

M^e Vincent LASSALLE-BYHET
Avocat au barreau de Paris (toque C2311)
9, rue Benjamin-Godard – 75116 Paris
Tél. : 01 45 53 17 12 / Fax : 01 45 53 17 13
contact@vlb-avocat.com

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUÊTE SOMMAIRE

- Pour :
- 1^o) **Le Groupe d'information et de soutien des immigré.es (GISTI)**, ayant son siège 3, villa Marcès, 75011 Paris, association représentée par ses coprésidents en exercice, domiciliés audit siège
 - 2^o) **Le Syndicat des avocats de France (SAF)**, ayant son siège 34, rue Saint-Lazare, 75009 Paris, syndicat représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège

M^e Vincent Lassalle-Byhet

Contre : **Le décret n° 2024-87 du 7 février 2024** relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère (NOR : JUSC2329731D).

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les requérants feront valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

FAITS ET PROCÉDURE

1. Le GISTI et le SAF, exposants, entendent contester le décret n° 2024-87 du 7 février 2024 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère (**prod. n° 1**).

Ce décret a été pris en application du 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, qui dispose, dans sa rédaction issue de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 :

« 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.

Les recours contentieux relatifs aux refus de légalisation opposés par une autorité française sont portés devant la juridiction administrative.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle des sessions, de son bureau, précise les actes publics concernés par le présent II et définit les modalités de la légalisation ».

La loi précitée du 20 novembre 2023 et le décret attaqué sont intervenus à la suite de :

- l'abrogation des 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, par la décision du 18 février 2022 du Conseil constitutionnel¹ ;
- l'annulation du décret n° 2020-1370 du 10 novembre 2020 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère, par une décision du 7 avril 2022 du Conseil d'État².

2. L'article 1^{er} du décret réaffirme l'exigence de légalisation, « *sauf engagement international contraire* », pour « *tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France ou devant un ambassadeur ou chef de poste consulaire français doit être*

¹ Décision [n° 2021-972 QPC](#).

² CE, 6-5 CHR, 7 avril 2022, n° 448296.

légalisé pour y produire effet » (premier al.) et définit la légalisation comme « *la formalité par laquelle sont attestées 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* », qui « *donne lieu à l'apposition d'un cachet dont les caractéristiques sont définies par arrêté conjoint des ministres chargés de la justice et des affaires étrangères* » (al. 2).

Ses deux derniers alinéas précisent, pour tenir compte des décisions précitées du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, que « *le silence gardé pendant quatre mois par l'administration sur une demande de légalisation d'un acte public établi par une autorité étrangère vaut décision de rejet* » et que « *les recours contentieux relatifs aux refus de légalisation opposés par une autorité française sont portés devant la juridiction administrative, dans les conditions prévues par le code de justice administrative* ».

L'article 2 énumère les actes publics étrangers soumis à cette exigence de légalisation, en y incluant « *les actes émanant des juridictions administratives et judiciaires, des ministères publics institués auprès de ces dernières et de leurs greffes* », « *les actes établis par les huissiers de justice et commissaires de justice* », « *les actes de l'état civil établis par les officiers de l'état civil* », « *les actes établis par les autorités administratives* », « *les actes notariés* », « *les déclarations officielles telles que les mentions d'enregistrement, les visas pour date certaine et les certifications de signature, apposées sur un acte sous seing privé* », ainsi que « *les actes établis par les agents diplomatiques et consulaires* ».

Le I de l'article 3 prévoit une règle de compétence, selon laquelle l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français est compétent pour légaliser :

- d'une part, « *les actes publics émis par les autorités de son Etat de résidence, légalisés le cas échéant par l'autorité compétente de cet Etat* » (1°) ;
- d'autre part, « *les actes publics émis par les autorités diplomatiques et consulaires d'Etats tiers présents sur le territoire de son Etat de résidence* » (2°).

Il ajoute qu'« *à moins que l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français ne dispose d'un spécimen des signature, sceau ou timbre original dont l'acte est revêtu, celui-ci doit être préalablement légalisé par l'autorité compétente de l'Etat dont il émane* », imposant ainsi la pratique dite de la « *surlégalisation* » ou « *double légalisation* ».

Le II du même article prévoit que, « *de façon exceptionnelle, le ministre des affaires étrangères peut légaliser les actes publics émanant d'agents diplomatiques et consulaires étrangers en résidence sur le territoire national et destinés à être produits devant d'autres agents diplomatiques et consulaires étrangers en résidence sur le territoire national* ».

L'article 4 prévoit une double dérogation à la règle de compétence énoncée par le 1° du I de l'article 3 précité, en autorisant la production en France ou devant un ambassadeur ou chef de poste consulaire français :

- des « *actes publics émis par les autorités de l'Etat de résidence dans des conditions qui ne permettent manifestement pas à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire français d'en assurer la légalisation, sous réserve que ces actes aient été légalisés par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire de cet Etat en résidence en France* » (1°) ;
- des « *actes publics légalisés par l'autorité compétente de l'Etat qui les a émis, lorsqu'ils sont requis par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français en résidence dans cet Etat pour être transcrits sur les registres de l'état civil français* » (2°).

3. Ce décret du 7 février 2024 a, ainsi, **bouleversé l'état du droit relatif à la légalisation** des actes publics étrangers destinés à être produits en France.

La légalisation est définie par la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, comme « *la formalité par laquelle les agents diplomatiques ou consulaires du pays sur le territoire duquel l'acte doit être produit attestent 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* » (article 2).

La légalisation n'a, ainsi, pour effet – comme le précise le décret attaqué – que d'attester de la véracité de la signature, de la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, de l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu.

Elle ne saurait, dès lors, faire porter l'examen sur d'autres questions.

En particulier, ne relève pas de la légalisation toute autre considération, relative par exemple à la force probante de l'acte en cause, de ses conditions d'obtention, de sa validité ou de ses effets.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions précitées de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019, la légalisation des actes publics étrangers était régie par les conventions

internationales conclues par la France, la coutume internationale, la jurisprudence de la Cour de cassation, ainsi qu'un décret du 10 août 2007.

Historiquement, l'exigence de légalisation des actes publics étrangers avait été affirmée par l'ordonnance royale d'août 1681 sur la marine, dont l'article 23 du titre IX du livre I^{er} énonçait que « *tous les actes expédiés dans les pays étrangers où il y aura des consuls, ne feront aucune foi en France, s'ils ne sont par eux légalisés* ».

Cette exigence de légalisation a été reprise dans l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC) du 11 mai 1999³, ainsi qu'ultérieurement, dans la circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation⁴.

Depuis l'abrogation de l'ordonnance royale de 1681 par l'ordonnance n° 2006-406 du 21 avril 2006, l'exigence de légalisation a été fondée sur la coutume internationale, comme le révèle la jurisprudence de la Cour de cassation⁵.

Et la haute juridiction judiciaire en a déduit que tout acte public étranger non légalisé ne peut recevoir effet en France⁶.

Dans un avis contentieux rendu le 21 juin 2022, le Conseil d'État a, quant à lui, retenu qu'« *à la condition que l'acte d'état civil étranger soumis à l'obligation de légalisation et produit à titre de preuve devant l'autorité administrative ou devant le juge présente des garanties suffisantes d'authenticité, l'absence ou l'irrégularité de sa légalisation ne fait pas obstacle à ce que puissent être prises en considération les énonciations qu'il contient* »⁷.

L'exigence de légalisation n'est écartée qu'en présence d'une convention bilatérale ou multilatérale liant la France et l'État étranger dans lequel l'acte public en cause a été établi.

³ NOR : JUSX9903625J, *JORF* du 28 juillet 1999, annexe, §§ 594 et s.

⁴ NOR : JUSC1119808C, *BOMJL* n° 2011-11, § 407.

⁵ v. en ce sens : Cass., 1^{re} civ., 4 juin 2009, n^{os} 08-10.962 et 08-13.541, Bull. 2009, I, n^{os} 115 et 116 ; v. aussi en ce sens : Cass., 1^{re} civ., 23 mai 2012, n° 11-17.716, Bull. 2012, I, n° 114 ; 28 novembre 2012, n^{os} 11-28.645 et 12-30.090, Bull. 2012, I, n^{os} 244 et 245 ; 27 février 2013, n^{os} 12-30.004 et 11-30.654 ; 6 mars 2013, n^{os} 12-12.489, 12-30.002 et 12-15.919 ; 3 décembre 2014, n° 13-27.857, Bull. 2014, I, n° 201 ; 13 avril 2016, n° 15-50.018, Bull. 2016, I, n° 84 ; 11 octobre 2017, n° 16-23.865, Bull. 2017, I, n° 211 ; 13 décembre 2017, n° 16-50.055.

⁶ v. en ce sens : Cass., 1^{re} civ., 4 juin 2009, n° 08-13.541, Bull. 2009, I, n° 116.

⁷ CE, 2-7 CHR, n^{os} 457494 et 458031, au recueil, pt 7.

Il en va, notamment, ainsi lorsque l'acte public étranger émane de l'un des États signataires de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, l'exigence d'apostille remplaçant alors celle de légalisation.

Pour les États qui n'entrent dans aucune de ces deux catégories, leurs actes publics doivent être légalisés pour produire des effets en France.

Cela concerne à ce jour une cinquantaine d'États concernant les actes de l'état civil : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie, Cambodge, Comores, Congo (RDC), Corée du Nord, Cuba, Égypte, Émirats Arabes Unis, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissao, Guinée équatoriale, Haïti, Iran, Irak, Jordanie, Kenya, Koweït, Laos, Liban, Libye, Malaisie, Maldives, Micronésie, Mozambique, Nauru, Népal, Nigeria, Ouganda, Papouasie Nouvelle Guinée, Qatar, Rwanda, Vatican, îles Salomon, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Sri Lanka, Syrie, Taïwan, Tanzanie, Timor oriental, Thaïlande, Turkménistan, Tuvalu, Yémen, Zambie et Zimbabwe⁸.

4. Surtout, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret attaqué du 7 février 2024 et après l'annulation du décret du 10 novembre 2020, la légalisation de l'acte public étranger concerné pouvait être **accomplie, soit devant l'autorité diplomatique ou consulaire française installée dans l'État d'origine, soit devant l'autorité consulaire étrangère en résidence en France.**

En effet, la jurisprudence précitée de la Cour de cassation révèle que ces deux autorités étaient concurremment compétentes pour procéder à la légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France⁹.

Or, cette double compétence a été remise en cause par les articles 3 et 4 précités du décret du 7 février 2024.

L'article 3 précité du décret litigieux prévoit en effet que, par principe, les autorités consulaires françaises sont compétentes pour légaliser les actes publics établis par les autorités

⁸ cf. tableau récapitulatif de l'état actuel du droit conventionnel en matière de légalisation, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à jour au 1^{er} avril 2024 – **prod. n° 2**.

⁹ v. en ce sens : Cass., 1^{re} civ., 13 décembre 2017, n° 16-50.055 – « *vu la coutume internationale* » ; v. aussi les arrêts précités : Cass., 1^{re} civ., 4 juin 2009, n° 08-10.962, Bull. 2009, I, n° 115 ; 3 décembre 2014, n° 13-27.857, Bull. 2014, I, n° 201 ; 13 avril 2016, n° 15-50.018, Bull. 2016, I, n° 84 ; 11 octobre 2017, n° 16-23.865, Bull. 2017, I, n° 211.

de l'État de résidence ; les autorités consulaires étrangères en France ne sont, quant à elles, compétentes pour procéder à une telle légalisation que selon les exceptions visées à l'article 4 du même décret.

Tel est le décret attaqué.

DISCUSSION

5. Outre leur intérêt à agir, les requérants démontreront que le décret est entaché de plusieurs illégalités, de sorte que son annulation s'impose.

Sur l'intérêt à agir des requérants

6. Association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, le GISTI a notamment pour objet « *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées* », « *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice de la protection de leurs droits* » et « *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité* » (article 1^{er} de ses statuts – **prod. n° 3**).

Son intérêt à agir à l'encontre du décret attaqué est incontestable.

Comme on l'a vu, ce décret modifie notamment les autorités compétentes pour procéder à la légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France, en conférant cette compétence aux seules autorités diplomatiques ou consulaires françaises.

Or les personnes étrangères ou immigrées – que le GISTI a pour objet d'informer et de soutenir – se prévalent très régulièrement d'actes publics étrangers, dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles auxquelles elles sont confrontées en France.

En raison de l'application de ce décret, elles ne pourront donc plus obtenir la légalisation des actes publics étrangers, dont elles entendent se prévaloir en France, par l'autorité consulaire étrangère en résidence en France, sauf les deux exceptions prévues par l'article 4 précité du décret litigieux.

Par ailleurs, par une délibération du bureau, la co-présidente du GISTI a été autorisée à ester en justice, conformément à l'article 11 des statuts, et a donné mandat à cette fin à M^e Vincent Lassalle-Byhet, avocat au barreau de Paris (**prod. n° 4**).

7. Syndicat professionnel régi par le livre I^{er} de la deuxième partie du code du travail, le SAF a pour objet « *toute action relative au fonctionnement de la justice, [...] ainsi qu'aux droits des justiciables* » (article 2, 6. de ses statuts – **prod. n° 5**).

Son intérêt à agir à l'encontre du décret litigieux est, également, incontestable.

En effet, depuis sa création, le SAF mène des actions pour la défense des droits des étrangers, notamment par le biais d'actions inter-associatives devant les juridictions administratives.

Surtout, en limitant les autorités compétentes pour procéder à la légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France, le décret attaqué a une incidence directe sur le fonctionnement de la justice, que le SAF a pour objet de préserver.

Par ailleurs, le bureau du SAF a décidé d'ester en justice et a donné mandat à cette fin à M^e Vincent Lassalle-Byhet, avocat au barreau de Paris (**prod. n° 6**).

La recevabilité du présent recours ne saurait donc être contestée.

Sur l'illégalité du décret du 7 février 2024

8. Aux termes d'un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les requérants démontreront que le décret attaqué encourt l'annulation, notamment pour les motifs suivants.

En premier lieu, le décret attaqué est entaché d'incompétence, en ce qu'il a empiété sur la compétence du pouvoir législatif en modifiant les autorités compétentes pour procéder à la légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France.

En deuxième lieu, le décret attaqué a méconnu la coutume internationale, en ce qu'il a porté atteinte à la règle de double compétence, issue de celle-ci, qui permet la légalisation des actes publics étrangers, soit par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises installées à l'étranger, soit par les autorités consulaires étrangères en résidence en France.

En troisième lieu, le décret attaqué porte atteinte au droit fondamental d'accès au juge, tel qu'il est notamment garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose que l'acte public en cause soit préalablement légalisé par l'autorité compétence de l'État dont il émane.

En quatrième lieu, le décret attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, en ce qu'il ne garantit pas le droit de saisine par voie électronique pour former une demande de légalisation auprès des autorités diplomatiques ou consulaires françaises compétentes, alors que l'application des dispositions précitées n'est pas écartée par décret en Conseil d'État en matière de légalisation en vertu de l'article L. 112-10 du même code.

Pour toutes ces raisons, le décret attaqué ne pourra qu'être annulé.

PAR CES MOTIFS, les exposants concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** le décret n° 2024-87 du 7 février 2024 ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vincent LASSALLE-BYHET
Avocat au barreau de Paris

Productions de la requête sommaire :

- 1) Décret attaqué du 7 février 2024 ;
- 2) Tableau récapitulatif de l'état actuel du droit conventionnel en matière de légalisation, à jour au 1^{er} avril 2024 ;
- 3) Statuts du GISTI ;
- 4) Mandat de représentation en justice ;
- 5) Statuts du SAF ;
- 6) Délibération du bureau du SAF du 27 février 2024 et mandat de représentation en justice.