

Décision n° 2021-972 QPC
du 18 février 2022

(Association Avocats pour la défense
des droits des étrangers et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 décembre 2021 par le Conseil d'État (décision n^{os} 448305, 454144 et 455519 du 3 décembre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour les associations Avocats pour la défense des droits des étrangers et Informations sur les mineurs isolés étrangers par la SCP Zribi et Texier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour l'association Gisti, le syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux par Me Vincent Lassalle-Byhet, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-972 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour l'association Gisti, le syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux par Me Lassalle-Byhet, enregistrées le 24 décembre 2021 ;

– les observations présentées pour les associations Avocats pour la défense des droits des étrangers et Informations sur les mineurs isolés étrangers par la SCP Zribi et Texier, enregistrées le 27 décembre 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 décembre 2021 ;

– les secondes observations présentées pour l’association Gisti, le syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux par Me Lassalle-Byhet, enregistrées le 12 janvier 2022 ;

– les secondes observations présentées pour les associations Avocats pour la défense des droits des étrangers et Informations sur les mineurs isolés étrangers par la SCP Zribi et Texier, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Isabelle Zribi, avocate au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour les associations Avocats pour la défense des droits des étrangers et Informations sur les mineurs isolés étrangers, Me Lassalle-Byhet, pour l’association Gisti, le syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 8 février 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe II de l’article 16 de la loi du 23 mars 2019 mentionnée ci-dessus prévoit :

« Sauf engagement international contraire, tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France doit être légalisé pour y produire effet.

« La légalisation est la formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l’acte a agi et, le cas échéant, l’identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu.

« Un décret en Conseil d’État précise les actes publics concernés par le présent II et fixe les modalités de la légalisation ».

2. Les parties requérantes reprochent d'abord à ces dispositions d'imposer à une personne la légalisation d'un acte public étranger dont elle entend se prévaloir en France, sans garantir que l'examen de sa demande intervienne dans un délai utile, ni prévoir de recours en cas de refus de légalisation par l'autorité compétente. Il en résulterait une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, des droits de la défense et d'un « *droit à la preuve* » qui découlerait également de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Elles font enfin valoir qu'en déléguant au pouvoir réglementaire la détermination des modalités de la légalisation de tels actes, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits précités.

3. Certaines parties requérantes soutiennent également que, au regard des conséquences de l'absence de légalisation sur une demande de titre de séjour, ces dispositions seraient contraires au droit de mener une vie familiale normale, au droit d'asile ainsi qu'à un droit à l'identité. Selon elles, ces dispositions méconnaîtraient en outre l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, dès lors qu'elles priveraient les mineurs étrangers de la possibilité de prouver leur minorité.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les premier et troisième alinéas du paragraphe II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019.

– Sur le fond :

5. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

6. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *la nationalité, l'état et la capacité des personnes* ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

7. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

8. Aux termes du paragraphe II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019, la légalisation est la formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu.

9. En application des dispositions contestées de ce même paragraphe, sauf engagement international contraire, toute personne qui entend faire produire des effets en France à un acte public établi par une autorité étrangère doit en obtenir la légalisation.

10. Toutefois, d'une part, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, telle qu'elle ressort notamment de la décision de renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité, que le juge administratif ne se reconnaît pas compétent pour apprécier la légalité d'une décision de refus de légalisation d'un acte de l'état civil. D'autre part, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative ne permettent aux personnes intéressées de contester une telle décision devant le juge judiciaire.

11. Au regard des conséquences qu'est susceptible d'entraîner cette décision, il appartenait au législateur d'instaurer une voie de recours.

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées sont entachées d'incompétence négative dans des conditions qui portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif.

13. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les premier et troisième alinéas du paragraphe II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019 doivent être déclarés contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

14. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce

dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

15. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles entraînerait des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 31 décembre 2022 la date de leur abrogation.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les premier et troisième alinéas du paragraphe II de l'article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice sont contraires à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 15 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 février 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD et François PILLET.

Rendu public le 18 février 2022.