

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2024-093

---

### La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu l'article 3, § 1, de la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 16, II, de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;

Vu l'article 47 du code civil ;

Saisie par monsieur X concernant le refus d'enregistrement de sa déclaration de nationalité française au vu notamment du défaut de validité de la légalisation des documents qu'ils a produits ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Paris.

---

## **Observations devant le tribunal judiciaire de Paris en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

1. Le Défenseur des droits a été saisi le 18 janvier 2022 par monsieur X concernant la légalisation de son acte de naissance afghan.

### **I. Rappel des faits et de la procédure**

2. Le Défenseur des droits a été saisi par monsieur X, né en Afghanistan et domicilié en France, concernant la légalisation de son acte de naissance afghan.
3. L'intéressé est né en Afghanistan.
4. Le 2 décembre 2020, alors qu'il était mineur, il a souscrit une déclaration de nationalité auprès du tribunal de proximité de Dreux (28100), sur le fondement de l'article 21-12 du code civil, afin d'être déclaré de nationalité française pour avoir été confié pendant plus de trois ans à l'aide sociale à l'enfance.
5. Au soutien de sa demande, il a produit son certificat de naissance afghan ainsi qu'une tazskira légalisée par le ministère des affaires étrangères d'Afghanistan.
6. Par décision en date du 3 décembre 2020, le tribunal de proximité de Dreux a refusé d'enregistrer la déclaration de nationalité française, au motif que les documents produits (tazskira, certificat de naissance et carte d'enregistrement de naissance) n'étaient ni probants au sens de l'article 47 du code civil, ni valablement légalisés.
7. S'agissant de la légalisation, monsieur X explique qu'en raison du contexte en Afghanistan, il n'a pas pu obtenir de l'ambassade de France en Afghanistan la légalisation de ses actes d'état civil. Son conseil, Maître Y, indique avoir également pris en vain l'attache de l'ambassade de France par courriels des 13 décembre 2021 et 4 janvier 2022.
8. Monsieur X a contesté la décision de refus d'enregistrement et a engagé une procédure devant le tribunal judiciaire de Paris afin qu'il ordonne l'enregistrement de sa déclaration de nationalité française.
9. Il a également saisi le Défenseur des droits.
10. Dans le cadre de l'instruction de la réclamation de monsieur X, les services du Défenseur des droits ont d'abord interrogé la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), par courriers des 29 août 2022 et 10 janvier 2023, afin de connaître les solutions offertes à monsieur X pour obtenir la légalisation de son acte de naissance par les autorités françaises.

11. La réponse de la DFAE n'étant pas parvenue aux services du Défenseur des droits, madame Z, déléguée des Français de l'étranger auprès du Défenseur des droits, a pris l'attache du bureau des légalisations du MEAE.
12. Ce bureau a confirmé l'impossibilité pour le poste consulaire de légaliser un acte afghan. Il a expliqué qu' « avec la fermeture de [l'] ambassade à Kaboul depuis l'avènement du nouveau régime sur place, toute procédure de légalisation est de facto empêchée par l'impossibilité d'une part de renouveler les spécimens de signature afghans et, de l'autre, celle de traiter les dossiers localement ».

## II. Observations

13. Aux termes de l'article 16, II, alinéa 2, de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, « 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. ».
14. Des conventions internationales<sup>1</sup> peuvent prévoir une dispense de légalisation ou substituer à l'exigence de légalisation la formalité, plus simple, de l'apostille. Les actes en provenance de l'Afghanistan ne sont pas concernés par une convention de dispense de légalisation, de sorte qu'ils devraient être légalisés.

### A. L'auteur de la légalisation

15. Selon les informations mises en ligne sur le site du MEAE, « Lorsqu'un acte est émis par une autorité étrangère, il doit respecter la coutume internationale de la double légalisation pour être produit en France : légalisation par l'autorité compétente de l'Etat émetteur (en général le ministère des affaires étrangères local), puis surlégalisation par l'ambassade ou le consulat de France en résidence dans cet Etat »<sup>2</sup>.
16. Lorsqu'un acte étranger est produit en France, il devrait ainsi être d'abord légalisé (ou « prélégalisé ») par l'autorité compétente de l'État émetteur, puis légalisé (ou « surlégalisé ») par l'ambassade ou le consulat de France en résidence dans cet État.
17. Or, la position du MEAE a été plus nuancée s'agissant de la nécessité d'une double légalisation. En effet, dans sa réponse publiée le 11 février 2021 à une question écrite de madame Claudine LEPAGE portant sur la légalisation, le ministère a indiqué que l'usage international veut que les actes destinés à être produits en France soient légalisés par

---

<sup>1</sup> Par exemple : Règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 6 juillet 2016, visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne et modifiant le règlement (UE) 1024/2012 - JOUE n° L 200 du 26 juillet 2016 ; Convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, dite « Convention apostille »

<sup>2</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/legalisation-1499/article/comment-legaliser-un-document-etranger-a-destination-de-la-france>

l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français en résidence dans l'État qui les a émis, « *que cet État les ait déjà préalablement légalisés ou non* »<sup>3</sup>.

18. En tout état de cause, l'exigence de double légalisation ne repose sur aucun texte de niveau législatif.
19. Tout au plus, il résultait des articles 3 et 4 du décret n° 2020-1370 du 10 novembre 2020 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère, mais qui a été abrogé depuis lors<sup>4</sup>, que la légalisation d'un acte public étranger est effectuée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français résidant dans l'État d'émission de l'acte, le cas échéant après légalisation de cet acte par l'autorité compétente de cet État<sup>5</sup>.
20. Historiquement, l'ordonnance de la Marine d'août 1681 n'envisageait la légalisation des actes établis par les autorités étrangères que par les consuls de France à l'étranger. L'ordonnance disposait en effet que « *Tous actes expédiés dans les pays étrangers où il y aura des consuls ne feront aucune foi, s'ils ne sont pas par eux légalisés* »<sup>6</sup>.
21. La Convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers indique en son article 2 que « *La légalisation au sens de la présente Convention ne recouvre que 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* ». Dans le rapport explicatif, on peut lire que l'apostille « *constitue une formalité autonome dont le particularisme par rapport à la légalisation au sens de la convention se traduit par le fait qu'elle émane non pas d'une autorité du pays de production de l'acte, mais d'une autorité du pays de rédaction* ». Il en ressort que la légalisation émane des autorités du pays où l'acte est présenté. Au sens de la Convention de la Haye ratifiée par la France le 25 novembre 1964<sup>7</sup>, la légalisation d'un acte étranger destiné à être produit en France est donc effectuée par les agents diplomatiques ou consulaires français et non par une autorité du pays de rédaction de l'acte.
22. Dans une ordonnance de référé du 12 février 2021, le Conseil d'État a relevé que l'exigence de prélégalisation d'un acte public étranger par l'autorité compétente de l'État étranger ayant rédigé l'acte – avant légalisation par l'ambassade ou le consulat de France – était justifiée par les difficultés que rencontrent en pratique les autorités diplomatiques françaises à disposer de recueils des signatures et qualités des autorités étrangères habilitées à émettre des actes publics leur permettant de vérifier la véracité de la signature et la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Légalisation des actes, Question écrite n° 20147 - 15<sup>e</sup> législature, Réponse du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, JO Sénat du 11 février 2021, page 969

<sup>4</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> - 5<sup>ème</sup> chambres réunies, 7 avril 2022, 448296

<sup>5</sup> Le nouveau décret n° 2024-87 du 7 février 2024 relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère énonce que, désormais, « *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* ». Ce décret n'est pas applicable aux instances en cours.

<sup>6</sup> Article 23 du titre IX du livre premier de l'ordonnance royale de la Marine d'août 1681

<sup>7</sup> Entrée en vigueur le 24 janvier 1965

<sup>8</sup> Conseil d'État, Juge des référés, 12 février 2021, n° 448294, § 15, Inédit au recueil Lebon

23. À cet égard, le Défenseur des droits estime que la réponse aux difficultés que rencontre l'administration française pour l'exercice de sa mission de vérification ne doit pas conduire à faire supporter à l'utilisateur, de manière disproportionnée, l'accomplissement d'une démarche supplémentaire qui consisterait en l'occurrence en une double légalisation telle que définie *supra*.
24. On peut ajouter que, dans une perspective de simplification des pratiques et compte tenu du développement des relations internationales, l'instruction générale relative à l'état civil a rappelé qu'il a « été admis que les copies ou extraits d'actes de l'état civil établis dans un pays étranger pouvaient être légalisés par les consuls de ce pays accrédités en France, sauf à faire, en outre, viser le document par le ministère des affaires étrangères »<sup>9</sup>. La double légalisation semble donc avoir été envisagée uniquement dans le cas où l'acte étranger ne pourrait être légalisé que par le consul du pays où il a été rédigé en résidence en France, et non en cas de légalisation par le consulat de France en résidence dans le pays ayant rédigé l'acte.
- 25. Compte tenu de ce qui précède, la double légalisation, entendue comme la légalisation par l'autorité compétente de l'État émetteur (en général le ministère des affaires étrangères local) suivie de la légalisation par l'ambassade ou le consulat de France en résidence dans cet État, ne semble pas justifiée et en tout état cause sans fondement.**
- 26. Ainsi, la Défenseure des droits considère que seule une légalisation par l'ambassade ou le consulat de France en résidence dans l'État dans lequel l'acte a été rédigé pourrait être requise.**
- 27. Par exception, lorsque le contexte politique dans l'État émetteur ne permet pas à la France de maintenir une activité au sein de l'ambassade ou de mettre à jour les registres des signatures, alors, la légalisation par l'ambassade ou le consulat de l'État dans lequel l'acte a été rédigé, qui est en résidence en France, ou la légalisation par une autre autorité compétente de cet État, sans être obligatoire, pourrait être considérée comme recevable.**
28. En l'espèce, et compte tenu du fait que l'ambassade de France en Afghanistan ne légalise plus les actes afghans, **la légalisation de l'acte de naissance de l'intéressé par les autorités afghanes pourrait donc être considérée comme valable.**
29. À supposer même que seule la compétence de l'ambassade ou du consulat de France à Kaboul soit retenue, l'absence de légalisation de l'acte afghan par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises ne devrait pas automatiquement rendre l'acte inopposable en France.

## **B. Les conséquences du défaut de légalisation par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises**

---

<sup>9</sup> Instruction générale relative à l'état civil (IGREC) du 11 mai 1999, § 593

**a. La légalisation : une formalité dont le contrôle relève d'une procédure distincte de celle de l'appréciation de la régularité de l'acte au sens de l'article 47 du code civil**

30. Selon la Cour de cassation, les actes de l'état civil non légalisés ne peuvent bénéficier de la présomption de force probante attachée aux actes de l'état civil établis à l'étranger par l'article 47 du code civil<sup>10</sup>.
31. Pourtant, la vérification de la régularité formelle des actes, d'une part, et la vérification de la signature et de la qualité du signataire de l'acte, d'autre part, poursuivent des objectifs qui leur sont propres. L'article 47 du code civil dans sa rédaction de 1804 dispose que « *Tout acte de l'état civil des Français à l'étranger, fera foi, s'il a été rédigé dans les formes usitées dans ledit pays* ». L'acte doit avoir été établi dans le respect des formes étrangères. Cet article est une déclinaison de l'adage *locus regit actum* selon lequel « *la forme, non la substance, des actes juridiques est soumise à la loi du lieu de conclusion de l'acte* »<sup>11</sup>. En revanche, la légalisation ne tend pas à vérifier si l'acte a été rédigé conformément aux dispositions locales mais elle vise à s'assurer de la véracité de la signature et de la qualité du signataire de l'acte.
32. Les procédures relèvent de fondement textuels distincts. La présomption de force probante des actes de l'état civil a été prévue par l'article 47 du code civil des Français de 1804 (toujours en vigueur dans une version modifiée depuis lors), tandis que la légalisation a été prévue par une ordonnance royale de la Marine d'août 1681 (abrogée « *par mégarde* »<sup>12</sup> par une ordonnance de 2006<sup>13</sup> mais réintroduite par la loi du 23 mars 2019<sup>14</sup>).
33. En outre, le champ d'application diffère : l'article 47 du code civil ne concerne que les actes d'état civil et le cas échéant les jugements déclaratifs ou supplétifs<sup>15</sup>, tandis que la légalisation concerne davantage de documents : actes d'état civil ; actes judiciaires ou extra-judiciaires ; affidavits, déclarations écrites et documents enregistrés ou déposés dans les tribunaux judiciaires ; actes notariés ; actes administratifs ; certificats de vie des rentiers viagers ; certificats de l'institut national de la propriété industrielle ; documents établis ou certifiés par les agents diplomatiques ou consulaires ; actes sous seing privé sur lesquels une mention officielle est apposée (certification matérielle de signature).

---

<sup>10</sup> En dernier lieu : 1<sup>re</sup> Civ., 12 juillet 2023, pourvoi n° 23-11.625 ; 1<sup>re</sup> Civ., 12 juillet 2023, pourvoi n° 23-11.621 ; 1<sup>re</sup> Civ., 18 octobre 2023, pourvoi n° 23-13.862

<sup>11</sup> Henri ROLAND, *Locus regit actum*, Lexique juridique, Expressions latines, Litec 2004

<sup>12</sup> Pascale DEUMIER, *Règle recherche source désespérément (histoire d'un transfert normatif de l'ordonnance royale de 1681 vers la coutume internationale)*, Revue trimestrielle de droit civil, n° 3, 2009, p. 490

<sup>13</sup> Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques

<sup>14</sup> Article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice tel que modifié par la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

<sup>15</sup> IGREC, § 486-3

34. De plus, l'article 47 du code civil ne concerne que les actes dressés à l'étranger qui sont présentés en France alors que la légalisation est une formalité qui s'applique tant aux actes dressés à l'étranger ayant vocation à être produits en France qu'aux actes dressés en France ayant vocation à être produits à l'étranger en raison d'engagements réciproques.
35. Par ailleurs, l'acte d'état civil dressé à l'étranger étant présumé régulier en application de l'article 47 du code civil, la personne qui présente l'acte n'a pas à accomplir de formalités pour se prévaloir de la force probante qui y est attachée. La preuve de l'irrégularité de l'acte incombe alors à l'administration (ou plus généralement à celui auquel l'acte est opposé). Au contraire, l'authenticité de la signature de l'acte ne se présume pas : la personne qui présente l'acte doit solliciter sa légalisation pour pouvoir justifier de l'authenticité de la signature de l'acte.
36. En somme, **la régularité des actes de l'état civil et la légalisation des actes publics poursuivent des objectifs qui leur sont propres, reposent sur des fondements textuels distincts, concernent un champ d'application différent et sont soumises à des régimes probatoires différents.**
37. Estimant que l'examen de la régularité d'un acte d'état civil au sens de l'article 47 du code civil et l'examen de la légalisation d'un acte public relèvent de procédures distinctes, le Défenseur des droits considère que **le défaut de légalisation d'un acte d'état civil n'est pas susceptible de remettre en cause la présomption de validité de l'acte prévue par l'article 47 du code civil.** Autrement dit, une légalisation irrégulière ou une absence de légalisation ne prive pas l'acte d'état civil de la présomption de force probante qu'il tire de l'article 47 du code civil.

#### **b. Le défaut de légalisation ne rend pas automatiquement l'acte inopposable**

38. À titre liminaire, et comme le rappelle la doctrine, le défaut de légalisation n'est pas susceptible de remettre en cause la validité de l'acte. Par exemple, pour Mariel REVILLARD, « *La légalisation est une simple formalité administrative. Son absence ne nuit ni à la validité ni à l'authenticité de l'acte.* »<sup>16</sup> et pour André HUET « *la légalisation n'est pas exigée à peine de nullité* »<sup>17</sup>.
39. D'ailleurs, la disposition du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 qui prévoyait d'ajouter un premier alinéa à l'article L. 811-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>18</sup> pour indiquer que les actes et décisions de justice étrangers qui n'ont pas été légalisés « *ne peuvent valablement être*

---

<sup>16</sup> Mariel REVILLARD, Docteur en droit, Juriste consultant au CRIDON de Lyon, Répertoire de droit international privé, rubrique Légalisation, Dalloz

<sup>17</sup> André HUET, Professeur émérite de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, *Effets en France des jugements étrangers subordonnés à leur régularité internationale*, JurisClasseur Droit international, Fascicule 584-30

<sup>18</sup> Dans sa version actuellement en vigueur, l'article L811-2 du CESEDA dispose que « *La vérification de tout acte d'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies à l'article 47 du code civil* ».

*produits devant les autorités administratives et juridictionnelles françaises* » a été supprimée après avis du Conseil d'État<sup>19</sup>.

40. Le défaut de légalisation n'a donc pas d'incidence sur la validité de l'acte mais, éventuellement, sur son opposabilité.
41. L'article 16, II, de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 envisage la légalisation comme une formalité permettant à l'acte de « *produire effet* »<sup>20</sup>.
42. La Cour de cassation a ainsi jugé que, pour recevoir effet en France, les copies ou extraits d'actes d'état civil établis à l'étranger doivent, sauf convention internationale, être légalisés<sup>21</sup>.
43. Un premier tempérament à l'inopposabilité de l'acte ressort de l'instruction générale relative à l'état civil : « *En l'absence de convention, le procureur de la République du lieu où la copie ou l'extrait doit être utilisé peut, quand un obstacle de force majeure empêche les intéressés d'obtenir la légalisation, émettre un avis favorable à l'utilisation de ce document par l'officier de l'état civil indépendamment de la légalisation.* »<sup>22</sup>
44. En outre, dans son avis du 21 juin 2022, le Conseil d'État a indiqué 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* »<sup>23</sup>.
45. Enfin, l'article 16, II, de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 précité dispose que, « *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.* » À cet égard, dans sa décision du 16 novembre 2023, le Conseil constitutionnel indique que « *l'exigence d'une légalisation n'interdit pas qu'un acte établi par une autorité étrangère qui n'aurait pas été légalisé puisse néanmoins être produit à titre d'élément de preuve devant une autorité administrative ou une juridiction* ». <sup>24</sup>
- 46. Dans le même sens, la Défenseure des droits invite à ne pas conclure automatiquement à l'inopposabilité de l'acte étranger qui serait dépourvu de légalisation.**

---

<sup>19</sup> « *Le Conseil d'État considère qu'en tout état de cause s'il est loisible au législateur de qualifier la valeur probante d'une production devant un juge, il ne peut, à moins de méconnaître les règles de valeur constitutionnelle gouvernant le déroulement du procès équitable, interdire la production de quelque pièce que ce soit devant une autorité juridictionnelle. Il ne retient donc pas cette disposition* ». Avis du Conseil d'État, Assemblée générale, Commission permanente, Séances du 13 avril et du 2 mai 2023, n° 406855, § 34

<sup>20</sup> Article 16 de la loi, dans sa version modifiée par l'article 48 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

<sup>21</sup> 1<sup>re</sup> Civ., 14 février 2006, pourvoi n° 05-10.960 ; 1<sup>re</sup> Civ., 14 novembre 2007, pourvoi n° 07-10.935, *Bull.* 2007, I, n° 356 ; 1<sup>re</sup> Civ., 4 juin 2009, pourvoi n° 08-13.541, *Bull.* 2009, I, n° 116

<sup>22</sup> Instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999 (IIGREC), § 591

<sup>23</sup> Conseil d'État, 2<sup>ème</sup> - 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 21 juin 2022, 457494, Publié au recueil Lebon

<sup>24</sup> Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, § 139



**c. La légalisation ne doit pas constituer une preuve impossible à apporter**

47. Un communiqué publié le 2 septembre 2021 sur le site de l'ambassade de France en Afghanistan indique que « *les activités sur place de l'ambassade de France en Afghanistan sont suspendues jusqu'à nouvel ordre* ». Cette information a été confirmée par le bureau des légalisations du MEAE.
48. Il est établi que l'ambassade de France en Afghanistan n'est actuellement pas en mesure de légaliser des actes en provenance d'Afghanistan et que le requérant se trouve dans l'impossibilité de produire un acte légalisé par l'ambassade de France. Il n'est donc pas en mesure d'attester de la véracité de la signature et de la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi.
49. En conséquence, la légalisation des actes afghans par l'ambassade de France en Afghanistan peut être qualifiée de preuve impossible à apporter.
- 50. La Défenseure des droits considère que la légalisation de la signature d'un acte afghan est, compte tenu des circonstances actuelles, une preuve impossible à apporter et en déduit que le défaut de légalisation par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises en Afghanistan ne peut être opposé au requérant.**

**d. L'exigence de légalisation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux droits de l'intéressé**

51. S'agissant de la preuve, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pu retenir, dans l'arrêt Baljak et autres contre Croatie, que les juridictions nationales avaient imposé aux requérants un niveau de preuve inaccessible<sup>25</sup>.
52. La CEDH a considéré en effet que le caractère concret et effectif du droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (la Convention européenne), peut être contrarié par des questions de preuve, lorsque les exigences quant à l'établissement d'une preuve sont excessivement rigides.
53. C'est pourquoi, il convient de mesurer la charge que peut représenter pour le requérant la légalisation des actes étrangers.
54. La légalisation peut constituer une démarche complexe, longue et coûteuse. Elle a fait l'objet de vives critiques exprimées dans les travaux menés à l'occasion de la préparation de conventions de dispense.

---

<sup>25</sup> CEDH, Baljak et autres c. Croatie, 25 novembre 2021, req. n° 41295/19, § 41

55. Par exemple, dans l'exposé des motifs présentés pour la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises, la Commission européenne considère que « *La légalisation et l'apostille se caractérisent par un cadre juridique fragmenté parce que reposant sur plusieurs sources : des droits nationaux très différents les uns des autres ; de nombreuses conventions internationales multilatérales ou bilatérales, qui ont été ratifiées par un nombre à la fois varié et limité de pays et qui sont inaptes à offrir les solutions nécessaires à la libre circulation des citoyens européens ; un droit de l'Union morcelé qui ne traite que de certains aspects limités des questions qui se posent. Il en résulte une absence de clarté et un cadre réglementaire qui n'offre pas la sécurité juridique dont les citoyens et les entreprises de l'Union ont besoin pour résoudre des questions qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne.*

*Toutes les formalités recensées imposent des démarches administratives et entraînent une perte de temps et des frais assez considérables qui varient grandement d'un État membre à l'autre. De plus, elles n'empêchent pas forcément les fraudes ni la falsification des documents publics. On peut donc les considérer comme des moyens dépassés et disproportionnés d'atteindre l'objectif de sécurité juridique recherché »<sup>26</sup>.*

56. Dans le même sens, le rapport explicatif de la Convention de la Haye du 5 octobre 1961 relève que « *La pratique des légalisations en chaîne est un mal dont souffrent les relations internationales. La complexité qui en résulte crée une gêne qui a été maintes fois dénoncée* »<sup>27</sup>. L'auteur du rapport poursuit en expliquant que la Conférence n'a pas voulu abolir la légalisation classique mais a choisi de lui substituer un autre procédé, l'apostille, qui poursuit un triple objectif : une formalité qui préserve les intérêts du porteur de l'acte en termes de preuve, une formalité d'une simplicité extrême, une formalité qui ne rendrait pas plus onéreux le contrôle de la sincérité de son origine.

57. La Convention de la Haye, qui compte 126 parties contractantes, a supprimé l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers pour faciliter l'utilisation des actes publics à l'étranger.

58. D'une manière générale, le nombre de conventions prévoyant une dispense de légalisation et le nombre de pays concernés par une dispense de légalisation témoigne de la reconnaissance largement partagée que la légalisation constitue une procédure complexe, lente et coûteuse.

59. Les faits de l'espèce confirment les difficultés inhérentes à la procédure de légalisation.

---

<sup>26</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, 24 avril 2013, exposé des motifs, page 5. Le texte définitif – le règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 – exempte les documents publics de toute forme de légalisation et de formalité similaire, afin de favoriser la libre circulation des citoyens de l'Union.

<sup>27</sup> Yvon LOUSSOUARN, Rapport explicatif in Actes et documents de la Neuvième session (1960), t. II, Légalisation

60. **Compte tenu de ce qui précède, la Défenseure des droits considère que l'exigence de légalisation des actes afghans porte atteinte au droit de monsieur X à un procès équitable tel que garanti par l'article 6, § 1, de la Convention européenne.**
61. Par ailleurs, le requérant était mineur au jour où il a souscrit une déclaration de nationalité. Si monsieur X est déclaré français, les effets de la déclaration remonteront à la date de la souscription de la déclaration de sorte qu'il sera réputé être français depuis sa minorité.
62. Le requérant était encore mineur à la date du refus d'enregistrement de la déclaration de nationalité.
63. En conséquence, ses droits étaient protégés par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Or aux termes de l'article 3, § 1, de la CIDE, « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».
64. Il ressort des décisions de placement à l'aide sociale à l'enfance que monsieur X, alors mineur, a fui l'Afghanistan avec sa famille ; qu'il a été séparé de sa mère et de ses frères et sœurs en Iran ; qu'il est arrivé en France par ses propres moyens ; qu'il est seul et sans ressources sur le territoire national et qu'aucun relais familial ne semble exister.
65. En conséquence, **selon la Défenseure des droits, est contraire à l'article 3, § 1, de la CIDE le refus d'enregistrement de la déclaration de nationalité française qui a été opposé le 3 décembre 2020 à monsieur X, alors mineur, au motif que les documents produits n'étaient pas valablement légalisés.**

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Paris.

Claire HÉDON