'il conviendrait ou non de réserver un sort différent à la demande de délivrance de certificat de nationalité selon qu'il existe ou non un lien biologique entre l'enfant et celui de ses parents qui est de nationalité française. La question pourrait valablement être posée tant la Cour européenne a accordé d'importance au lien biologique dans le raisonnement qu'elle a tenu dans ses arrêts du 26 juin 2014⁽¹⁰⁾. Mais la circulaire attaquée ne prenant pas parti sur ce point, l'examen de sa légalité n'impliquait pas que cette question fût tranchée expressément.

(8) CE, sect. du contentieux, 16 nov. 2011, n° 353172, Ville de Paris – CE, 22 déc. 2012, n° 364584, Section française de l'observatoire international des prisons.

(9) V. notamment CE, 17 déc. 2008, n° 293786, Section française de l'observatoire international des prisons s'agissant du devoir des responsables d'établissements pénitentiaires de prendre toutes mesures nécessaires pour protéger la vie des détenus.

(10) CEDH, 26 juin 2014, n° 65192/11, préc. – CEDH, 26 juin 2014, n° 65941/11, préc.

EXTRAIT DE LA DÉCISION

1. Considérant que les requêtes visées [...] tendent à l'annulation pour excès de pouvoir de la même circulaire n° CIV/02/13 - NOR JUSC 1301528 C du 25 janvier 2013 de la garde des Sceaux, ministre de la Justice ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions :

2. Considérant que l'association Hestia, qui intervient au soutien des conclusions à fin d'annulation de la circulaire attaquée, ainsi que l'association Clara « Comité de soutien pour la légalisation de la GPA et l'aide à la reproduction assistée », M. et M^{me} M., M. R. et l'association des familles homoparentales, qui interviennent au soutien de la circulaire attaquée, justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente instance ; que leurs interventions sont, par suite, recevables ;

Sur la légalité de la circulaire attaquée :

3. Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été compétemment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 16-7 du Code civil, figurant au chapitre II, intitulé « Du respect du corps humain », du Titre Ier du Livre Ier de ce code :

« Toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle » ; que ces dispositions présentent, en vertu de l'article 16-9 du même code, un caractère d'ordre public ;

5. Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article 18 du Code civil, « Est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français » ; qu'aux termes de l'article 31 du Code civil : « Le greffier en chef du tribunal d'instance a seul qualité pour délivrer un certificat de nationalité française à toute personne justifiant qu'elle a cette nationalité » ; que le certificat de nationalité française indique, en vertu de l'article 31-2 du même code, la disposition légale en vertu de laquelle l'intéressé a la qualité de Français ainsi que les documents qui ont permis de l'établir ; que le certificat, en vertu du même article, fait foi jusqu'à preuve du contraire ; qu'en vertu de l'article 31-3, il appartient au ministre de la Justice, qui peut être saisi lorsque le greffier refuse de délivrer un certificat de nationalité, de décider s'il y a lieu de procéder à cette délivrance ; que l'article 47 du Code civil dispose que : « 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 » ;

6. Considérant que la circulaire attaquée, adressée aux procureurs généraux, aux procureurs de la République et aux greffiers en chef des tribunaux d'instance, traite, selon les termes de son premier paragraphe, des conditions de délivrance de certificats de nationalité française aux enfants nés à l'étranger de Français « lorsqu'il apparaît, avec suffisamment de vraisemblance, qu'il a été fait recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui » ; que la circulaire demande à ses destinataires de veiller « à ce qu'il soit fait droit » aux demandes de certificat, sous réserve que les autres conditions rappelées par la circulaire du 5 mai 1995 relative à la délivrance des certificats de nationalité française soient remplies, « dès lors que le lien de filiation avec un Français résulte d'un acte d'état civil étranger probant au regard de l'article 47 du Code civil » ; qu'elle précise que « le seul soupçon du recours à une telle convention conclue à l'étranger ne peut suffire à opposer un refus aux demandes de certificats de nationalité française dès lors que les actes d'état civil local attestant du lien de filiation avec un Français, légalisés ou apostillés sauf dispositions conventionnelles contraires, sont probants au sens de l'article 47 » ;

7. Considérant, en premier lieu, que le directeur des affaires civiles et du Sceau était habilité à signer la circulaire attaquée au nom de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, en vertu des dispositions du 1^{er} de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des

membres du Gouvernement ; que l'emploi, par la circulaire attaquée, du terme « hexagone » pour désigner ceux de ses destinataires qui exercent leurs fonctions sur le territoire métropolitain de la France est dépourvu d'incidence sur sa légalité ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions de l'arrêté du 22 décembre 1977 relatif au rôle et à la composition de la commission permanente d'études instituée au ministère de la Justice, selon lesquelles cette commission est chargée de donner un avis sur « les problèmes concernant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, les structures judiciaires et les conditions de fonctionnement et d'équipement des juridictions » ainsi que sur « les problèmes statutaires intéressant à la fois les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires des cours et des tribunaux », n'imposaient nullement de consulter cette commission préalablement à la signature de la circulaire attaquée ;

9. Considérant, en troisième lieu, que si la circulaire attaquée prescrit à ses destinataires, notamment les greffiers en chef des tribunaux d'instance qui ont, en vertu de l'article 31 du Code civil, qualité pour délivrer des certificats de nationalité française, de veiller à ce qu'il soit fait droit aux demandes de certificat de nationalité française présentées pour des enfants nés à l'étranger de Français, elle subordonne expressément la délivrance de tels certificats au respect des conditions mises par la loi à cette délivrance, en particulier celle tenant à ce que, pour l'application de l'article 18 du Code civil, un lien de filiation de l'enfant avec un Français soit établi ; qu'en indiquant, en ce qui concerne la seule délivrance d'un certificat de nationalité, que doit être tenu pour établi un lien de filiation attesté par un acte d'état-civil étranger dans les cas où, conformément à l'article 47 du Code civil, un tel acte fait foi, la circulaire attaquée s'est bornée à rappeler les dispositions de cet article ;

10. Considérant, il est vrai, que la circulaire attaquée énonce aussi que le seul soupçon de recours à une convention portant sur la gestation ou la procréation pour le compte d'autrui conclue à l'étranger ne peut suffire à opposer un refus de délivrance de certificat de nationalité française, alors que, en vertu des articles 16-7 et 16-9 du Code civil, de telles conventions sont entachées d'une nullité d'ordre public ;

11. Mais considérant que la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine un contrat qui est entaché de nullité au regard de l'ordre public français ne peut, sans porter une atteinte disproportionnée à ce qu'implique, en termes de nationalité, le droit de l'enfant au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, conduire à priver cet enfant de la nationalité française à laquelle il a droit, en vertu de l'article 18 du Code civil et sous le contrôle de l'autorité

judiciaire, lorsque sa filiation avec un Français est établie ; que, par suite, en ce qu'elle expose que le seul soupçon de recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour autrui conclue à l'étranger ne peut suffire à opposer un refus aux demandes de certificats de nationalité française dès lors que les actes d'état civil local attestant du lien de filiation avec un Français, légalisés ou apostillés sauf dispositions conventionnelles contraires, peuvent être, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, regardés comme probants, au sens de l'article 47, la circulaire attaquée n'est entachée d'aucun excès de pouvoir ;

12. Considérant, en quatrième lieu, que la circulaire attaquée ne méconnaît ni le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation, ni les stipulations du Protocole additionnel à la convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, non plus que celles de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;

qu'elle ne porte pas atteinte à l'exercice par l'autorité judiciaire de ses compétences ;

13. Considérant, enfin, que la circulaire attaquée n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'application du second alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale, selon lequel : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs » ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la garde des Sceaux, ministre de la Justice, l'association Juristes pour l'enfance, la fédération des familles de l'Ain, l'association familiale catholique de l'Auxerrois, M. L. et autres, le syndicat national Force ouvrière des magistrats, l'association Avenir de la Culture et M^{me} R.-G. ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire attaquée ;

Le Conseil d'État apprécie la légalité du livret spécial de circulation au regard de l'article 2 du 4^e Protocole additionnel à la Conv. EDH 209k4

L'essentiel Si le principe même du livret spécial de circulation ne viole aucun droit garanti par la Convention européenne, les contraventions de quatrième et de cinquième classes prévues respectivement en cas de non-présentation et de non-possession de ce livret méconnaissent l'article 2 du 4^e Protocole additionnel à ladite convention.

CE, 10^e et 9^e ss-sect. réunies, 19 nov. 2014, n° 359223, ECLI:FR:CESSR:2014:359223.20141119, M. P., Lebon, tables, M^{me} Iljic, rapp., M. Crépey, rapp. publ.

Note

Par une décision du 19 novembre 2014, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article 10 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970, qui punissent d'une amende prévue pour les contraventions de cinquième classe les personnes qui circuleraient sans s'être fait délivrer un livret spécial de circulation, et les dispositions de l'article 12 de ce même décret, qui punissent d'une amende prévue pour les contraventions de quatrième classe les personnes qui ne pourraient justi-

fier à toute réquisition des officiers ou agents de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique, de la possession d'un livret spécial de circulation, portent à l'exercice de la liberté de circulation, garantie par l'article 2 du 4^e Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi. Il a donc annulé le refus d'abroger les articles 10 et 12 du décret du 31 juillet 1970 en tant qu'ils sont applicables aux personnes devant être munies d'un livret spécial de circulation.

Le Conseil d'État a, en revanche, jugé que l'obligation faite aux personnes se trouvant en France sans domicile ni résidence fixe, depuis plus de six mois, d'être munies d'un tel livret ne méconnaissait ni la liberté de circulation ni l'article 14 de la Convention européenne, après avoir relevé que cette obligation visait à permettre, à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec eux.