

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

N° 2305657/6

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme L... Q... épouse E... et
M. D... E..., agissant en leur nom propre et au nom de
M. D... E...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M.
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris
(6ème Section)

M.
Rapporteur public

Audience du 25 septembre 2024
Lecture du 11 octobre 2024

26-01-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 16 mars 2023 et les 26 juillet et 8 septembre 2024, Mme L... Q... et M. D... E..., agissant en leur nom propre et au nom de M. D... E..., représentés par Me ..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 27 février 2023 par laquelle le consul adjoint, chef de chancellerie, de l'ambassade de France à Pékin a refusé de leur délivrer un passeport pour l'enfant D... E... ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ou à toute autorité compétente, de délivrer un passeport à leur enfant, sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de la notification du présent jugement, et à titre subsidiaire, de réexaminer leur demande dans un délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article 18 du code civil ;

- elle viole les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle viole les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle viole les stipulations de l'article 2 du protocole n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle viole les stipulations du 1 de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- elle viole les stipulations de l'article 8 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mai 2023, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel n° 4 ;
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le code civil ;
- le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 ;
- 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 du 25 septembre 2024 :

- le rapport de M. ...,
- les conclusions de M. ..., rapporteur public,
- et les observations de Me ..., avocate de Mme Q... et M. E....

Considérant ce qui suit :

1. Mme Q..., de nationalité française, et M. E..., son époux, de nationalité chinoise, ont déposé le 30 janvier 2023, auprès de l'ambassade de France à Pékin, où ils résident, une demande de passeport au nom de l'enfant D... E..., de nationalité chinoise, né le 8 juillet 2019 à Saint-Petersbourg en Fédération de Russie. Par une décision du 27 février 2023, le consul adjoint, chef de chancellerie de l'ambassade de France, a rejeté leur demande au motif que l'acte de naissance russe de l'enfant ne pouvait faire foi, au sens de l'article 47 du code civil, en l'absence de tout élément permettant d'attester de l'accouchement de Mme Q... qui y est mentionnée comme mère. Par leur requête, Mme Q... et M. E..., agissant en leur nom et en celui du jeune D... E..., demandent au tribunal d'annuler cette décision.

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article 4 du décret du 30 décembre 2005 relatif aux passeports : « Le passeport est délivré, sans condition d'âge, à tout Français qui en fait la demande ». Aux termes de l'article 5 du même décret : « I. En cas de première demande, le passeport est délivré sur production par le demandeur : / 1° De sa carte

nationale d'identité comportant une zone de lecture automatique, valide ou périmée depuis moins de cinq ans à la date de la demande ; en pareil cas, sans préjudice, le cas échéant, de la vérification des informations produites à l'appui de la demande de cet ancien titre, le demandeur est dispensé d'avoir à justifier de son état civil et de sa nationalité française ; / 2° Ou de sa carte nationale d'identité ne comportant pas de zone de lecture automatique, valide ou périmée depuis moins de deux ans à la date de la demande ; en pareil cas, sans préjudice, le cas échéant, de la vérification des informations produites à l'appui de la demande de cet ancien titre, le demandeur est dispensé d'avoir à justifier de son état civil et de sa nationalité française ; / 3° Ou d'un passeport d'un autre type délivré en application des articles 4 à 17 du présent décret, valide ou périmé depuis moins de cinq ans à la date de la demande ; en pareil cas, sans préjudice, le cas échéant, de la vérification des informations produites à l'appui de la demande de cet ancien titre, le demandeur est dispensé d'avoir à justifier de son état civil et de sa nationalité française ; / 4° Ou à défaut de produire l'un des titres mentionnés aux alinéas précédents, de son extrait d'acte de naissance de moins de trois mois, comportant l'indication de sa filiation (...). Lorsque la nationalité française ne ressort pas des pièces mentionnées aux alinéas précédents, elle peut être justifiée dans les conditions prévues au II. / II.- La preuve de la nationalité française du demandeur peut être établie à partir de l'extrait d'acte de naissance mentionné au 4° du I portant en marge l'une des mentions prévues aux articles 28 et 28-1 du code civil. / Lorsque l'extrait d'acte de naissance mentionné au précédent alinéa ne suffit pas à établir la nationalité française du demandeur, le passeport est délivré sur production de l'une des pièces justificatives mentionnées aux articles 34 ou 52 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française. / Lorsque les documents mentionnés aux alinéas précédents ne suffisent pas à établir sa nationalité française, le demandeur peut justifier d'une possession d'état de Français de plus de dix ans. (...) ». Pour l'application de ces dispositions, il appartient aux autorités administratives de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que les pièces produites à l'appui d'une demande de passeport sont de nature à établir l'identité et la nationalité du demandeur. Seul un doute suffisant sur l'identité ou la nationalité de l'intéressé peut justifier le refus de délivrance ou de renouvellement du passeport.

3. En vertu de l'article 18 du code civil, est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français. Aux termes du premier alinéa de l'article 310-3 du code civil : « La filiation se prouve par l'acte de naissance de l'enfant, par l'acte de reconnaissance ou par l'acte de notoriété constatant la possession d'état ». Aux termes de l'article 311-25 du même code : « La filiation est établie, à l'égard de la mère, par la désignation de celle-ci dans l'acte de naissance de l'enfant. ». Selon l'article 332 de ce code : « La maternité peut être contestée en rapportant la preuve que la mère n'a pas accouché de l'enfant. ». Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 16-7 du code civil, lesquelles sont d'ordre public en vertu des dispositions de l'article 16-9, toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle. Aux termes, enfin, de l'article 47 du code civil, dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique : « 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. Celle-ci est appréciée au regard de la loi française ».

4. Il résulte de la combinaison des dispositions mentionnées au point 3, telles d'ailleurs qu'éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 2 août 2021, qu'en introduisant la seconde phrase de l'article 47 du code civil, le législateur a entendu exclure qu'un acte de naissance étranger d'un enfant né d'une gestation pour autrui à l'étranger qui désigne la mère d'intention comme mère puisse être considéré comme conforme à la réalité dès lors qu'en droit français, la mère est celle qui accouche, hors hypothèse de l'adoption. Il s'ensuit qu'un tel acte de naissance qui mentionne pour parent une mère d'intention française ne suffit pas à établir la nationalité française du demandeur.

5. En l'espèce, d'une part, si l'acte d'état-civil de l'enfant D... E... établi par un bureau d'état civil de Saint-Petersbourg mentionne Mme Q... comme mère, il ressort des pièces du dossier que cette dernière n'a pas accouché de cet enfant qui a été conçu dans le cadre d'une gestation pour autrui, et ne l'a pas non plus adopté. Il s'ensuit qu'en écartant l'acte d'état-civil comme ne pouvant faire foi au sens de l'article 47 du code civil, l'autorité consulaire a procédé à une exacte application des dispositions mentionnées au point 3. D'autre part, si les requérants soutiennent que cette autorité a, ce faisant, méconnu l'article 18 du code civil, ils se bornent, pour justifier de la filiation maternelle de l'enfant, à invoquer cet acte d'état-civil qui est, comme il a été dit, dépourvu de force probante. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 18 du code civil doit, en tout état de cause, être écarté, sans qu'aient d'incidence les circonstances tirées de ce que la gestation pour autrui est autorisée en Russie, de ce que l'acte de naissance n'a pas été annulé ou de ce que sa transcription sur les registres français constitue seulement une mesure de publicité. Il en résulte que c'est sans entacher sa décision d'illégalité que l'administration a pu estimer qu'il existait un doute suffisant sur l'identité ou la nationalité de l'enfant D... E... et refuser la délivrance du passeport sollicité.

6. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...). / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

7. D'autre part, l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990 prévoit : « 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, (...), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Il résulte de ces stipulations que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant. Ces stipulations, qui peuvent être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, sont applicables non seulement aux décisions qui ont pour objet de régler la situation personnelle d'enfants mineurs mais aussi à celles qui ont pour effet d'affecter, de manière suffisamment directe et certaine, leur situation.

8. Pour soutenir que la décision attaquée porte une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de leur vie privée et familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, les requérants relèvent qu'elle prive l'enfant d'un aspect essentiel de son identité et gêne son développement personnel. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'enfant dispose d'un passeport chinois lui permettant le cas échéant de voyager, notamment en France, et que les

requérants, qui résident en Chine de manière stable, ne font état d'aucun projet, notamment de voyage à brève échéance, nécessitant la détention d'un passeport français par l'enfant. Par suite, eu égard à l'objet du document de voyage refusé, qui n'a pas vocation à établir la filiation de son détenteur, acte qui incombe aux seules autorités judiciaires, le consul adjoint de l'ambassade de France à Pékin n'a pas porté au droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des objectifs qu'il a poursuivis et n'a pas non plus méconnu l'intérêt supérieur de l'enfant D... E.... A cet égard, la circonstance que l'adoption de l'enfant par sa mère d'intention ne serait pas possible en France ou serait subordonnée à des délais excessivement longs et que, partant, il n'existerait pas de solution alternative à la transcription de l'acte de naissance russe de l'enfant, au sens de l'avis consultatif n° P16-2018-001 rendu le 10 avril 2019 par la Cour européenne des droits de l'homme, est sans incidence dès lors, comme il a été dit, que la décision attaquée a pour objet la délivrance d'un document de voyage, et non l'établissement de la filiation de l'enfant.

9. Par suite, les moyens tirés de la violation des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant doivent être écartés.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Il résulte des termes mêmes de cet article que le principe de non-discrimination qu'il édicte ne concerne que la jouissance des droits et libertés reconnus par cette convention et par les protocoles additionnels à celle-ci. Il ne peut dès lors être invoqué qu'à l'appui d'un droit ou d'une liberté dont la jouissance serait affectée par la discrimination alléguée.

11. Les requérants soutiennent que la décision attaquée méconnaît la combinaison des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que l'enfant D... est moins bien traité qu'un enfant adultérin ou un enfant adopté par une personne célibataire, pour lequel est présentée une demande de passeport avec un acte de naissance étranger régulièrement établi au regard du droit local et opposable aux autorités françaises. Toutefois, il résulte de ce qui a été exposé au point 8 que la jouissance par l'enfant des droits garantis par l'article 8 de la même convention n'est pas affectée par la décision attaquée. L'article 14 de la convention ne peut donc être utilement invoqué à l'encontre de la décision attaquée.

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. / 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. / 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. / 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

13. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'enfant D... E..., de nationalité chinoise, est détenteur d'un passeport chinois ainsi qu'il a été indiqué au point 8 et la seule circonstance qu'il ne soit pas titulaire d'un passeport français n'est pas de nature à l'empêcher de circuler. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'atteinte grave à la liberté fondamentale d'aller et venir de l'enfant garanti par l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté.

14. En dernier lieu, aux termes de l'article 8 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant : « 1. Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale. / 2. Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les Etats parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible ». Sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers. L'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit.

15. Ainsi qu'il a été dit au point 8, la décision attaquée, qui se borne à refuser de délivrer un document de voyage à l'enfant D... E..., n'est pas, en elle-même, de nature à porter atteinte à son droit de préserver son identité. Par suite, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 8 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant doit, en tout état de cause, être écarté.

16. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête de Mme Q... et M. E... à fin d'annulation de la décision du 27 février 2023 doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, leurs conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte et celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mme Q... et M. E... est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme L... Q..., à M. D... E... et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Délibéré après l'audience du 25 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme ..., présidente de section,
- M. ..., vice-président de section,
- Mme ..., vice-présidente de section,
- M. ..., premier conseiller,
- M. ..., premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

D. ...

K. ...

Le greffier,

A. ...

La République mande et ordonne au ministre de l'Europe et des affaires étrangères en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.