

N<sup>os</sup> 493239, 493241

REPUBLIQUE FRANÇAISE

GISTI et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Léo André  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

Mme Maïlys Lange  
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 19 septembre 2025  
Décision du 7 novembre 2025

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 493239, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 8 avril et 8 juillet 2024 ainsi que le 3 juin 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et le Syndicat des avocats de France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-87 du 7 février 2024 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 493241, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 8 avril et 9 juillet 2024 ainsi que le 2 juin 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et l'association Informations sur les mineurs isolés étrangers demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-87 du 7 février 2024 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole signé à New-York le 31 janvier 1967 ;
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers ;
- la convention de Bâle du 3 septembre 1985 relative à la coopération internationale en matière d'aide administrative aux réfugiés ;
- le code civil ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 ;
- la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 ;
- le décret n° 2015-1407 du 5 novembre 2015 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Léo André, auditeur,

- les conclusions de Mme Maïlys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Le Guerier, Bouniol-Brochier, Lassalle-Byhet, avocat du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et autre et à la SCP Zribi et Texier, avocat de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et autre ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n<sup>os</sup> 493239 et 493241 tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du même décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. La légalisation des actes publics étrangers, qui est définie par l'article 2 de la convention de la Haye du 5 octobre 1961 comme « *la formalité par laquelle les agents diplomatiques et consulaires du pays sur le territoire duquel l'acte doit être produit attestent la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu* », était auparavant imposée, pour les actes destinés à être produits en France, et sous réserve d'engagements internationaux contraires, par l'article 23 du titre IX du livre I<sup>er</sup> de l'ordonnance de la marine d'août 1681, jusqu'à ce que ce texte soit abrogé par le II de l'article 7 de l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques. Cette exigence de légalisation est toutefois demeurée, sur le fondement de la coutume internationale, reconnue par une jurisprudence établie du juge judiciaire, jusqu'à l'intervention des dispositions du II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, lesquelles ont toutefois été partiellement abrogées à compter du 31 décembre 2022 par la décision n<sup>o</sup> 2021-972 QPC du 18 février 2022 du Conseil constitutionnel. L'exigence de légalisation a été reprise par l'article 48 de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice, qui a modifié le II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, désormais ainsi rédigé : « *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.* » Le décret du 7 février 2024 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère, dont le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et autres demandent l'annulation, a été pris en application de ces dispositions.

Sur la compétence du pouvoir réglementaire :

3. Il résulte des dispositions citées au point 2 que, sauf engagement international contraire, tout acte public établi par une autorité étrangère doit, s'il est destiné à être produit en France, être légalisé pour y produire effet. Il en résulte également que le législateur a

renvoyé au pouvoir réglementaire la fixation des modalités de la légalisation, dont il a donné la définition. Ce renvoi du législateur au pouvoir réglementaire a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023. Dès lors, le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour rappeler cette obligation, ainsi définie, et pour déterminer les autorités auxquelles la réalisation de cette formalité est confiée, ne peut qu'être écarté.

Sur les moyens tirés de l'inconventionnalité des dispositions de la loi du 20 novembre 2023 et du décret attaqué en ce qu'elles prévoient que les actes publics étrangers doivent être légalisés pour produire effet en France :

En ce qui concerne le droit au procès équitable et le droit au recours effectif :

4. Lorsqu'est produit devant l'administration ou devant le juge un acte public émanant d'une autorité étrangère qui a fait l'objet d'une légalisation, sont en principe attestées la véracité de la signature apposée sur cet acte, la qualité de celui qui l'a dressé et l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. A la condition que l'acte public 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.

5. Dès lors, le moyen tiré de ce que les dispositions de la loi du 20 novembre 2023 méconnaîtraient le droit au procès équitable ainsi que le droit au recours effectif en faisant obstacle à ce que les actes publics étrangers non légalisés puissent être produits comme éléments de preuve dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le respect des droits garantis aux demandeurs d'asile et les réfugiés :

6. Il résulte des termes mêmes de l'article 48 de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice cité au point 2 que l'obligation de légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France n'est imposée que sauf engagement international contraire. Au nombre de tels engagements internationaux figure l'article 8 de la convention relative à la coopération internationale en matière d'aide administrative aux réfugiés, signée à Bâle le 3 septembre 1985, ratifiée et entrée en vigueur en France, qui dispense de toute légalisation ou de toute formalité équivalente sur le territoire de chacun des Etats liés par cette convention les documents concernant l'identité et l'état civil des réfugiés qui émanent de leurs autorités d'origine. Par ailleurs, si cette convention n'est pas applicable aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, il n'en demeure pas moins que ceux-ci peuvent produire des actes publics étrangers non légalisés devant l'administration ou devant le juge dans les conditions rappelées au point 4. Dès lors, ne peut qu'être écarté le moyen tiré de ce que les dispositions de la loi du 20 novembre 2023 et du décret attaqué méconnaîtraient, en ce qu'elles imposeraient la légalisation des actes d'état civil des demandeurs d'asile, les articles 2, 3, 18 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la convention de Genève relative au statut des réfugiés.

En ce qui concerne la méconnaissance du droit à la vie privée et familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant :

7. La circonstance que le législateur n'ait pas prévu une dispense d'exigence de légalisation des actes publics étrangers produits en justice au bénéfice des personnes placées dans une situation de vulnérabilité particulière ne saurait être regardée comme privant, par elle-même, d'effet le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les articles 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que l'obligation d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant résultant des stipulations de l'article 3, paragraphe 1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant.

8. Dès lors, le moyen tiré de ce que les dispositions de la loi du 20 novembre 2023 et du décret attaqué méconnaîtraient ces droits conventionnellement garantis doit être écarté.

Sur les modalités de la légalisation :

9. Il résulte des articles 3 et 4 du décret attaqué qu'en principe, et sous réserve de certaines exceptions et dérogations qu'ils précisent, la légalisation d'un acte public étranger est effectuée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français résidant dans l'Etat d'émission de l'acte. Le dernier alinéa du I de l'article 3 de ce décret prévoit en outre que « A 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. »

En ce qui concerne la conformité à la coutume internationale :

10. Les requérants soutiennent que les dispositions mentionnées au point 9 méconnaissent la coutume internationale en ce qu'elles ne prévoient pas que la légalisation puisse être effectuée aussi bien par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français résidant dans l'Etat d'émission de l'acte que par l'ambassadeur ou le chef de poste de l'Etat d'émission de l'acte résidant en France, ainsi que cela était admis antérieurement au décret attaqué.

11. Toutefois, si l'obligation de légalisation des actes publics étrangers procède, dans son principe, de la coutume internationale, tel n'est pas le cas, contrairement à ce qui est soutenu, des modalités selon lesquelles cette légalisation doit intervenir et, en particulier, de « *l'usage diplomatique* » dont fait état l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999, selon lequel les copies ou extraits d'actes de l'état civil établis dans un pays étranger peuvent être légalisés, non seulement dans ce pays étranger par le consul de France qui y est accrédité, mais également en France par le consul du pays où ils ont été établis. Le moyen tiré de la méconnaissance de la coutume internationale doit dès lors être écarté.

En ce qui concerne la conformité au droit au procès équitable, au droit au recours effectif et au droit au respect de la vie privée et familiale conventionnellement garantis :

12. Les requérants soutiennent que les dispositions du décret attaqué, en ce qu'elles imposent que certains actes publics étrangers soient préalablement légalisés par

l'autorité compétente de l'Etat qui les a émis avant de l'être par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français et en limitant à des hypothèses trop restreintes la possibilité d'une légalisation par les autorités consulaires du pays émetteur de l'acte sur le territoire national, rendraient, dans certains cas, impossible l'obtention d'actes légalisés, du moins dans des délais compatibles avec certaines procédures administratives ou contentieuses, portant ainsi une atteinte excessive à l'égalité des armes, au droit au recours effectif et, par suite, au droit au respect de la vie privée et familiale.

13. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'exigence de légalisation d'un acte public étranger par l'autorité compétente de l'Etat qui l'a émis avant que cet acte ne soit légalisé par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français, qui correspond à la pratique observée dans de nombreux Etats, répond à la nécessité d'une vérification de la véracité de la signature et de la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi, laquelle ne peut être opérée par les autorités diplomatiques françaises, à défaut pour elles de disposer de recueils des signatures et qualités des autorités étrangères habilitées à émettre des actes publics. Cette procédure, qui répond à un objectif d'intérêt général, n'impose pas aux requérants des formalités d'une complexité telle qu'elles feraient par elles-mêmes obstacle à leur accès au juge. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en imposant au justiciable une telle procédure, porterait atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, doit être écarté.

14. En deuxième lieu, si le décret attaqué, en ce qu'il limite à certaines hypothèses la possibilité que la légalisation d'un acte public étranger soit opérée par une autorité autre que l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français dans l'Etat d'émission, a pour effet que cette légalisation doit, dans la généralité des cas, être sollicitée sur le territoire de l'Etat d'émission de l'acte et non en France sans pouvoir, en l'état du droit, être sollicitée à distance, il est constant qu'elle peut l'être par l'intermédiaire d'un mandataire, lequel peut être proposé par le poste consulaire. En outre, ainsi qu'il a été dit au point 4, un acte établi par une autorité étrangère qui n'aurait pas été légalisé peut néanmoins être produit à titre d'élément de preuve devant une autorité administrative ou une juridiction, à la condition que cet acte présente des garanties suffisantes d'authenticité. Dès lors, la contrainte ainsi imposée aux demandeurs ne peut être regardée comme portant par elle-même une atteinte disproportionnée au droit au recours ou à l'égalité des armes, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale.

Sur la naissance d'une décision implicite de rejet dans un délai de quatre mois :

15. Aux termes de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.* » Aux termes de l'article L. 231-5 du même code : « *Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres.* » Enfin, aux termes de l'article L. 231-6 de ce code : « *Lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, un délai différent de ceux prévus aux articles L. 231-1 et L. 231-4 peut être fixé par décret en Conseil d'Etat.* »

16. Eu égard à l'objet de la procédure de légalisation des actes publics étrangers, qui implique la délivrance matérielle d'un acte, c'est sans erreur d'appréciation que le décret attaqué a écarté l'application de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration aux demandes de légalisation, et qu'il a prévu un délai dérogatoire de quatre mois pour la naissance d'une décision implicite de rejet.

Sur les voies de recours :

17. Si les requérants soutiennent qu'en s'abstenant d'enfermer dans un bref délai le jugement des recours contre les décisions de refus de légalisation, le troisième alinéa du II de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019 et le décret attaqué méconnaîtraient le droit au procès équitable et le droit au recours effectif garantis par les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il ressort des termes même de cet alinéa, cité au point 2, que les recours contentieux contre les refus de légalisation opposés par une autorité française relèvent de la compétence de la juridiction administrative, laquelle peut, le cas échéant, être saisie par la voie du référé. Il en résulte que le moyen tiré de la méconnaissance du droit au procès équitable et du droit au recours effectif ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

Sur l'absence de saisine par voie électronique :

18. L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, relatif au droit de saisir l'administration par voie électronique, dispose que, sous certaines conditions, toute personne peut adresser à une administration, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie, et que l'administration est ainsi régulièrement saisie. Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : « *L'application des articles L. 112-8 (...) à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire* ». Le décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère des affaires étrangères), qui a été pris sur le fondement de l'article L. 112-10, exclut l'application des dispositions de l'article L. 112-8 aux démarches ayant pour objet la légalisation d'actes publics et sous seing privé, sans qu'ait d'incidence, à cet égard, la circonstance que l'une de ses annexes fasse référence à un texte auquel se sont ultérieurement substituées d'autres dispositions réglementaires. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué, faute de prévoir les modalités de dépôt par voie électronique des demandes de légalisation, méconnaîtrait l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration.

19. Il résulte de tout de ce qui précède que l'association GISTI et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent.

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s et autre et de l'association des Avocats pour la défense des droits des étrangers et autre sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, au Syndicat des avocats de France, à l'association des Avocats pour la défense des droits des étrangers, à l'association Informations sur les mineurs isolés étrangers, au Premier ministre, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 septembre 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Sophie-Caroline de Margerie, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoyneck, M. Christophe Pourreau, conseillers d'Etat et M. Léo André, auditeur-rapporteur.

Rendu le 7 novembre 2025.

Le président :  
Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :  
Signé : M. Léo André

La secrétaire :  
Signé : Mme Marie-Adeline Allain