

Chronique de jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire ^{363r0}



Par
Sophie ROUSSEL
Maître des requêtes au
Conseil d'État

L'essentiel

Tous les 3 mois, cette chronique revient sur l'actualité du contentieux du monde judiciaire. Une sélection de décisions commentées du Tribunal des conflits et du Conseil d'État fait le point de la jurisprudence en matière de droits fondamentaux et libertés publiques, d'administration judiciaire et de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Ce mois-ci, sont commentées deux décisions. Par la première, le Conseil d'État examine les conséquences à tirer, pour l'accès à la nationalité française, du recours à la gestation pour autrui. La seconde est relative aux obligations pesant sur les juridictions pour permettre l'accès à la justice des personnes atteintes de surdité.

PLAN

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES	p. 25
II. ADMINISTRATION JUDICIAIRE	p. 27
III. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	(néant)

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES

Extension de la naturalisation aux enfants nés par gestation pour autrui ^{365r4}

L'essentiel Un enfant ne peut, au seul motif qu'il est n  à l'étranger dans le cadre d'une convention de gestation pour autrui, se voir refuser le bénéfice de l'effet collectif attaché à la naturalisation d'un de ses parents.

CE, 31 juill. 2019, n  411984, MM. W. et T., Lebon, M. Gennari, rapp., M. Odinet, rapp. publ. ; SCP Lyon-Caen, Thiriez, av.

Note

En dépit de l'interdiction fixée par l'article 16-7 du Code civil (issu de la loi n  94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain), qui frappe d'une nullité – d'ordre public en vertu de l'article 16-9 – toute convention portant sur la gestation pour le compte d'autrui, des enfants naissent chaque année à l'étranger grâce à cette technique.

Les conséquences à en tirer sur l'application des règles de filiation ont suscité devant le juge civil français de nombreuses interrogations qui toutes ne sont pas encore dissipées. La question des incidences du recours à la gestation pour autrui sur les règles d'accès à la nationalité, qui relève de la compétence du juge administratif, n'était pas moins délicate. Par la décision rapportée, le Conseil d'état juge, indépendamment de toute considération sur la validité de la convention de gestation pour autrui conclue à l'étranger et de la réalité biologique de l'accouchement, que le recours à la gestation pour autrui ne doit pas priver les enfants qui en sont issus du bénéfice de l'effet collectif attaché à la naturalisation du parent.

Cet effet collectif procède de l'article 22-1 du Code civil, selon lequel un enfant mineur peut devenir français de plein droit par l'effet du décret qui confère la nationalité française à l'un de ses parents. Il est subordonné, en vertu de cet article, à deux conditions. Il faut, d'une part, que ce parent ait porté l'existence de l'enfant, sauf impossibilité ou force majeure, à la connaissance de l'administration chargée d'instruire la demande préalablement à la signature du décret. D'autre part, l'enfant doit, à la date du décret, avoir résidé avec ce parent de manière stable et durable sous réserve, le cas échéant, d'une résidence en alternance avec l'autre parent en cas de séparation ou de divorce.

L'affaire soumise au Conseil d'état concernait le cas d'un ressortissant australien, M. W., ayant acquis la nationalité française en vertu d'un décret du 25 avril 2017 ne mentionnant pas le nom de ses deux enfants, nés en 2014 et 2016 dans le cadre d'une convention de gestation pour autrui conclue dans l'état du Colorado ( tats-Unis d'Amérique). M. W. demandait au Conseil d'état l'annulation pour excès de pouvoir du refus du gouvernement de modifier le décret afin d'y porter, en application de l'article 22-1 du Code civil, le nom de ses enfants.

Conformément aux conclusions de son rapporteur public Guillaume Odinet (AJDA 2019, p. 2246), le Conseil d'état annule le refus opposé à M. W. fondé, ainsi que cela ressort des conclusions, d'une part, sur la nullité d'ordre public qui frappe les conventions de gestation pour autrui en vertu des articles 16-7 et 16-9 du Code civil, d'autre part, sur le fait que l'article 47 du Code civil, tel qu'interprété

par la première chambre civile de la Cour de cassation qui exige une correspondance entre l'acte d'état civil et la réalité biologique de l'accouchement et de la filiation, interdit de tenir compte, sur la base des actes d'état civil américains, du lien de filiation entre les enfants et M. W.

Les éléments invoqués par le ministre pour justifier son refus auraient pu, pour la première en tous cas, rencontrer un certain écho dans le cadre d'un litige porté devant le juge civil et relatif à un refus de transcription des actes civils américains, du moins dans l'état de la jurisprudence judiciaire à la date à laquelle le Conseil d'État a statué, c'est-à-dire postérieurement à l'avis consultatif rendu en grande chambre par la Cour européenne des droits de l'Homme le 10 avril 2018 (n° P16-2018-001) sur renvoi de l'assemblée plénière (Cass. ass. plén., 5 oct. 2018, n° 10-19053, PB) mais avant que celle-ci n'en tire les conséquences (Cass. ass. plén., 4 oct. 2019, n° 10-19053, PB).

Le Conseil d'État refuse de leur donner une quelconque portée dans le cadre d'un litige relatif à l'effet collectif attaché de plein droit à la naturalisation.

Ainsi que le rappelle en premier lieu la décision du 31 juillet 2019, « l'effet qui s'attache, au bénéfice des enfants mineurs, en vertu des dispositions (...) de l'article 22-1 du Code civil, à l'acquisition de la nationalité française par l'un des parents est subordonné notamment à la preuve de l'existence d'un lien de filiation avec ce parent, susceptible de produire légalement des effets en France. » La question de savoir quelle foi accorder à un acte d'état civil établi à l'étranger est traitée à l'article 47 du Code civil, aux termes duquel : « 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 ». Tel qu'interprété par le Conseil d'État, cet article qui, selon les mots du rapporteur public « n'est pas une règle de conflit de loi et ne transporte aucune conception française d'ordre public de la réalité des liens de filiation », se borne à régir la valeur probante de documents.

En l'espèce, la filiation des enfants avait été déclarée avant leur naissance par une ordonnance de parenté rendue par le juge américain qui prévoyait qu'ils devraient se voir délivrer un certificat de naissance indiquant que M. W. et M. T., son époux, étaient légalement leurs pères et que ce certificat ne devrait comporter aucun nom pour la mère. Des certificats de naissance ainsi rédigés avaient été délivrés par les autorités américaines. Et il n'était pas soutenu, ainsi que le relève la décision, que les actes d'état civil des deux enfants, établis selon la loi applicable aux faits dans l'État du Colorado, étaient entachés de fraude ou ne seraient pas conformes à cette loi. Ces actes civils étaient donc probants au sens de l'article 47.

En second lieu, plus fondamentalement, la nature particulière de l'effet collectif attaché à la naturalisation justifiait

que l'état de la jurisprudence judiciaire d'alors s'agissant de la transcription d'actes d'état civil ne fût pas transposé par le Conseil d'État.

La question n'est pas, dans un litige sur l'effet collectif attaché à une naturalisation, de savoir si un citoyen français ayant établi des liens de filiation à l'étranger sur la base de conventions entachées d'une nullité d'ordre public est susceptible de produire des effets sur son état civil. Le litige concerne un citoyen étranger ayant établi de tels liens de filiation et qui acquiert la nationalité française en vertu d'une décision discrétionnaire de l'autorité publique qui produit, de plein droit, un effet collectif.

Le Conseil d'État ne vide pas, par l'annulation du refus opposé à M. W., l'article 16-7 du Code civil de sa portée, mais renvoie plutôt l'autorité administrative à ses responsabilités, en rappelant que « le ministre chargé des naturalisations pouvait, dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière, refuser de faire droit à la demande de naturalisation de M. W. en prenant en considération la circonstance que celui-ci avait eu recours à la gestation pour le compte d'autrui, prohibée en France par les dispositions citées ci-dessus du Code civil ».

En aval de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en revanche, une fois la décision de naturalisation prise et dès lors que les conditions auxquelles l'article 22-1 subordonne le bénéfice de l'effet collectif sont remplies et que la valeur probante des actes d'état civil établis conformément à la loi étrangère n'est pas mise en doute, cette circonstance « ne pouvait pas en revanche (...) conduire à priver ces enfants de l'effet qui s'attache en principe, en vertu de l'article 22-1 du Code civil, à la décision de naturaliser M. W., sans qu'il soit porté une atteinte disproportionnée à ce qu'implique, en termes de nationalité, le droit au respect de leur vie privée, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. »

Dans le sillage de sa décision *Association juriste pour l'enfance et autres* du 12 décembre 2014 (CE, 12 déc. 2014, n°s 365779, 367324, 366989, 366710, 367317 et 368861, Lebon, p. 382) selon laquelle, en matière de nationalité, la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine un contrat de gestation pour autrui ne peut conduire, par principe, à le priver à la nationalité française à laquelle il a droit du fait de sa filiation, le Conseil d'État fait primer, s'agissant du bénéfice de l'effet collectif attaché à une naturalisation, le droit au respect de la vie privée et l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Nous ne pouvons que partager en guise de conclusion les mots du rapporteur public : « il y a, à nos yeux, quelque chose d'inacceptable dans le fait d'adjoindre à la faveur qu'est la naturalisation la forme de sanction civile qu'est la privation de l'effet collectif – d'autant plus qu'elle frappe essentiellement les enfants ».

II. ADMINISTRATION JUDICIAIRE

Accès à la justice des personnes atteintes de surdité ^{365r5}

L'essentiel Le Conseil d'État précise la portée des obligations qui s'imposent aux juridictions pour permettre aux personnes atteintes de surdité de participer aux audiences et indique les conséquences à tirer d'un manquement à ces obligations sur la décision juridictionnelle rendue.

CE, 1^{re} et 4^e ch. réunies, 15 mars 2019, n° 414751, M. S., M. Skrzyerbak, rapp., M. Decout-Paulini, rapp. publ. ; SCP Célice, Soltner, Texidor, Perier, av.

Note

En vertu du premier alinéa de l'article 76 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, issu d'un amendement parlementaire : « Devant les juridictions administratives, civiles et pénales, toute personne sourde bénéficie du dispositif de communication adapté de son choix. Ces frais sont pris en charge par l'État ».

Cette disposition, dont le champ d'application s'étend aux juridictions des deux ordres, fixe aux gestionnaires de celles-ci un objectif de résultat, celui de garantir l'accès effectif des citoyens atteints de surdité à la justice. Transversale, elle remédie au caractère éclaté et parcellaire des textes existants : article 23-1, de portée générale, dans le Code de procédure civile, issu du décret n° 2004-836 du 20 août 2004 ; dispositions spécifiques à différents stades de la procédure dans le Code de procédure pénale (art. 63-1 sur les personnes atteintes de surdité placées en garde à vue ; art. 102 s'agissant de l'audition de témoins atteints de surdité ; art. 121 sur la mise en examen d'une personne atteinte de surdité ; art. 345 relatif au jugement de l'accusé atteint de surdité) ; absence de disposition dans le Code de justice administrative.

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de se prononcer, dans le cadre d'un litige indemnitaire engagé par une avocate atteinte d'un handicap moteur, sur les obligations édictées par la directive (CE) n° 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement, transposée notamment par l'article L. 117-7-3 du Code de la construction et de l'habitation (issu de la l. n° 2005-102, 11 févr. 2005) et le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006, s'agissant de l'accès effectif des personnes handicapées aux établissements recevant du public affectés au service public de la justice (CE, ass., 22 oct. 2010, n° 301572, M^{me} B., Lebon, p. 399).

C'est cependant la première fois qu'il est amené à prendre parti, dans le cadre d'un pourvoi en cassation, sur l'incidence du non-respect de ce type d'obligations sur la régularité d'une décision juridictionnelle. Le litige était évidemment un litige relevant de la juridiction administrative mais nous n'avons pas de doute sur le fait que la solution adoptée pourrait, eu égard au champ d'application de l'article 76 de la loi du 11 février 2005, être

transposée à un litige relevant de la compétence des juridictions judiciaires.

M. S., atteint de surdité congénitale profonde, avait formé devant le tribunal administratif de Paris un recours contre la décision du préfet d'Île-de-France lui refusant une carte de stationnement. Il a demandé, par un courrier reçu le 18 mars 2017 au greffe du tribunal, à être assisté d'un interprète en langue des signes lors de l'audience du 31 mars 2017 au cours de laquelle devait être examinée sa requête. Par un courrier du 20 mars suivant, le tribunal a refusé de faire droit à sa demande et s'est borné à l'inviter à l'audience accompagné d'une personne de son choix capable d'assurer la traduction.

M. S. contestait en cassation, par un moyen d'irrégularité de la procédure et de méconnaissance de la loi du 11 février 2005, le jugement du tribunal administratif rejetant sa requête.

La réponse apportée par le Conseil d'État à ce pourvoi procède en deux temps.

La première partie du considérant de principe définit l'obligation pesant sur les juridictions s'agissant de l'accès au prétoire des justiciables atteints de surdité.

On remarquera qu'avant d'être fondée sur la loi du 11 février 2005, la décision mobilise les principes du caractère contradictoire de la procédure et des droits de la défense, qui trouvent à s'appliquer indépendamment de la loi du 11 février 2005. Ceux-ci sont interprétés comme « impliqu[ant] qu'un justiciable atteint de surdité puisse se présenter à l'audience accompagné d'une personne maîtrisant un langage ou une méthode permettant de communiquer avec les personnes sourdes ou équipé d'un dispositif technique permettant cette communication, en vue de bénéficier, dans le respect du bon déroulement de l'audience, de l'assistance de cette personne ou de ce dispositif ». Une personne atteinte de surdité peut donc se présenter devant le juge avec le dispositif de son choix, la juridiction ne pouvant, sauf motif en lien avec la police de l'audience, s'y opposer.

La décision reformule ensuite l'étendue de l'obligation de moyen fixées aux juridictions au premier alinéa de l'article 76 de la loi du 11 février 2005, dans l'hypothèse où le justiciable atteint de surdité ne se présenterait pas devant la juridiction avec sa propre solution : « (...) les juridictions sont tenues de fournir aux personnes présentes à l'instance qui en font la demande en temps utile l'assistance qu'impose leur surdité ». Trois précisions importantes par rapport à la lettre de la loi sont ce faisant apportées.

En premier lieu, le Conseil d'État interprète le champ d'application de l'obligation mise à la charge de l'État comme incluant toutes les personnes à l'instance, c'est-à-dire non seulement les parties, ce qu'une interprétation restrictive de la loi aurait peut-être permis, mais aussi les intervenants et observateurs. Sont ce faisant visées toutes les personnes susceptibles de jouer un rôle actif dans le déroulement de l'instance, ce qui exclut le public.

En deuxième lieu, le Conseil d'État prend en compte un critère de faisabilité : la demande du justiciable doit intervenir en temps utile et la juridiction n'est pas tenue à l'impossible.

Enfin, en jugeant que la juridiction doit fournir « l'assistance qu'impose leur surdité », sans répéter les mots « le dispositif de communication adapté de son choix » qui figurent dans la loi, le Conseil d'État se centre moins sur le choix du justiciable que sur le résultat recherché par une telle disposition, clairement énoncé dans les travaux préparatoires de cet amendement cités par le rapporteur public Rémi Decout-Paolini, dans ses conclusions conformes en tous points à la décision adoptée : la personne sourde doit pouvoir « avoir accès, de façon équitable, à toute information utile concernant l'affaire où elle est impliquée, et qu'elle puisse se faire comprendre et faire valoir ses droits, à chaque étape de la procédure ». L'obligation de moyen est ainsi reformulée en obligation de résultat.

Ce qui peut apparaître, sur les deuxième et troisième points, comme une interprétation restrictive de la loi du 11 février 2011 s'explique en réalité par la radicalité des effets attachés à une méconnaissance de l'obligation ainsi formulée et qui constitue le deuxième temps du considérant de principe de la décision : « La méconnaissance de cette obligation entache en principe d'irrégularité la décision juridictionnelle. Il ne peut en aller autrement que s'il est établi qu'elle n'a pas privé l'intéressé de la possibilité de présenter des observations au cours de l'audience ou une note en délibéré à l'issue de celle-ci. » Le Conseil d'État prend le soin de rappeler expressément l'approche concrète qui est désormais la sienne s'agissant des vices entachant les procédures juridictionnelles : voir, pour une

illustration de cette tendance, la décision *Communauté d'agglomération Val de Garonne* du 7 juillet 2004 (CE, 7 juill. 2004, n° 256398, Lebon T., p. 754 et 831) selon laquelle le défaut de communication du premier mémoire en défense n'entache la procédure d'irrégularité que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pas pu préjudicier aux droits des parties.

Ne sont ainsi susceptibles d'être sanctionnées par une annulation de la décision juridictionnelle rendue, pour irrégularité, que les manquements de la juridiction à l'obligation énoncée à l'article 76 de la loi du 11 février 2005 qui ont eu effectivement pour effet de porter atteinte au principe du caractère contradictoire de la procédure et aux droits de la défense. Autrement dit, l'absence de mise à disposition, par la juridiction et à ses frais, du dispositif choisi par le justiciable n'aura de conséquence sur la régularité de la décision que dans l'hypothèse où les moyens mis en œuvre par la juridiction ne lui auront pas permis de compenser son handicap. La solution adoptée est empreinte de réalisme.

En l'espèce, le Conseil d'État estime que M. S. n'a pu bénéficier de l'assistance qu'il avait réclamée pourtant en temps utile et qu'il a été privé de la possibilité de présenter des observations à l'audience. Il annule en conséquence le jugement pour irrégularité et renvoie l'affaire au tribunal administratif. La décision ne le relève pas explicitement mais le contentieux qu'il avait engagé est dispensé du ministère d'avocat et réserve une part importante à l'oralité au cours de l'instruction, laquelle n'est close qu'à l'issue de l'audience : toute « neutralisation » de l'irrégularité de la procédure était de ce fait impossible.

[...]