

SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 22/06/2015

DH-DD(2015)644

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH)

Item reference: Communication from the applicant's representative in the case of Mennesson against France (Application No. 65192/11) and reply from the authorities (**French only**)

Information made available under Rule 9.1 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

* * * * *

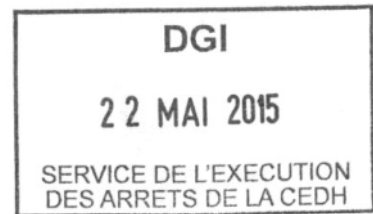
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1236 réunion (22-24 septembre 2015) (DH)

Référence du point : Communication du représentant du requérant (22/05/2015) dans l'affaire Mennesson contre France (Requête n° 65192/11) et réponse des autorités (12/06/2015)

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 9.1 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 boulevard Raspail
75007 PARIS



COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE
Committee of Ministers of Council of Europe

Conseil de l'Europe – Council of Europe
Strasbourg, France

**Observations sur la surveillance de l'exécution des arrêts
de la Cour européenne des droits de l'homme**

POUR : **M. Dominique Mennesson, Mme Sylvie Mennesson et leurs
filles, Valentina et Fiorella Mennesson**

**Arrêts *MENNESSON c. France* (Req. n° 65192/11) et
LABASSE c. France (Req. n° 65941/11)**

1. En application de la règle n° 9.1 du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et en leur qualité de « *partie lésée* » au sens de ce texte, les exposants entendent formuler des observations sur le plan d'action présenté par le Gouvernement français le 26 mars 2015 concernant l'exécution de l'arrêt *Menesson c. France* (DH-DD(2015)368F), similaire au plan d'action relatif à l'arrêt *Labassée c. France* (DH-DD(2015)367F).

2. D'emblée, il convient de rappeler que par ses arrêts *Menesson c. France* et *Labassée c. France* rendus le 26 juin 2014¹, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée d'enfants nés légalement à l'étranger par gestation pour autrui.

Sans remettre en cause le principe même de la prohibition de cette technique procréative sur le sol français, les juges européens ont estimé à l'unanimité que le refus des autorités et juridictions nationales de transcrire en France l'état civil de ces enfants a porté atteinte à leur droit à l'identité.

Compte tenu de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi constatée, la Cour européenne a condamné la France, d'une part, au versement d'une somme de 5 000 euros à chacun des enfants MENNESSON au titre du dommage moral et, d'autre part, au versement à la famille d'une somme de 15 000 euros au titre des frais et dépens.

En l'absence de demande de renvoi de Grande Chambre, les arrêts sont devenus définitifs trois mois après qu'ils aient été prononcés.

3. A titre liminaire, les exposants tiennent à rappeler qu'aux termes de l'article 46, alinéa 1^{er} de la Convention :

« *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties* ».

Sur ce fondement, la Cour européenne des droits de l'homme affirme « *l'importance, dans le système de la Convention, de l'exécution effective des arrêts de la Cour* » et indique avec une constante fermeté que :

« *L'Etat défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles est **tenu de se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels il est partie**. En d'autres termes, l'inexécution ou l'exécution lacunaire d'un arrêt de la Cour peut entraîner la responsabilité internationale de l'Etat partie. Celui-ci est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à **prendre des mesures individuelles et/ou, le cas échéant, générales dans son ordre juridique interne, afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en***

¹ Conjointement avec l'arrêt *Labassée c. France* : Cour EDH, 5^e Sect. 26 juin 2014, *Menesson c. France*, Req. n° 65192/11 et *Labassée c. France*, Req. n° 65941/11.

effacer les conséquences, l'objectif étant de placer le requérant, autant que possible, dans une situation équivalente à celle dans laquelle il se trouverait s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de la Convention »².

En somme, trois séries d'obligations pèsent sur l'Etat condamné : faire **cesser** la violation conventionnelle constatée ; la **réparer** et en effacer les conséquences passées ; **éviter** des violations semblables à l'avenir, tant pour les requérants que pour l'ensemble des autres personnes placées sous la juridiction de cet Etat³.

4. Très récemment, ces principes ont été solennellement réaffirmés par la Déclaration de Bruxelles aux termes de laquelle « *une exécution pleine, effective et rapide par les Etats parties des arrêts définitifs de la Cour est essentielle* »⁴

5. Certes, conformément au principe de subsidiarité, « *l'Etat défendeur reste libre en principe, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de ses obligations au titre de l'article 46 § 1 de la Convention* »⁵.

Mais cette liberté ne vaut « *pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour* »⁶. Ainsi, la liberté de moyen dont jouit l'Etat partie ne saurait affecter l'obligation de résultat qui lui incombe.

6. Or, au regard de ces exigences conventionnelles, il est manifeste que les mesures de caractère individuel (I) et les mesures de caractère général (II) exposées par le Gouvernement français au sein de son plan d'action ne suffisent aucunement à satisfaire à l'obligation pour la France de se conformer pleinement aux arrêts rendus le 26 juin 2014.

I – Sur les mesures de caractère individuel

7. Les exposants confirment avoir reçu le versement des sommes auxquelles la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de la satisfaction équitable.

Toutefois, l'obligation d'exécution de l'arrêt *Mennesson c. France* n'est pas satisfaite par ces seuls versements. Tout au plus cette somme compense-t-elle la violation passée. Mais elle ne saurait suffire à empêcher la persistance de cette violation pour l'avenir.

² Cour EDH, Grande Chambre, 30 juin 2009, *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VGT) c. Suisse* (n° 2), Req. n° 32772/02, § 85 ; v. aussi Cour EDH, Grande Chambre, 21 octobre 2013, *Del Rio Prada c. Espagne*, Req. n° 42750/09, § 137.

³ v. Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD, « L'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008, 2^e Ed. p. 10.

⁴ Déclaration de Bruxelles, « Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée », 27 mars 2015, point liminaire 10.

⁵ Cour EDH, Grande Chambre, 21 octobre 2013, *Del Rio Prada c. Espagne*, Req. n° 42750/09, § 138.

⁶ *Ibid.*

Or, à cet égard, force est de constater que les « *autres mesures individuelles* » évoquées par le Gouvernement se résume à une seule, qui est en soi insuffisante.

8. En effet, le 18 février 2015, des certificats de nationalité française ont bien été délivrés pour Valentina et Fiorella MENNESSON à la suite d'une demande formulée par M. MENNESSON le 16 avril 2013.

Certes, une telle mesure permet de tarir l'une des sources de l'atteinte au droit au respect de la vie privée subie par les enfants, la Cour européenne des droits de l'homme ayant souligné que :

*« Même si l'article 8 de la Convention ne garantit pas un droit d'acquérir une nationalité particulière, il n'en reste pas moins que la nationalité est un élément de l'identité des personnes (Genovese c. Malte, no 53124/09, § 33, 11 octobre 2011). Or, comme la Cour l'a relevé précédemment, bien que leur père biologique soit français, les troisième et quatrième requérantes sont confrontées à une troublante incertitude quant à la possibilité de se voir reconnaître la nationalité française en application de l'article 18 du code civil (paragraphe 29 ci-dessus). **Pareille indétermination est de nature à affecter négativement la définition de leur propre identité** » (Mennesson c. France, précité, § 97).*

A cet égard, les exposants se félicitent de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat français le 12 décembre 2014 en ce qu'il a confirmé la légalité de la circulaire du 25 janvier 2013⁷ et a ainsi enfin facilité la délivrance de certificats de nationalité française aux enfants nés à l'étranger de ressortissant Français par gestation pour autrui.

9. Toutefois, le refus de reconnaissance de la nationalité opposé aux enfants n'est absolument pas le seul et unique motif de la condamnation de la France pour violation de leur droit au respect de la vie privée.

Selon le raisonnement retenu par la Cour européenne, les incertitudes quant à la nationalité des enfants ne sont que l'un des symptômes de la cause essentielle de l'atteinte à l'identité des enfants : le refus de reconnaître pleinement au sein de l'ordre juridique français le lien juridique de filiation qui unit les époux MENNESSON à leurs deux filles.

En effet, la Cour a jugé que :

« Le respect de la vie privée exige que chacun puisse établir les détails de son identité d'être humain, ce qui inclut sa filiation (paragraphe 46 ci-dessus) ; un aspect essentiel de l'identité des individus est en jeu dès lors que l'on touche à la

⁷ Circulaire du 25 janvier 2013 relative à la délivrance des certificats de nationalité française (NOR : JUSC1301528C).

*filiation (paragraphe 80 ci-dessus). Or, en l'état du droit positif, les troisième et quatrième requérantes [Valentina et Fiorella MENNESSON] se trouvent à cet égard dans une situation d'incertitude juridique. S'il est exact qu'un lien de filiation avec les premiers requérants [Dominique et Sylvie MENNESSON] est admis par le juge français pour autant qu'il est établi par le droit californien, le refus d'accorder tout effet au jugement américain et de transcrire l'état civil qui en résulte manifeste en même temps que ce lien n'est pas reconnu par l'ordre juridique français. Autrement dit, la France, sans ignorer qu'elles ont été identifiées ailleurs comme étant les enfants des premiers requérants, leur nie néanmoins cette qualité dans son ordre juridique. **La Cour considère que pareille contradiction porte atteinte à leur identité au sein de la société française** » (Mennesson c. France, précité, § 96).*

10. Au demeurant, les juges européens ont explicitement constaté que c'est ce refus de reconnaissance du lien de juridique de filiation qui a emporté des conséquences néfastes pour l'identité de l'enfant.

En effet, et d'une part, la Cour a souligné, s'agissant de la nationalité, que « le fait qu'en droit français, les deux enfants n'ont de lien de filiation ni avec le premier requérant ni avec la deuxième requérante, a pour conséquence, du moins à ce jour, qu'elles ne se sont pas vues reconnaître la nationalité française » (Ibid., § 89).

D'autre part, concernant les droits successoraux, il a été jugé que « le fait pour les troisième et quatrième requérantes de ne pas être identifiées en droit français comme étant les enfants des premiers requérants a des conséquences sur leurs droits sur la succession de ceux-ci » (Ibid., § 98).

11. Dans ces conditions, pour exécuter les arrêts rendus le 26 juin 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme et empêcher la persistance de la violation conventionnelle ainsi constatée par la juridiction strasbourgeoise, il ne suffit pas d'effacer l'un de ses symptômes, en l'occurrence, le seul refus de reconnaissance de la nationalité française aux enfants.

Il importe nécessairement que la France réduise la cause véritable d'une telle violation du droit au respect de la vie privée, en reconnaissant officiellement le lien juridique de filiation entre les enfants nés à l'étranger par gestation pour autrui et leurs parents d'intention.

Or, telle n'a absolument pas été l'attitude des autorités françaises, en particulier envers la famille MENNESSON.

12. En effet, toutes les démarches initiées par les époux MENNESSON aux fins de transcrire l'état civil de leurs filles Valentina et Fiorella – tel qu'établi conformément au droit californien – au sein de l'état civil français et obtenir

ainsi la reconnaissance officielle de leur lien de filiation sont restées parfaitement vaines à ce jour.

13. Dès le 14 octobre 2014, M. et Mme MENNESSON ont envoyé un courrier au service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire de la sous-direction de l'état civil et de la nationalité à Nantes afin de demander la mise à jour des registres français l'état civil de Valentina et Fiorella MENNESSON, en cohérence avec leur état civil établi en vertu du droit californien (**Pièce n° 1**).

14. Par courrier en date du 9 décembre 2014, le procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes a répondu que ses services étaient « *dans l'attente des directives de la Chancellerie suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme* » et a indiqué que les époux MENNESSON avaient « *la possibilité d'assigner [son] Parquet en transcription forcée devant le Tribunal de Grande Instance de Nantes* » (**Pièce n° 2**).

15. Le 9 janvier 2015, M^e Laurence Roques a adressé au procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes – avec copie au ministre de la justice ainsi qu'au Directeur des Affaires Juridiques du Ministère des affaires Etrangères – un courrier au nom de M. et Mme MENNESSON pour souligner que :

« Il n'y a aucune ambiguïté sur le fait que le refus des autorités françaises de transcrire les actes de naissance des enfants issus de GPA viole les dispositions de l'article 8 de la CEDH » (**Pièce n° 3**).

Par conséquent, elle indiqua :

« Il n'y a en l'espèce dans cette affaire aucune raison de saisir le TGI de Nantes et en tout cas pas en transcription forcée car l'arrêt de la CEDH s'impose aux autorités françaises quelles qu'elles soient et ce, en vertu de l'effet direct des arrêts de la CEDH les concernant » (**Pièce n° 3**).

M^e Laurence Roques a poursuivi en signalant que si le parquet persistait dans son refus, une saisine du juge de l'exécution avec demande d'astreinte serait initiée au nom des époux MENNESSON.

16. Par courrier en date du 15 janvier 2015, le procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes s'est borné à répondre que :

« En l'absence d'instructions de la chancellerie visant à la transcription de ces actes à la suite de l'arrêt de la CEDH du 26 juin 2014, et dans l'attente de la position de la cour de cassation saisie de plusieurs pourvois portant sur cette question, et notamment des conséquences en droit pouvant être tirées de cette décision de la Cour de Strasbourg, je ne peux que vous confirmer les termes de mon courrier du 09 décembre 2014 » (**Pièce n° 4**).

17. M^e Laurence Roques a également écrit le 20 mai 2015 au directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères concernant l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (**Pièce n° 5**).

A ce jour, elle n'a reçu aucune réponse.

18. Dès lors, près de huit mois après que l'arrêt portant condamnation de la France soit devenu définitif, la reconnaissance du lien de filiation unissant les enfants MENNESSON à leurs parents n'est pas encore intervenue dans l'ordre juridique français.

Ce faisant, la violation du droit au respect de la vie privée et l'atteinte corrélative à l'identité des enfants constatées par la Cour européenne persistent encore, au mépris de l'obligation pour la France se conformer pleinement aux arrêts rendus le 26 juin 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme.

*

19. Sans même daigner expliquer et justifier expressément une telle carence dont souffrent les exposants à titre individuel, le Gouvernement français se borne à consacrer quelques développements aux mesures de caractère général que l'obligation d'exécution des arrêts européens lui impose d'adopter.

Mais là encore, le bilan d'action gouvernemental se révèle pour le moins lacunaire et, en tout état de cause, parfaitement insuffisant.

*

II – Sur les mesures de caractère général

20. Le 2 mai 2015, soit donc plus de six mois après que les arrêts *Mennesson* et *Labassée* soient devenus définitifs, le Gouvernement français n'a fait état au sein de son plan d'action que d'une seule et unique mesure de caractère général : la diffusion des arrêts européens essentiellement au sein de l'administration et des juridictions françaises (cf. plan d'action, page 3).

Or, cette seule action est parfaitement insuffisante, car même dûment informées, les autorités administratives françaises sont demeurées passives en se prévalant de l'absence d'instructions ministérielles à ce sujet.

21. Au demeurant, le Gouvernement français reconnaît lui-même que « l'exécution de cet arrêt [*Mennesson c. France*] nécessite des mesures supplémentaires » (cf. plan d'action, page 3).

Tout au plus le Gouvernement tente-t-il de justifier l'absence d'édiction de telles mesures en faisant valoir que « *l'exécution de l'arrêt en cause soulève des questions complexes, notamment celles de la retranscription automatique des actes de naissance dressés à l'étranger* » (Ibid.).

En outre, il énonce que « *se pose également la question des effets de l'arrêt en cause à l'égard de personnes qui ont déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle définitive leur refusant la transcription* » (Ibid.).

Dès lors, le Gouvernement se borne à évoquer la tenue de « *cinq réunions ministérielles* », la sollicitation du « *concours d'experts* » et l'examen prochain par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation française de « *deux nouveaux pourvois qui posent la question de savoir si le refus de transcription sur les actes de l'état civil de l'acte de naissance d'un enfant dont au moins l'un des parents est français, régulièrement établi dans un pays étranger, peut être motivé par le fait que la naissance est l'aboutissement d'un processus comportant une convention de gestation pour le compte d'autrui* » (Ibid.).

22. Mais de telles circonstances et initiatives ne sauraient en aucune façon suffire à justifier la méconnaissance par la France de son obligation d'exécution immédiate des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

i) Rappel des principes applicables

23. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 46 de la Convention, l'obligation d'exécuter un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme s'impose à l'Etat condamné dans son ensemble, ce qui signifie que toutes les autorités étatiques doivent agir aux fins de satisfaire pleinement et immédiatement cette obligation.

24. À cet égard, la Cour européenne juge avec force qu'il incombe aux juridictions nationales de relayer elles-mêmes et sans délai les exigences conventionnelles, fût-ce au prix d'une interprétation neutralisante du droit national :

« L'obligation de prévenir, avec diligence, de nouvelles violations semblables à celles constatées dans les arrêts de la Cour [qui pèse sur l'Etat] entraîne l'obligation pour le juge national d'assurer [...] le plein effet des normes de la Convention, telles qu'interprétées par la Cour »⁸

25. Ainsi, à propos de la discrimination successorale subie par les enfants nés hors mariage, la Cour a eu l'occasion de fermement condamner la Belgique une

⁸ Cour EDH, Grande Chambre, 7 février 2013, *Fabris c. France*, Req. n° 16574/08, § 75.

seconde fois⁹ au motif que les juridictions judiciaires belges ne s'étaient pas immédiatement « *conform[ées] aux conclusions* » du précédent arrêt européen¹⁰.

Dans le cadre d'une affaire faisant aussi suite à un premier constat de violation au titre des mêmes discriminations successorales¹¹, la Cour européenne a condamné la France en 2013 en reprochant vertement à la Cour de cassation de n'avoir pas laissé inappliquées les dispositions transitoires d'une loi pourtant contrares à la jurisprudence européenne et au premier arrêt rendu en 2000¹².

26. Corrélativement, le Gouvernement de l'Etat partie ne saurait arguer d'une quelconque difficulté liée à l'organisation interne des pouvoirs pour excuser un retard dans l'adoption des mesures susceptibles de faire cesser la violation constatée.

En particulier, et de longue date, la Cour juge que « *la liberté de choix reconnue à l'État quant aux moyens de s'acquitter de son obligation au titre de l'article [46] ne saurait lui permettre de suspendre l'application de la Convention en attendant l'aboutissement d'une [...] réforme* » au plan national¹³.

ii) Applications à l'espèce

27. A l'heure d'exécuter les arrêts *Mennesson* et *Labassée*, les autorités et juridictions françaises avaient donc l'obligation de mettre immédiatement en œuvre les exigences européennes en laissant inappliquées les normes législatives et jurisprudentielles qui y contreviennent¹⁴.

Ainsi, l'argument tiré de « *l'autorité de la chose jugée* » (cf. plan d'action, page 3) des décisions françaises adoptées antérieurement aux arrêts rendus par la Cour européenne ne saurait justifier un quelconque retard, dès lors qu'en vertu des principes précédents, de telles décisions sont désormais nécessairement invalides dans l'ordre interne en raison de leur contrariété manifeste avec les exigences conventionnelles.

Pour le même motif, le Gouvernement ne saurait davantage expliquer son inaction par l'attente de nouveaux arrêts de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation (cf. plan d'action, page 4), lesquels seraient susceptibles de renverser la

⁹ La première condamnation : Cour EDH, Pl. 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, Req. n° 6833/74.

¹⁰ *Vermeire c. Belgique*, précité, § 25.

¹¹ Cour EDH, 3^e Sect. 1^{er} février 2000, *Mazurek c. France*, Req. n° 34406/97.

¹² *Fabris c. France*, précité, § 63.

¹³ Cour EDH, Ch. 29 novembre 1991, *Vermeire c. Belgique*, Req. n° 12849/87, § 26.

¹⁴ Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD, précité, p. 8 : « *Dès lors que le dispositif de l'arrêt européen est précis et complet, il est self-executing dans l'ordre interne : le juge doit appliquer directement les exigences de l'arrêt européen en considérant le droit interne inapplicable dans l'attente d'une modification législative* ».

jurisprudence judiciaire passée qui est aux sources de la condamnation prononcée par la Cour européenne¹⁵.

28. Ainsi, les autorités françaises auraient dû faire fi de la jurisprudence judiciaire désormais invalide et reconnaître sans tarder le lien juridique de filiation entre les enfants nés à l'étranger par gestation pour autrui et leurs parents d'intention, tout particulièrement s'agissant des familles MENNESSON et LABASSEE.

Parallèlement, en leur qualité de juges de droit commun de la Convention¹⁶, il revient aux juridictions compétentes, selon les cas, d'annuler les décisions des autorités administratives contraires aux exigences européennes et/ou de faire droit aux recours initiés sur le fondement de ces exigences européennes par des familles constituées par gestation pour autrui.

29. A cet égard, un récent exemple contentieux révèle à l'envi qu'une prise en compte immédiate des arrêts de la Cour européenne en date du 26 juin 2014 était parfaitement possible.

En effet, par trois jugements rendus le 15 mai 2015, le Tribunal de grande instance de Nantes a estimé que le procureur de la République de Nantes devait transcrire sur les registres d'état civil les actes de naissance d'enfants nés par gestation pour autrui en Ukraine, en Inde et aux Etats-Unis (**Pièce n° 6**).

Après avoir rappelé à juste titre que « *les Etats adhérents à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sans attendre d'avoir modifié leur législation (Cassation Assemblée plénière 15 avril 2011)* », le Tribunal de grande instance a souligné que « *le refus de reconnaître en France le lien de filiation établi en méconnaissance de la prohibition des conventions de gestation pour autrui portait atteinte, au sens de l'article 8 de la Convention, au respect de la vie privée des enfants issus des conventions ainsi conclues par des ressortissants français* » (**Pièce n° 6**)

Dans ces conditions, selon la juridiction française de première instance :

« *Il en résulte que le fait que la naissance des enfants [...] soit la suite de la conclusion par les parents d'une convention prohibée au sens de l'article 16-7 du code civil ne saurait faire obstacle à la reconnaissance en France du lien de filiation qui en résulte et ce dans l'intérêt des enfants qui ne sauraient se voir opposer les conditions de leur naissance.* » (**Pièce n° 6**)

¹⁵ En particulier les arrêts suivant : Civ. 1^{ère}, 6 avril 2011, n^{os} 10-19.053 et 09-66.486; Civ. 1^{ère} 13 sept. 2013, n^{os} 12-30.138 et 12-18.315

¹⁶ v. ainsi les principes de la Déclaration de Brighton des 18 à 20 avril 2012, concernant la « *mise en œuvre de la Convention au plan national* », § 7-9.

Partant, après avoir relevé que la « *transcription sur les registres français de l'état civil, fut-elle facultative, [est] constitutive de l'un des éléments de la reconnaissance de filiation à laquelle ces enfants peuvent prétendre en leur qualité d'enfants de ressortissants français* », le Tribunal a jugé que de telles demandes de transcription doivent être accueillies pour le lien de filiation paternelle mais aussi maternelle (**Pièce n° 6**).

Mais alors qu'un tel raisonnement est parfaitement respectueux de l'autorité des arrêts rendus par la Cour européenne et permettait de satisfaire pleinement à l'obligation d'exécution immédiate de ces arrêts qui incombent à la France, le ministère public – lequel est placé en France sous la dépendance de l'exécutif¹⁷ – a annoncé son intention de former appel de ces trois jugements.

30. Quoiqu'il en soit, un tel exemple jurisprudentiel révèle amplement que rien ne justifie que les autorités françaises se soient abstenues d'agir, tant par des mesures individuelles au profit des familles MENNESSON et LABASSE que par des mesures générales au profit de toutes les familles placées dans une même situation. Et ce, pour permettre la reconnaissance juridique du lien de filiation entre les enfants nés légalement à l'étranger par gestation pour autrui et leurs parents d'intention.

31. En tout état de cause, et sans qu'il ne soit nécessairement besoin d'une intervention législative, il incombait à tout le moins au Gouvernement d'inciter l'ensemble des autorités internes à mettre en œuvre les exigences européennes et d'encourager un revirement de jurisprudence, en particulier par la voie de circulaires¹⁸.

Or, il n'en fut strictement rien.

Le ministre de la justice n'a même pris la peine de modifier la circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation. Or, celle-ci permet de possibles refus de reconnaissance d'actes établis légalement à l'étranger au seul motif que ceux-ci se rapportent à des naissances intervenues par gestation pour autrui¹⁹, ce qui est désormais parfaitement contraire à la jurisprudence européenne.

32. De promptes actions étaient pourtant indispensables, alors que, selon un rapport du Parlement Européen²⁰, environ 2 000 enfants nés à l'étranger par

¹⁷ V. Cour EDH, 5^e Sect. 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, Req. n° 37104/06, § 58-59 ; v. aussi Cour EDH, G.C. 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France*, Req. n° 3394/03, § 124 ; Cour EDH, 5^e Sect. 27 juin 2013, *Vassis et autres c. France*, Req. n° 62736/09, § 52.

¹⁸ Le revirement de jurisprudence de la Cour de cassation suite aux arrêts *Kruslin* et *Huvig* (Cour EDH, Ch. 24 avril 1990, Resp. Req. n° 11801/85 et 11105/84) relatifs aux écoutes téléphoniques fut ainsi précédé d'une recommandation publiée par le ministère de la Justice (note du 27 avril 1990).

¹⁹ V. Circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation (NOR : JUSC1119808C), au point 391.

²⁰ Parlement européen, « A Comparative Study on the Regime of Surrogacy in EU Member States », mai 2013, PE 474.403 (Consulté le 18 mai 2015 : <http://bit.ly/1KuKzFo>).

gestation pour autrui résideraient en France, ce chiffre augmentant de 200 enfants chaque année.

Ainsi, l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme concerne aujourd'hui environ 2 400 personnes en France.

33. Mais comme le révèle le plan d'action présenté par le Gouvernement français, les autorités internes sont demeurées passives et attentistes.

Cette seule situation suffit amplement à attester de la méconnaissance par la France de ses obligations au titre de l'article 46 de la Convention.

Mais il y a plus grave.

34. D'une part, concernant la reconnaissance de la nationalité française, le Gouvernement se prévaut certes de l'arrêt rendu le 12 décembre 2014 par le Conseil d'Etat, lequel a confirmé la légalité de la circulaire du 25 janvier 2013 relative à la délivrance de certificats de nationalité française aux enfants nés à l'étranger de ressortissant Français par gestation pour autrui.

Toutefois, en dépit de cette décision positive et respectueuse des exigences européennes, nombre de couples ayant demandé la délivrance de tels certificats sont confrontés en pratique à des délais extrêmement longs. Ainsi, de multiples demandes demeurent encore à ce jour en souffrance depuis près de deux années, en dépit du fait que le droit français prévoit un délai maximal de six mois²¹.

Une dizaine de couples a indiqué à l'association C.L.A.R.A.²² qu'à ce jour encore, leurs demandes restent en suspens dans l'attente de vérifications dont la teneur n'est pas précisée (pour un exemple, v. **Pièce n° 7**).

Ainsi, l'admission officielle de la possibilité d'obtenir la délivrance d'un certificat de nationalité française pour les enfants nés à l'étranger de ressortissants Français par gestation pour autrui n'est pas toujours suivie d'effets en pratique.

35. D'autre part, et surtout, s'agissant des demandes de transcription en France des actes de naissance établis légalement à l'étranger, certaines autorités administratives et juridictionnelles françaises ont développé de véritables stratégies d'obstruction pour faire obstacle à la réception immédiate des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme.

²¹ « La décision de refus d'enregistrement doit intervenir six mois au plus après la date à laquelle a été délivré au déclarant le récépissé constatant la remise de toutes les pièces nécessaires à la preuve de recevabilité de la déclaration » (Article 26-3 alinéa 3 du Code civil).

²² « Comité de soutien pour la Légalisation de la GPA (Gestation Pour Autrui) et l'Aide à la Reproduction Assistée » fondé par M. et Mme MENNESSON et qui compte 500 adhérents ayant eu des enfants par gestation pour autrui.

36. Ainsi, une cinquantaine de couples a indiqué à l'association C.L.A.R.A. avoir envoyé au consulat du lieu de naissance de leur enfant une demande de transcription accompagnée des pièces requises.

Or, absolument aucun de ces couples n'a obtenu de transcription à ce jour.

37. Certes, la quasi-totalité d'entre eux n'a pas essuyé de refus définitif.

Mais les réponses des consulats consistent systématiquement en des demandes de pièces complémentaires aucunement exigées par la loi, tels des certificats d'accouchement, des photocopies du passeport montrant les tampons avec date d'entrée et sortie du territoire, des justificatifs de grossesse, des certificats de grossesse, des PV d'échographies, des justificatifs de résidence dans les Etats où les naissances ont eu lieu, etc.

Or, lorsque ces couples ne sont pas en mesure de fournir de telles pièces ou lorsque les éléments produits font apparaître que les parents ont séjourné dans le pays concerné moins d'un mois avant la naissance, il leur est systématiquement répondu – par lettre stéréotypée – qu'au regard des éléments du dossier, une suspicion de gestation pour autrui existe et que le consulat est obligé de surseoir à la demande de transcription pour transmission du dossier au procureur de la République de Nantes.

38. Une fois saisi, et à l'exacte image des décisions adoptées en réponse aux demandes des époux MENNESSON (cf. *supra* § 14), ce procureur de la République de Nantes décide systématiquement de surseoir à statuer « *dans l'attente d'instructions écrites de la chancellerie* » (Pour des exemples, v. **Pièces n° 8 et n° 9**).

En outre, il n'est pas rare que lorsque les couples – enfin rentrés en France avec leur enfant muni d'un passeport – s'opposent à des demandes de pièces non requises par la loi, le parquet de Nantes aille jusqu'à contacter la police du domicile des parents pour que ceux-ci soient convoqués à une audition durant laquelle la mère d'intention sera invitée à prouver qu'elle fut enceinte.

39. Dans ce contexte, il est à noter que l'invocation explicite des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 26 juin 2014 demeure à chaque fois sans aucun effet.

Il convient en particulier de relever combien est éloquente la position retenue par le parquet de Nantes qui, par la voix du procureur adjoint, fait littéralement fi de l'autorité des arrêts de la Cour européenne en affirmant que :

« Aucune instruction générale du ministère de la justice n'a été adressée aux parquets à la suite de ces deux arrêts, ce qui signifie que cette condamnation de

la France dans deux affaires particulières, n'appelle aucune modification de l'état actuel du droit positif, d'ailleurs inchangé, quant au refus de transcription à l'état civil français d'actes de naissance concernant des enfants nés à l'étranger des suites de conventions de gestation pour le compte d'autrui contractées par des ressortissants français, refus plusieurs fois confirmé par des arrêts de principe de la cour de cassation au visa de l'interdit légal posé par les articles 16-7 et suivants du code civil, non remis en cause à ce jour» (Pièce n° 8).

Dès lors, au mépris complet des exigences conventionnelles (cf. *supra* § 23-26), le ministère public persiste à faire prévaloir une jurisprudence judiciaire désormais obsolète et invalide, puisque contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

40. De façon plus éloquente encore, le représentant du ministère public en vient même à affirmer – à tort – que :

« Le défaut de transcription d'un acte de naissance sur les registres français [...] n'est jamais en soi une atteinte à la vie privée, sauf quand elle fait obstacle à d'autres droits fondamentaux, comme la libre circulation ou la possibilité de vivre en famille » (Pièce n° 8).

Or, une telle position est radicalement contraire à la solution rendue par la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle a jugé de manière univoque que :

« Le refus d'accorder tout effet au jugement [établi légalement dans le pays étranger] et de transcrire l'état civil qui en résulte manifeste [...] que ce lien n'est pas reconnu par l'ordre juridique français » ce qui en soi viole le droit au respect de la vie privée des enfants car « porte atteinte à leur identité au sein de la société française » (Mennesson c. France, précité, § 96).

41. Une telle négation de l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par l'administration française va encore plus loin.

Récemment, l'existence d'une note en date du 19 janvier 2015 rédigée par la sous-direction de l'état civil et de la nationalité rattachée au ministère des Affaires étrangères a été révélée dans la presse française (Pièce n° 10)

Cette note ministérielle intitulée « *Rappel concernant les dossier de GPA* » impose à l'autorité consulaire de refuser la transcription de l'état civil étranger d'enfants en cas de suspicion de gestation pour autrui et de saisir le procureur de la République de Nantes (Pièce n° 11).

Ce faisant, la note réaffirme l'obligation de suivre une instruction intitulée « *Fiche Reflexe Gestation Pour Autrui* » dont la dernière mise à jour date du 3 août 2011 (**Pièce n° 12**).

Or, non seulement ce document prévoit le refus de toute transcription de l'état civil étranger en cas de simple suspicion de gestation pour autrui, ce qui est parfaitement contraire aux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

Mais au surplus, cette « *fiche* » indique qu'il importe de « *surseoi[r] à tout établissement d'acte et à [la] délivrance de tout titre de voyage* », tel un passeport pour les enfants.

Pourtant, le Conseil d'Etat français a lui-même jugé à deux reprises que l'administration ne pouvait, sans méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, s'opposer ainsi à la délivrance de titres permettant à l'enfant d'entrer et de résider sur le territoire national au seul motif que « *la conception de ces enfants aurait pour origine un contrat entaché de nullité au regard de l'ordre public français* »²³.

*
* *

42. En définitive, en dépit des multiples démarches – notamment auprès du Défenseur des droits – et recours initiés par la famille MENNESSON ainsi que par tous les couples ayant sollicité la transcription d'actes de naissance de leurs enfants, les autorités françaises n'ont toujours pas pleinement exécuté les arrêts rendus le 26 juin 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme.

En particulier, la reconnaissance au sein de l'ordre juridique français **du lien juridique de filiation** qui unit les époux MENNESSON à leurs deux filles – et plus largement, aux enfants nés à l'étranger par gestation pour autrui et leurs parents d'intention – est toujours refusée.

Pire encore, près de huit mois après que ces arrêts soient devenus définitifs, certaines autorités administratives et juridictionnelles françaises se sont distinguées en développant de véritables stratégies d'obstruction pour faire obstacle à la réception immédiate des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme.

²³ CE, réf., 4 mai 2011, *Ministre des affaires étrangères et européennes c. M. M.*, n° 348.778; CE, réf., 8 juillet 2011, *Ministre des affaires étrangères et européennes c. M. A.*, n° 350.486, mentionnés dans les tables du recueil Lebon :

43. Dans ces conditions, les circonstances ayant donné lieu au constat de violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la condamnation de la France pour ce motif persistent encore à ce jour, au mépris de l'obligation d'exécution des arrêts prévu par l'article 46 de la même Convention.

*
* *

Lieu/ <i>Place</i>	PARIS
Date/ <i>Date</i>	21 mai 2014

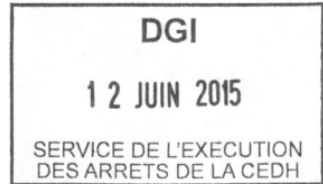


Patrice SPINOSI

SCP SPINOSI & SUREAU
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Pièces annexées

- Pièce n° 1 :** Courrier des époux MENNESSON à la sous-direction de l'état civil et de la nationalité à Nantes et portant demande de mise à jour des registres de l'état civil, 14 octobre 2014.
- Pièce n° 2 :** Réponse du procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes à la demande de mise à jour des registres de l'état civil, 9 décembre 2014.
- Pièce n° 3 :** Courrier de M^e Laurence Roques au procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes (avec copie au ministre de la justice ainsi qu'au Directeur des Affaires Juridiques du Ministère des affaires Etrangères), 9 janvier 2015.
- Pièce n° 4 :** Courrier du procureur adjoint du Tribunal de grande instance de Nantes en réponse à M^e Laurence Roques, 15 janvier 2015.
- Pièce n° 5 :** Courrier de M^e Laurence Roques au directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, 20 mai 2015.
- Pièce n° 6 :** Jugement du TGI de Nantes concernant la transcription sur les registres d'état civil des actes de naissance d'enfants nés par gestation pour autrui en Ukraine, 15 mai 2015.
- Pièce n° 7 :** Exemple de demande de délivrance de certificat de nationalité française demeuré en souffrance, 3 juillet 2014 et 6 janvier 2015.
- Pièce n° 8 :** Exemples de réponse négative du procureur de la République adjoint de Nantes, 15 septembre 2014 et 9 janvier 2015.
- Pièce n° 9 :** Exemple relatif à une réponse négative du procureur de la République adjoint de Nantes, 20 avril 2015.
- Pièce n° 10 :** Article de presse, « GPA: des centaines d'enfants attendent leur livret de famille », in *Libération*, 26 mars 2015.
- Pièce n° 11 :** Sous-direction de l'état civil et de la nationalité du ministère des Affaires étrangères, note « *Rappel concernant les dossier de GPA* », 19 janvier 2015.
- Pièce n° 12 :** « *Fiche Reflexe Gestation Pour Autrui* », 3 août 2011.



**MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

**DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES**

Sous-direction des droits de l'Homme

Rédacteur : Mathilde Janicot

Référence: n° 2015-547694/DJ/MJ

Paris, le 12 juin 2015

**LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

A

A MME LE CHEF DU SERVICE DE
L'EXECUTION

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

A l'attention de Mme Sophie Amougou-Hirth et de
M. Frédéric Dolt

A.S. : Requête n° 65192/11, *Menesson c. France* du 26 juin 2014 – Réponse à la communication du conseil de M. et Mme Menesson

1. Par courrier du 5 juin 2015, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour a transmis au Gouvernement, pour observations, une communication du conseil de M. et Mme Menesson en date du 22 mai 2015 portant sur les mesures individuelles et générales d'exécution de l'arrêt *Menesson c. France* exposées par le Gouvernement dans son plan d'action.

2. Le Gouvernement souhaite présenter de brèves observations en réponse aux critiques formulées par le conseil des époux Menesson dans cette communication.

3. En premier lieu, le conseil des époux Menesson reproche aux autorités françaises de ne pas avoir entièrement exécuté l'arrêt du 26 juin 2014 à la date de publication de son plan d'action.

4. Pour autant, le Gouvernement entend rappeler que s'il est tenu, en vertu de l'article 46 de la Convention, à une obligation inconditionnelle d'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), il n'est à ce jour pas tenu d'avoir entièrement exécuté l'arrêt dans le délai de six mois suivant sa parution. Il a la faculté de faire état devant le Comité des Ministres des difficultés qu'il rencontre pour justifier d'une exécution progressive des arrêts de la Cour EDH.

5. Le Gouvernement souhaite d'ailleurs relever qu'il s'est borné à transmettre le 26 mars 2015 un plan d'action et, non un bilan d'action, pour justifier des premières mesures qu'il a aussitôt prises pour assurer l'exécution de l'arrêt *Menesson c. France*. Le Gouvernement n'a à aucun moment prétendu avoir pris l'ensemble des mesures individuelles et des mesures générales impliquées par l'arrêt du 26 juin 2014.

6. Le Gouvernement entend également souligner que le Comité des Ministres a lui-même décidé d'inscrire les arrêts *Menesson c. France* et *Labassee c. France* en procédure soutenue lors de sa réunion du mois de novembre 2014, au motif que ces arrêts soulèvent des problèmes complexes au sens du document d'information publié le 6 septembre 2010 par le Comité des Ministres (CM/Inf/DH(2010)37). Cette décision démontre que le Comité des Ministres prend en compte les difficultés que soulève l'exécution de ces arrêts, qui ne saurait dès lors intervenir dans de brefs délais.

7. En deuxième lieu, le conseil des époux *Menesson* reproche au Gouvernement de ne pas avoir répondu à un courrier qu'il aurait adressé le 20 mai 2015 au directeur des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et du Développement international concernant l'exécution de l'arrêt rendu le 26 juin 2014. Le ministère des Affaires étrangères et du Développement entend toutefois préciser qu'il n'a pas reçu ce courrier.

8. En troisième lieu, le conseil des époux *Menesson* fait grief au Gouvernement de ne pas avoir abrogé ou, à tout le moins, de ne pas avoir laissé inappliquées les normes législatives et jurisprudentielles qui contreviennent aux arrêts *Menesson* et *Labassee c. France* du 26 juin 2014.

9. A cet égard, le Gouvernement souhaite rappeler que les arrêts rendus par la Cour EDH, s'ils s'imposent aux Etats parties, n'emportent pas l'invalidation des arrêts rendus en dernière instance par les juridictions suprêmes, la Cour EDH ne constituant pas un quatrième degré de juridiction. En effet, les arrêts rendus par la Cour EDH ne constituent pas des titres exécutoires. En outre, il n'existe à ce jour aucune voie de recours permettant la réexamen des procédures civiles, contrairement à ce qui est prévu pour les procédures pénales par l'article 622-1 du code de procédure pénale. Ainsi, et contrairement à ce qu'affirme le conseil des requérants, l'argument tiré de l'autorité de chose jugée attachée aux arrêts de la Cour de cassation n'est pas dépourvu de pertinence.

10. Telles sont les précisions que le Gouvernement souhaitait apporter au Service de l'exécution de l'arrêt de la Cour en cause. Pour la parfaite information de ce dernier, il transmet également une copie du présent courrier au conseil des époux *Menesson*.

11. Le Gouvernement reste à la disposition du Service de l'exécution des arrêts de la Cour pour toute précision complémentaire./.

Florence MERLOZ
Sous-directrice des droits de l'homme

