

Requête n° 2308163

M. Maes-Martin

Rapporteure : Xavier Pottier

Audience du 6 février 2024

CONCLUSIONS

Mme Marion Leboeuf, rapporteure publique

1. M. D... Maës-Martin a demandé le renouvellement de la carte nationale d'identité qui lui avait été délivrée le 22 mai 2007, dans toutes ses mentions, y compris celle concernant son nom d'usage, qui est précisément celui de Maës-Martin, les noms de Maës et Martin étant séparés par un tiret. Si la carte qui lui a été délivrée le 10 décembre 2022 comporte bien la mention de ces deux noms à titre de nom d'usage, ceux-ci sont séparés par un simple espace. La nouvelle demande de carte nationale d'identité déposée le 21 mars 2023 par l'intéressé s'est soldée par un refus de la préfète du Val-de-Marne, révélé par un courriel d'un agent de la commune de Vincennes, lequel dévoile en outre le fondement juridique de cette décision, qui tient dans les dispositions de la loi du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation.

Par la requête qui vient d'être appelée, M. Maës-Martin demande l'annulation de ces deux décisions successives refusant la mention sur sa carte nationale d'identité du nom d'usage de Maës-Martin, tel qu'il y figurait jusque-là, décisions qui n'ont pas acquis un caractère définitif, faute de lui avoir été notifiées avec la mention des voies et délais de recours.

2. La loi du 2 mars 2022 avait notamment pour objet de codifier dans le code civil les règles relatives au nom d'usage porté à raison de la filiation et de les mettre en cohérence avec celles relatives au nom de famille, elles-mêmes modifiées à plusieurs reprises durant les dernières décennies pour tenir compte de l'évolution des mœurs.

2.1. Pour comprendre les enjeux du présent litige, il faut d'abord distinguer le nom d'usage du nom de famille. Le nom de famille est celui enregistré à l'état civil. Il résulte en principe des liens de filiation, sous réserve des règles relatives au changement de nom, et il est transmissible à la descendance. Le nom d'usage, en revanche, ne figure pas dans les actes de l'état civil et ne se transmet pas. Chacun choisit d'en faire usage en le déclarant à ses interlocuteurs ou à l'administration et peut cesser d'en faire usage à tout moment.

L'article 1^{er} de la loi du 6 fructidor an II, toujours en vigueur, interdit de porter un nom ou prénom autres que ceux exprimées dans l'acte de naissance, tandis que son article 4 défend aux fonctionnaires de désigner les citoyens dans les actes autrement par leur nom de famille.

Il est néanmoins admis depuis longtemps que l'épouse, puis l'époux, porte à titre de nom d'usage celui de son conjoint. Cela était prévu à l'origine de manière indirecte par l'article 264 du code civil, qui définissait les conditions de l'usage du nom après un divorce, avant que la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de même sexe ne crée l'article 225-1 du code civil prévoyant plus directement les règles applicables en matière de nom d'usage entre époux. A ensuite été créé un régime de nom d'usage à raison de la filiation. L'article 43 de la loi du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs a ainsi prévu que toute personne majeure peut ajouter à son nom, à titre d'usage, le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien.

Cette faculté se traduit notamment dans le contenu des documents d'identité puisque le 1^o de l'article 1^{er} du décret du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité prévoit que celle-ci mentionne, si l'intéressé le demande, le nom dont l'usage est autorisé par la loi.

2.2. La manière dont devait être formé le nom d'usage à raison de la filiation n'était pas prévu par les textes. Ce sont, en pratique, des circulaires qui l'ont précisé. La circulaire du 26 juin 1986 relative à la mise en œuvre de l'article 43 de la loi n° 85-1372 du 23 décembre 1985, puis l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999 prévoyaient ainsi que l'ordre dans lequel se situe les noms de famille formant le nom d'usage est libre et que ceux-ci sont séparés par un tiret, même si cette modalité n'apparaissait qu'indirectement dans les exemples mentionnés par les instructions.

C'est sur ces différents fondements que le requérant, qui est connu à l'état civil sous le nom de D..., E..., L... Martin, a obtenu, une première fois en 1997, puis en 2007, que sa carte nationale d'identité mentionne comme nom d'usage Maës-Martin, qui ajoute à son nom de famille celui de sa mère.

2.3. A l'inverse, la manière dont devait être formé le nom de famille lorsqu'il rassemble les noms des deux parents a connu, sur la même période, quelques péripéties qui ont conduit à une règle désormais solide selon laquelle les deux noms ne sont séparés que par un espace.

La loi du 4 mars 2002 relative au nom de famille a permis le choix, principalement lors de la déclaration de naissance, de la transmission aux enfants soit du nom du père, soit de celui de la mère soit de « leurs deux noms accolés dans l'ordre choisi par eux dans la limite d'un nom de famille pour chacun d'eux », que le législateur a désigné sous le terme de « double nom de famille ». Ces règles sont prévues à l'article 311-21 du code civil.

Pour distinguer ces noms doubles, qui sont sécables et ne sont pas transmissibles en tant que tels, des noms de famille composés, qui sont insécables et doivent être transmis dans leur intégralité, une circulaire interministérielle du 6 décembre 2004 a imposé qu'un double tiret sépare les deux noms des parents. Elle a néanmoins été annulée en 2009 par le Conseil d'Etat, qui a estimé que cette règle était entachée d'incompétence (CE, 4 décembre 2009, Mme Lavergne, n° 315818, au Recueil).

A la suite de cette annulation, deux circulaires des 25 et 28 octobre 2011 ont prévu que les noms des deux parents seraient désormais séparés par un simple espace. Cette fois, le Conseil d'Etat a jugé que les circulaires n'avaient pas fixé une règle nouvelle entachée d'incompétence, mais donné de la loi une exacte interprétation (CE, 21 juin 2022, M. Blanchard et autres, n° 456840).

2.4. Cette évolution de la manière de former les noms de famille doubles rejaillit maintenant sur la manière de constituer les noms d'usage à raison de la filiation, à la faveur de la loi du 2 mars 2022. Celle-ci abroge en effet l'article 43 de la loi du 23 décembre 1985, créant cette forme de nom d'usage, pour le codifier à l'article 311-24-2 du code civil. Le texte en est également modifié, puisqu'il prévoit désormais que le nom qui peut être choisi à titre de nom d'usage est l'un de ceux désignés à l'article 311-21. L'objectif était de permettre, non seulement d'accoler celui des noms des parents qui n'a pas été transmis, mais aussi de le substituer à celui transmis.

L'effet collatéral est que, sur le plan légistique, l'article 311-24-2 relatif au nom d'usage renvoie aux noms susceptibles d'être choisis comme nom de famille. L'interprétation de l'administration, validée par le Conseil d'Etat, selon laquelle les deux noms sont séparés par un espace, devrait valoir également pour le nom d'usage, même si, s'agissant de ce dernier, il n'y a pas d'intérêt particulier à le distinguer du nom composé puisqu'il n'est, en tout état de cause, pas transmissible. C'est du moins ce que prévoit la circulaire de présentation des dispositions issues de la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation diffusée le 3 juin 2022 par le garde des sceaux, ministre de la justice, du

3. Le requérant ne conteste pas la règle en tant que telle, ni la manière dont elle est interprétée par l'administration, mais son application dans le temps. Il soutient que la préfète du Val-de-Marne a commis une erreur de droit en faisant de ces principes une application rétroactive aux noms d'usage préexistants à l'entrée en vigueur de la loi.

On précisera d'emblée que le texte lui-même ne comporte aucune disposition relative aux conditions de son application aux noms d'usage déjà portés. Les travaux parlementaires ne renseignent pas davantage sur l'intention du législateur. On ignore ainsi si Mme A... J..., qui est l'une des auteurs de la proposition de loi à l'origine du texte, avait envisagé d'y perdre le tiret qui sépare le nom de son époux du sien.

Vous le savez, aux termes de l'article 2 du code civil : « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Comme le rappelait Francis Lamy, dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'Etat *M. Angeli* du 11 décembre 1998, il est admis que les textes nouveaux sont d'application immédiate, non seulement aux situations futures mais aussi aux situations en cours, mais qu'échappent à cette application immédiate les situations juridiques définitivement constituées (CE, n° 170717, au Recueil). On parle aussi parfois de de droits individuellement acquis.

C'est ainsi que les dispositions d'un décret qui instituent un délai préalable au versement d'allocation chômage et modifient la définition du salaire de référence ne portent pas atteinte à des droits individuellement acquis dès lors qu'elles ne sont applicables qu'aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure à sa publication ; le même décret a pu, sans porter atteinte à des droits acquis, modifier les conditions de durée de versement et de revalorisation des

allocations versées aux personnes qui avaient été admises au bénéfice de ces allocations avant sa publication (CE, 10 juillet 1987, Meissonnier, n° 47232, aux tables). De même, des dispositions réglementaires relatives à la formation dispensée à des élèves agents publics, notamment, à la durée de la scolarité, sont applicables aux élèves en cours de formation, à défaut de toute décision individuelle ayant fait acquérir aux intéressés des droits (CE, 19 décembre 1980, Revillod et autres, n° 1238, au recueil). En revanche, les dispositions d'un décret modifiant les règles de calcul de l'indemnité due à ses confrères par un huissier bénéficiant d'une création d'office n'étaient pas applicables à la situation d'un huissier dont l'étude avait été créée et qui avait prêté serment avant l'entrée en vigueur du nouveau décret (CE, M. Angeli, précité). De la même manière, la réparation due à une commune du fait de la suppression de l'abattoir municipal devait être regardée comme définitivement constituée à la date à laquelle l'Etat a approuvé la suppression de l'abattoir en cause (CE, 9 mai 2005, Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Commune de Thionville, n° 271038, aux tables). Les textes applicables à une action en récupération d'allocations d'aide sociale sont ceux en vigueur à la date à laquelle la situation de la personne contre laquelle cette action est exercée peut être regardée comme ayant été définitivement constituée (CE, 21 février 2000, Mme Couteau, n° 183844, au Recueil ; CE, 4 février 2000, Département de la Haute-Garonne, n° 192807, au Recueil). S'agissant d'un recours exercé contre un donataire, il en est ainsi lorsque les deux conditions de l'existence d'une donation et de l'admission du donateur à l'aide sociale sont réunies (première décision). S'agissant d'un recours exercé contre la succession du bénéficiaire, la date à prendre en compte est celle du décès du bénéficiaire cette dernière date (seconde décision).

Cette règle a été codifiée à l'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration, qui dispose que : « *Sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date* » (voyez, pour un exemple d'application de ce texte : CE, 19 février 2021, M. Samaan, n° 445426, aux Tables, qui précise que le dépôt d'une demande d'échange de permis de conduire ne saurait être regardé comme instituant, au profit du demandeur, une situation juridique définitivement constituée à la date de ce dépôt). La règle s'applique uniquement aux textes réglementaire, la loi pouvant, dans une certaine mesure, présenter un caractère rétroactif.

Mais, à défaut, comme en l'espèce, de disposition spéciale en ce sens, il nous semble que le texte législatif ne peut être appliqué aux situations juridiquement constituées.

L'énumération de ces décisions du Conseil d'Etat montre que l'enjeu réside dans l'identification de la situation juridique définitivement constituée ou de droits individuellement acquis. On remarque que cette identification est plus fréquente dans le domaine financier et repose alors sur l'idée que le fait générateur de la créance cristallise les situations juridiques du débiteur et du créancier (voyez notamment les conclusions de François Seners sous la décision de 2005 précitée).

En l'espèce, la question qui se pose est celle de savoir si le droit d'user d'un nom est susceptible de varier au gré de la législation applicable au moment de cet usage, c'est-à-dire, pour ce qui concerne la mention sur la carte nationale d'identité, au moment de sa délivrance ou si l'usage d'un nom, dans le respect des règles législatives applicables, permet de reconnaître une situation juridique définitivement constituée. L'hypothèse est assez éloignée de celles reconnues par le Conseil d'Etat permettant de déroger au principe de l'application de la loi aux situations en cours. De plus, la relative souplesse qui existe au profit des intéressés en ce qui concerne l'usage d'un nom, la modification de cet usage ainsi que les différentes combinaisons possibles de noms invite à ne pas y voir une situation cristallisée. De même, les cartes nationales d'identités antérieurement délivrées ne constituent des décisions créatrices de droit que dans la limite de la validité des cartes correspondantes.

Néanmoins la variation dans le temps du nom dont l'usage est autorisé n'est pas sans conséquence pour les intéressés, comme l'illustre le cas de M. Maës-Martin, qui a fait usage de ce nom dans des actes notariés, pour l'ouverture d'un compte bancaire, ou l'inscription à l'université, dont il a découlé le nom inscrit sur ses diplômes. Même si la démonstration de ce qu'il est bien la personne mentionnée dans ces actes n'apparaît pas impossible, avec un nom amputé du tiret, il est certain qu'elle sera rendue plus difficile si le nom porté sur sa carte nationale d'identité n'est pas rigoureusement identique. L'intérêt public que représente la fiabilité des actes privés et administratifs justifie également qu'il existe une certaine stabilité dans l'usage des noms, au-delà de la seule durée de validité de la carte nationale d'identité.

De plus, si l'emploi du tiret n'était pas prévu par la loi de 1985, il n'était pas non plus interdit par cette loi et correspond à l'interprétation qu'en faisait l'administration, laquelle n'apparaît pas illégale au regard des principes énoncés

par Clément Malverti dans ses conclusions sous la décision *M. Blanchard* précitée.

Telles sont les raisons pour lesquelles il nous semble possible de retenir que la loi du 2 mars 2022 n'a pas vocation à s'appliquer aux usages de nom antérieurs à cette loi. Dans l'absolu, la question peut se poser de savoir si l'usage doit être suffisamment constant et prolongé pour constituer une situation juridique définitive. Dans le cas de M. Maës-Martin, cette question ne se pose pas : c'est ce nom qui apparaît depuis une vingtaine d'année sur divers documents notariés, bancaires, universitaires, administratifs et juridictionnels, en découlant très vraisemblablement de la mention qui apparaît depuis 1997 sur sa carte nationale d'identité.

Il s'ensuit qu'en appliquant les dispositions de la loi du 2 mars 2022 à la demande de renouvellement de la carte nationale d'identité qu'a présentée M. Maës-Martin le 2 décembre 2022 puis le 21 mars 2023, pour lui refuser le trait d'union composant le nom d'usage qu'il portait légalement dès avant le 1^{er} juillet 2022, la préfète du Val-de-Marne a méconnu le champ d'application temporelle des dispositions issues de la loi du 21 mars 2022.

Ce motif justifie l'annulation de la décision attaquée.

4.1. Pour autant, il nous semble que vous ne pourrez pas la prononcer sans vous être penché sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le requérante, tirée de ce que la loi du 2 mars 2022 porterait atteinte aux droits de propriété et à une vie privée et familiales garantis par la Constitution.

Nous n'avons pas trouvé de décision de principe du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'articulation entre le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité et la possibilité de l'économie de moyens devant les juges du fond. Mais, dans son office de juge de cassation, le Conseil d'Etat a jugé que, alors même que l'un des moyens soulevés permet de faire au pourvoi, le juge de cassation est tenu, avant de faire droit à ce pourvoi, de répondre au moyen infondé par lequel le requérant conteste le refus de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (CE, 8 décembre 2017, M. Wasels, n° 409429, aux Tables). Les conclusions du rapporteur public n'éclairent pas sur les raisons de ce parti pris, qui peut conduire à transmettre une question qui est sans réelle incidence sur le sort des conclusions du pourvoi mais on peut supposer qu'il s'agit de l'une des manifestations du caractère prioritaire de la question de constitutionnalité, qui doit

ainsi, lorsqu'elle est susceptible d'être fondée, aller au bout du processus permettant au juge de le faire.

C'est aussi une application littérale des conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité définies par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qui sont au nombre de quatre :

- 1° La disposition contestée doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites ;
- 2° Elle ne doit pas avoir été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;
- 3° Elle ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux.

La question peut se poser, en l'espèce, de l'applicabilité au litige, compte tenu de ce qui vient d'être dit sur le champ d'application temporel de la loi. Le Conseil d'Etat fait cependant une application souple de cette condition (CE, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, n°306643, au Recueil et les conclusions de M. Geffray). Dans ces conditions, dès lors que la disposition contestée est la base légale de la décision attaquée, il paraît difficile de la regarder comme n'étant pas applicable au litige.

En revanche, au regard de l'application du texte dans le temps, la question ne présente pas un caractère sérieux dès lors que le requérant se borne à affirmer que l'application rétroactive du texte porte atteinte au droit de propriété et au droit à une vie privée et familiale. En tout état de cause, la loi ne prive pas les intéressés de la possibilité de se prévaloir de titres de propriété mentionnant un précédent nom d'usage, ceux-ci étant en mesure de démontrer qu'ils sont la même personne que celle mentionnée dans les titres, de sorte qu'elle ne porte pas atteinte à son droit de propriété de l'intéressé. En outre, M. Maës-Martin ne précise pas les raisons pour lesquelles la loi porterait atteinte à la vie privée et familiale.

Au surplus, cette question est à notre sens irrecevable pour n'avoir pas été présentée dans un mémoire distinct comme l'imposent les dispositions de l'article R. 771-3 du code de justice administrative, mais dans une pièce jointe à sa requête.

5. Enfin, vous pourrez rejeter comme portées devant une juridiction incompétente les conclusions du requérant tendant à ce que le tribunal enjoigne à la préfète du Val-de-Marne de rectifier l'état civil du requérant en rétablissant son nom d'usage ou de saisir le procureur de la République pour qu'il fasse procéder à cette

rectification. La rectification de l'état civil relève en effet de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire.

Par ces motifs nous concluons :

- Qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. Maës-Martin (défaut de caractère sérieux) ;
- A l'annulation de la décision du 10 décembre 2022 en tant qu'elle refuse la mention sur la carte nationale d'identité du requérant du nom d'usage de Maës-Martin et de la décision confirmative prise à la suite de la nouvelle demande de carte nationale d'identité présentée le 21 mars 2023 (pour méconnaissance du champ d'application temporel de la loi du 2 mars 2022) ;
- Au rejet des conclusions à fin d'injonction comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître (compétence exclusive de l'autorité judiciaire en ce qui concerne les actes d'état civil).