

Décision n° 2011-186/187/188/189 QPC du 21 octobre 2011

Mlle Fazia C. et autres

(Effets sur la nationalité de la réforme de la filiation)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 juillet 2011 par quatre arrêts de la première chambre civile de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 6° du paragraphe II de l'article 20 de l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation.

Dans sa décision n° 2011-186/187/188/189 QPC du 21 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution.

I. – Présentation de la disposition contestée

La disposition contestée définit les conditions d'application dans le temps de la réforme du droit de la filiation opérée en juillet 2005, en matière de nationalité : « *Les dispositions de la présente ordonnance n'ont pas d'effet sur la nationalité des personnes majeures à la date de son entrée en vigueur* ».

La difficulté posée par cette QPC tenait à l'évolution du rôle joué par l'acte de naissance de l'enfant en matière d'établissement de la filiation maternelle.

Jusqu'à la réforme de 2005, la seule désignation de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant (mention de ses nom et prénom) suffisait à établir la filiation maternelle des enfants légitimes, c'est-à-dire nés en mariage. Cette solution, qui résultait de l'ancien article 319 du code civil¹, n'avait jamais été discutée ; elle est parfois désignée sous le nom de règle *mater semper certa est*. En revanche, la désignation du nom de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant ne pouvait suffire à établir la filiation maternelle des enfants naturels, c'est-à-dire nés hors mariage. Pour ceux-ci, un acte volontaire de reconnaissance par la mère était donc nécessaire pour établir la filiation.

¹ « *La filiation des enfants légitimes se prouve par les actes de naissance inscrits sur les registres de l'état civil* » (rédaction issue de la loi n° 72-3 du 3 janvier 1972, en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2006).

Cette solution sévère pour les enfants nés hors mariage fut très discutée et généralement critiquée en doctrine, dès le XIX^e siècle. Dans le silence relatif des textes du code civil, il n'aurait pas été impossible, pour la Cour de cassation, d'aligner la situation des enfants naturels sur celle des enfants légitimes. Mais le juge judiciaire suprême s'y est toujours refusé. La loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation apporta une évolution importante, sans remettre véritablement en cause la solution judiciaire : la filiation maternelle naturelle de l'enfant est établie si l'acte de naissance « *est corroboré par la possession d'état* » (ancien article 337 du code civil²). Souvent, cette règle nouvelle a permis de « sauver » la situation des enfants naturels qui jouissaient généralement d'une possession d'état à l'égard de leur mère, possession d'état qui consiste en une « *réunion suffisante de faits qui révèlent le lien de filiation et de parenté entre une personne et la famille à laquelle elle est dite appartenir* » (article 311-1 du code civil³). Il n'en restait pas moins qu'à défaut de reconnaissance maternelle expresse, l'enfant devait rapporter la preuve de cette possession d'état, notion imprécise par nature malgré la définition qui en a été donnée en 2005, et d'autant plus difficile à caractériser que les faits en question peuvent parfois être anciens.

Cette sévérité pour les enfants naturels devait être confrontée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et notamment sa célèbre décision *Marckx c/ Belgique* du 13 juin 1979 (§ 38 à 43). Par ailleurs, il est vrai que le droit français assurait déjà, par ailleurs, la liberté pour les femmes de conserver l'anonymat lors de leur accouchement. En d'autres termes, la désignation du nom de la parturiente dans l'acte de naissance de l'enfant n'est pas, en France, obligatoire. Rien ne semblait donc s'opposer à ce que la désignation effective de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant né hors mariage suffise à établir la filiation maternelle, surtout à l'heure où plus d'un enfant sur deux naît de parents qui ne sont pas mariés.

L'ordonnance de 2005 a donc parachevé ces évolutions juridique et sociologique en posant, au nouvel article 311-25 du code civil, que « *la filiation est établie, à l'égard de la mère, par la désignation de celle-ci dans l'acte de naissance de l'enfant* », sans plus distinguer, désormais, entre les enfants nés en ou hors mariage (la réforme abandonnant, de manière plus générale, la distinction entre les enfants légitimes et naturels). L'ordonnance du 4 juillet 2005 a été ratifiée

² « *L'acte de naissance portant l'indication de la mère vaut reconnaissance, lorsqu'il est corroboré par la possession d'état.* » Cette règle figurait dans un chapitre consacré à la seule filiation naturelle.

³ Disposition qui se poursuit ainsi : « *Les principaux de ces faits sont : – 1° Que cette personne a été traitée par celui ou ceux dont on la dit issue comme leur enfant et qu'elle-même les a traités comme son ou ses parents ; – 2° Que ceux-ci ont, en cette qualité, pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation ; – 3° Que cette personne est reconnue comme leur enfant, dans la société et par la famille ; – 4° Qu'elle est considérée comme telle par l'autorité publique ; – 5° Qu'elle porte le nom de celui ou ceux dont on la dit issue.* »

par une loi du 16 janvier 2009⁴ qui n'a pas remis en question la solution nouvelle.

Il restait néanmoins à régler une difficulté de droit transitoire : les enfants nés hors mariage avant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance (1^{er} juillet 2006) pouvaient-ils bénéficier de la nouvelle règle en matière de preuve de la filiation maternelle ? Selon le paragraphe I de l'article 20 de l'ordonnance, « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, la présente ordonnance est applicable aux enfants nés avant comme après son entrée en vigueur* ».

Il s'agit là d'une solution très classique en matière de conflits de lois dans le temps relatives à l'état des personnes et à la filiation. La Cour de cassation a également conforté cette application immédiate en jugeant que, dès avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2005, et dans une affaire qui concernait l'acquisition de la nationalité, les articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) imposaient que la désignation du nom de la mère dans l'acte de naissance d'un enfant né hors mariage suffît, même en l'absence de possession d'état conforme, à établir la filiation maternelle de cet enfant⁵. Aussi, la règle nouvelle a-t-elle pu être appliquée à un acte de l'état civil dressé en 1915, ce qui a permis au descendant de l'enfant intéressé d'hériter à la fin des années 2000⁶.

Comme beaucoup de solutions rétroactives ou d'application immédiate, celle tenant au rôle de l'acte de naissance en matière d'établissement de la filiation est porteuse de désordres potentiels. C'est pourquoi les rédacteurs de l'ordonnance de 2005, dans un souci de sécurisation des situations juridiques, ont apporté certaines limites à l'application du nouvel article 311-25 du code civil aux enfants dont l'acte de naissance a été dressé avant la date de son entrée en vigueur.

Tel est l'objet du paragraphe II de l'article 20 de l'ordonnance de 2005 qui énumère ces diverses exceptions à la règle de l'application immédiate. Parmi ces exceptions, on relève notamment le 1^o de ce paragraphe selon lequel « *les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ne peuvent s'en prévaloir dans les successions déjà liquidées* ». De même, le 3^o dispose que

⁴ Loi n° 2009-61 du 16 janvier 2009 ratifiant l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation et modifiant ou abrogeant diverses dispositions relatives à la filiation.

⁵ Cass. 1^{re} civ., 14 février 2006 : *Bull. civ. I*, n° 73 ; *D.* 2006, 1029, note Kessler ; *Dr. famille* 2006, comm. n° 107, note Murat. Cela revenait, pour la Cour de cassation, à faire une application anticipée de l'ordonnance de 2005 qui n'entrait en vigueur que le 1^{er} juillet 2006. C'était aussi se plier, tardivement, à la jurisprudence *Marckx* précitée de la Cour de Strasbourg. Vu les dispositions transitoires expresses de l'ordonnance de 2005 (cf. *infra*), l'intérêt pratique de la solution de la Cour de cassation est de permettre l'application de la règle nouvelle aux instances en cours à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

⁶ Cass. 1^{re} civ., 25 février 2009, pourvoi n° 06-21097.

« l'application de l'article 311-25 du code civil, tel qu'il résulte de la présente ordonnance, aux enfants nés avant son entrée en vigueur ne peut avoir pour effet de changer leur nom ». Le but est d'assurer la stabilité du nom de l'enfant, élément essentiel de son état civil.

C'est de la même façon, et dans le même esprit, que la disposition contestée par la présente QPC énonce, au 6° du paragraphe II, que « *les dispositions de la présente ordonnance n'ont pas d'effet sur la nationalité des personnes majeures à la date de son entrée en vigueur* ».

Absente à l'origine de l'ordonnance de 2005, cette exception à son application aux enfants nés avant son entrée en vigueur a été introduite par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (article 91), loi qui renverse la jurisprudence de la Cour de cassation ayant anticipé l'entrée en vigueur du nouvel article 311-25 du code civil au nom de la CESDH⁷.

Le but de ce texte, issu d'un amendement présenté au Sénat, est très clairement exposé dans le rapport de M. Buffet : « *L'ordonnance du 4 juillet 2005 (...) a simplifié les modes d'établissement de la filiation en prévoyant notamment que la seule mention de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant permet d'établir la filiation maternelle*⁸. Or, cette mesure est, en application de l'article 20 de l'ordonnance, applicable aux personnes nées avant comme après son entrée en vigueur. Cette application *ratione personae* pourrait être interprétée, à tort, comme permettant à des personnes majeures d'établir un lien de filiation avec une personne de nationalité française – ce qu'elles n'auraient pu faire, le cas échéant, sous l'empire du droit antérieur à cette ordonnance. Un tel lien leur donnerait en effet vocation à se prévaloir des dispositions de l'article 18 du code civil aux termes duquel "est Français l'enfant, légitime ou naturel, dont l'un des parents au moins est français". Cette interprétation remettrait en cause le principe, mentionné à l'article 20-1 du code civil, selon lequel la filiation de l'enfant n'a d'effet sur la nationalité de celui-ci que si elle est établie durant sa minorité. Aussi, pour prévenir tout contentieux ultérieur, votre commission vous propose de préciser que, conformément à ce dernier principe, les dispositions de l'ordonnance sont sans effet sur la nationalité des personnes ayant acquis leur majorité à la date de l'entrée en vigueur de cette ordonnance, fixée au 1^{er} juillet

⁷ Outre l'arrêt précité du 14 février 2006, voir, toujours en matière d'actions déclaratoires de nationalité française, Cass. 1^{re} civ., 25 avril 2007, pourvoi n° 04-17632 ; Cass. 1^{re} civ., 13 mars 2007 : *Rev. crit. DIP* 2008, p. 81, note Lagarde. Les arrêts de cassation sont nombreux, puisqu'ils concernent des arrêts de cours d'appel faisant application de l'ancienne jurisprudence de la Cour de cassation antérieure au 14 février 2006.

⁸ C'était déjà le cas depuis les origines du code civil pour les enfants nés en mariage.

2006. »⁹ L'amendement fut adopté sans discussion véritable, ni devant le Sénat ni devant l'Assemblée nationale. En résumé, à l'égard des personnes majeures à la date du 1^{er} juillet 2006, date d'entrée en vigueur de la réforme de la filiation, la loi du 24 juillet 2006 prive l'ordonnance de 2005 d'effet en matière de nationalité.

Concrètement, il en résulte qu'un enfant peut se trouver dans l'une des situations suivantes :

– s'il est né en mariage (ancien enfant légitime), l'enfant peut toujours prouver sa filiation maternelle par la seule désignation de sa mère dans son acte de naissance (même s'il ne jouit pas et n'a jamais joui de la possession d'état à l'égard de celle-ci). Cette règle date de 1804 et il n'y a donc pas lieu de distinguer, pour l'acquisition éventuelle de la nationalité française, selon que l'enfant né en mariage était ou non majeur à la date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2005. Dès lors que le nom de la mère figure en effet sur son acte de naissance depuis la date de celle-ci, sa filiation était bien, forcément, établie depuis sa naissance, donc pendant sa minorité ;

– si l'enfant est né hors mariage (ancien enfant naturel), il convient au contraire d'établir une distinction : soit cet enfant était encore mineur à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance (1^{er} juillet 2006) et il suffit qu'il se prévale de l'acte de naissance désignant son auteur français¹⁰ pour obtenir la nationalité française ; soit cet enfant était déjà majeur à la même date, et l'acte de naissance est à lui seul insuffisant. L'enfant doit alors prouver soit la reconnaissance volontaire, soit la possession d'état conforme à l'acte pour établir le lien de filiation maternel attributif de la nationalité française. C'est ce qu'ont jugé, au regard de la rédaction des textes en cause, certaines décisions récentes de la Cour de cassation¹¹.

⁹ M. Buffet, Rapport n° 371, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'immigration et à la intégration, session ordinaire de 2005-2006, 31 mai 2006, P 214 et s.

¹⁰ Il ne s'agit pas forcément, en effet, de l'ascendant au premier degré de la personne qui prétend obtenir la nationalité française, mais de n'importe quel auteur dans la chaîne de filiation (sous réserve de prouver le lien de droit à chaque maillon de celle-ci).

¹¹ Selon la Cour de cassation, il résulte des dispositions combinées de l'article 311-25 du code civil et de l'article 20, II, 6° de l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 que si l'indication de la mère dans l'acte de naissance établit la filiation à son égard, elle est sans effet sur la nationalité de l'enfant majeur à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance (Cass. 1^{re} civ., 17 déc. 2010, pourvoi n° 10-10906 : *Dr. famille* 2011, comm. n° 55, note Neirinck ; *Rev. crit. DIP* 2011, p. 49, note Lagarde ; Cass. 1^{re} civ., 18 mai 2011, pourvoi n° 10-16119).

II. – Examen de la conformité à la Constitution

Comme le relève le Conseil constitutionnel, les dispositions contestées « *privent les seuls enfants nés hors mariage qui avaient atteint l'âge de la majorité à la date du 1^{er} juillet 2006 de la possibilité d'obtenir la nationalité française en rapportant la preuve du lien de filiation qui les rattache à leur mère de nationalité française en se fondant sur la seule mention du nom de leur mère dans leur acte de naissance* » (cons. 2).

Or, selon la jurisprudence du Conseil, « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹². En l'espèce, la différence de traitement ne fait aucun doute entre, d'une part, les enfants nés hors mariage et ayant atteint l'âge de la majorité avant le 2 juillet 2006 et, d'autre part, les enfants nés de parents mariés et ceux nés hors mariage et encore mineurs le 1^{er} juillet 2006.

Le juge constitutionnel devait ainsi vérifier si cette différence de traitement reposait sur une différence de situation ou pouvait être justifiée par des raisons d'intérêt général.

– Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel relève qu'en adoptant les dispositions contestées en juillet 2006, « *le législateur a entendu éviter un changement de nationalité des personnes majeures à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle règle de filiation* » (cons. 5). Le Conseil ajoute « *qu'ainsi, [le législateur] a mis les dispositions transitoires de l'ordonnance du 4 juillet 2005 susvisée en cohérence avec celles des articles 17-1 et 20-1 du code civil* » dont il reproduit les termes.

Selon l'article 20-1 du code civil, « *la filiation de l'enfant n'a d'effet sur la nationalité de celui-ci que si elle est établie durant sa minorité* » (sans distinction entre les enfants nés en ou hors mariage). Il s'agit-là d'une règle de fond ancienne qui doit être rapprochée de la règle de droit transitoire posée par l'article 17-1, alinéa 1^{er}, du code civil : « *Les lois nouvelles relatives à l'attribution de la nationalité d'origine s'appliquent aux personnes encore mineures à la date de leur entrée en vigueur.* » La disposition contestée par la présente QPC ne constitue qu'une application particulière de ces règles, règles que la Cour de cassation avait implicitement écartées dans sa jurisprudence relative au nouvel article 311-25 du code civil et à l'application anticipée de celui-ci (*cf. supra*, I), ce qui a conduit à la modification législative en cause.

¹² Décision 2011-159 QPC du 5 août 2011, *Mme Elke B. et autres (Droit de prélèvement dans la succession d'un héritier français)*, cons. 3.

Ainsi, distinguer, en matière d'attribution de la nationalité, en fonction de la minorité ou de la majorité de l'intéressé est tout à fait conforme à la tradition – non contestée – du droit français. Comme le relève le Conseil constitutionnel, cette solution tend « à assurer la stabilité de la nationalité des personnes à la date de leur majorité » (cons. 5 *in fine*). S'agissant en effet de la nationalité d'origine – celle que confère la nationalité française d'un parent –, le lien unissant l'individu à l'État est supposé être d'autant plus fort qu'il est établi lorsque l'enfant est encore jeune. Il existe donc, en droit de la nationalité, une véritable différence de situation entre les intéressés selon qu'ils sont majeurs ou mineurs et cette différence de situation repose sur l'intérêt général que constitue la stabilisation de la nationalité d'origine à l'âge de la majorité.

– Dans un second temps, le Conseil constitutionnel examine spécialement la différence de traitement instituée par les dispositions contestées entre les enfants selon qu'ils sont – par hypothèse à âge égal – nés en ou hors mariage (cons. 6).

Le Conseil constitutionnel relève d'abord, à ce titre, que « la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité », solution déjà posée par le passé, tant en contrôle *a priori*¹³ que dans le cadre d'une QPC¹⁴. En l'espèce, le législateur a fait le choix, en 2006 (suivant la pratique habituelle en matière de réforme touchant à la nationalité) de limiter l'application rétrospective de la législation nouvelle, alors que l'ordonnance de 2005 n'avait pas procédé à une telle limitation dans le temps (suivant la pratique majoritaire en matière de réforme touchant à l'état des personnes). En lui-même, ce choix de droit transitoire, dont découle nécessairement une différence de traitement, n'est pas contraire au principe d'égalité.

Le contenu des dispositions contestées conduit ensuite le juge constitutionnel à rejeter le grief d'atteinte au principe d'égalité. Le Conseil constitutionnel relève en effet que « la différence de traitement qui demeure entre les enfants selon qu'ils sont nés en ou hors mariage ne porte pas sur le lien de filiation mais sur les effets de ce lien sur la nationalité ; qu'elle présente un caractère résiduel ». L'objet principal de l'ordonnance de juillet 2005 a précisément consisté à parfaire l'égalité entre les enfants selon qu'ils sont issus ou non d'un mariage, solution qu'impose le principe d'égalité garanti par la Constitution. Or,

¹³ Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 33 : des différences de traitement « de caractère provisoire et inhérentes à la succession de régimes juridiques dans le temps ne sont pas contraires au principe d'égalité ».

¹⁴ Décision n° 2011-150 QPC du 13 juillet 2011, *SAS VESTEL France et autre (Perquisitions douanières)*, cons. 7 : « La différence de traitement entre les personnes selon la date de réalisation des opérations de visite ou de saisie découle nécessairement de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ; qu'en elle-même, elle ne méconnaît pas le principe d'égalité. »

l'exception soumise au contrôle du juge constitutionnel – qui n'est au reste pas la seule exception¹⁵ – est très circonscrite, aussi bien *ratione materiae* que *ratione personnae*.

D'une part, cette exception tient à la spécificité des objectifs du droit de la nationalité (« *objectif d'intérêt général de stabilité des situations juridiques* », rappelle le Conseil dans le considérant 6), seule matière ici concernée ; d'autre part, elle est limitée dans le temps, puisqu'elle ne concerne que les enfants nés avant le 1^{er} juillet 1988. Le Conseil constitutionnel conclut « *que, dans ces conditions, le respect du principe d'égalité [n'imposait pas au législateur] de faire bénéficier les personnes majeures à la date d'entrée en vigueur de la réforme de la filiation des conséquences de cette réforme en matière de nationalité* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé, par conséquent, conforme à la Constitution le 6^o du paragraphe II de l'article 20 de l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation.

¹⁵ Voir paragraphe I et II de l'article 20 de l'ordonnance du 4 juillet 2005. Ces dispositions excluent par exemple que soient rouvertes les successions déjà liquidées ou que le nom des personnes majeures soit changé en raison de l'assouplissement de la possibilité, depuis le 1^{er} juillet 2006, d'établir la filiation maternelle.