

Paris, 4 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-252

Le Défenseur 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 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code civil ;

Très régulièrement saisi de réclamations relatives aux délais de traitement des demandes de changement de nom par le ministère de la Justice ;

Constate que les délais actuels de traitement peuvent atteindre plus de six années durant lesquelles, de surcroît, les usagers sont dans l'impossibilité d'obtenir des informations sur l'état d'instruction de leur demande ;

Considère que les délais actuels de traitement des requêtes en changement de nom par le ministère de la Justice portent une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 ;

Considère que ces délais, supérieurs à deux ans, portent notamment atteinte à leur vie privée et familiale, au droit à un procès équitable, et à la liberté de circulation au sein de l'Union Européenne ;

Prend acte que le ministère de la Justice reconnaît que « *la durée de ces procédures n'est pas conforme à ce qu'un requérant est en droit d'attendre de l'administration* » et que des réflexions ont été engagées pour réduire la durée de traitement des dossiers ;

En conséquence,

- Recommande la mise en place à brève échéance d'un dispositif efficient permettant d'assurer un traitement des demandes dans un délai raisonnable ;
- Recommande la mise en œuvre de mesures permettant aux usagers de vérifier la complétude de leurs dossiers et de s'informer de leur état d'instruction et des diligences accomplies par le ministère de la Justice, et ce à tout instant de la procédure ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

Le Défenseur des droits est saisi de très nombreuses réclamations relatives aux délais de traitement des demandes de changement de nom par le ministère de la Justice.

Son attention a notamment été encore récemment appelée sur les situations :

- De la famille X, dont la demande de changement de nom a été enregistrée en 2012 ;
- De Mesdames Y et Z, dont les dossiers sont déposés depuis 2014 ;
- De la famille W, et de Messieurs A et B dont les requêtes ont été enregistrées en 2015 ;
- De Messieurs C, D, E, et F, qui sont sans nouvelle de leur demande depuis 2016.

Ainsi, certains réclamants sont dans l'attente d'une réponse à leur demande depuis plus de six années.

Les circonstances qui ont pu motiver leur demande sont très diverses.

Il peut s'agir de binationaux qui ont fait l'objet d'un changement de nom, par jugement ou décision administrative, dans un autre Etat. Titulaires de deux états-civils différents, ils ne parviennent pas à obtenir de documents d'identité pour eux ou leurs enfants, ou rencontrent des difficultés administratives, notamment pour accéder à des prestations sociales.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXI^e siècle est venue simplifier la procédure de changement de nom pour les personnes ayant déjà bénéficié d'une décision administrative ou judiciaire d'un État étranger, en introduisant un article 61-3-1 dans le code civil pour permettre aux personnes qui justifient d'un nom inscrit sur le registre de l'état civil d'un autre Etat de déposer leur demande auprès de l'officier de l'état civil dépositaire de leur acte de naissance en France. Toutefois, cette procédure n'est pas applicable pour les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la loi, dont est encore saisie la direction des affaires civiles et du Sceau.

Beaucoup de demandes sont justifiées par des motifs personnels, tels que la volonté d'harmoniser les noms au sein d'une même famille, d'obtenir le nom d'un parent qui n'a pas été transmis, de voir reconnaître une possession d'état d'un patronyme porté pendant plusieurs années, ou d'éviter l'extinction d'un nom de famille.

Toutes les personnes qui ont saisi le Défenseur des droits indiquent être non seulement dans l'attente d'une réponse depuis plusieurs années, mais également dans l'impossibilité d'obtenir des informations sur leurs dossiers, malgré de multiples sollicitations adressées par courrier au ministère de la Justice. Ils ajoutent ne pouvoir joindre aucun interlocuteur par téléphone.

A titre d'exemple, Monsieur F qui indique avoir adressé sa requête au mois de janvier 2016, a fait savoir au Défenseur des droits qu'il avait adressé six demandes d'information au ministère de la Justice depuis le début de l'année 2018, auxquelles il n'a eu aucune réponse.

La famille X et Messieurs E et B ont également sollicité en vain et à plusieurs reprises des nouvelles de leurs dossiers par l'intermédiaire de leurs avocats.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

A l'occasion de chacun des dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits interroge les services de la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice pour connaître l'état d'instruction des dossiers et avoir une date prévisible de réponse, afin de pouvoir apporter une information circonstanciée aux réclamants.

Certaines de ses demandes demeurent sans retour. Les informations communiquées sont à défaut souvent lapidaires et parfois erronées. C'est ainsi que Monsieur B auquel une décision devait être transmise dans le courant du premier semestre 2018, d'après les informations communiquées au Défenseur des droits, indiquait au mois de septembre 2018 être toujours dans l'attente d'une réponse à sa demande.

Dans d'autres cas, le ministère de la Justice constate que le dossier est incomplet et adresse une demande de pièces au demandeur qui pensait légitimement que sa demande déposée depuis plusieurs années était en cours d'instruction.

Compte tenu plus généralement des difficultés recensées auprès des réclamants, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au ministère de la Justice, par courrier du 5 janvier 2017.

Il était indiqué que la durée très longue de traitement des requêtes en changement de nom par les services du ministère de la Justice était susceptible de porter une atteinte excessive aux droits des usagers à une vie privée et familiale, à un procès équitable, et à la liberté de circulation au sein de l'Union Européenne.

Ce courrier étant demeuré sans réponse, deux relances ont successivement été adressées les 25 avril et 18 juillet 2017.

Par courrier du 4 septembre 2017, le directeur des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice a fait part de ses observations sur une situation individuelle dont le Défenseur des droits n'avait toutefois pas été saisi, s'agissant d'un homonyme. Aucune réponse n'a été apportée sur la question des délais de traitement des dossiers par ses services.

Plusieurs courriels ont été adressés notamment les 9 octobre 2017, 15 mars 2018, et 17 mai 2018, à la section du Sceau et au secrétariat général du ministère de la Justice pour solliciter que soient transmises les observations du ministère de la Justice sur la problématique générale évoquée.

Par courrier du 20 novembre 2018, le ministère de la Justice a transmis ses observations.

S'agissant des demandes déposées par des binationaux sollicitant la mise en cohérence de leur état civil, il a souhaité indiquer qu'il était possible, pour les personnes ayant déposé leur demande avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, de se désister de leur demande initiale afin de saisir l'officier d'état civil et ainsi de voir réduits les délais de traitement de leur demande.

S'agissant plus généralement des délais de traitement des dossiers, il a répondu qu' *« il n'est pas contestable que la durée de ces procédures n'est pas conforme à ce qu'un requérant est en droit d'attendre de l'administration qu'il saisit »*.

Il a ajouté que la situation évoquée faisait *« l'objet d'une attention redoublée depuis quelques mois, notamment sous l'angle des outils susceptibles d'améliorer les délais de traitement des dossiers. Ainsi dans le cadre du schéma directeur du numérique du ministère de la Justice, un projet de numérisation et de dématérialisation du Sceau est en cours d'instruction »*.

Il a souligné qu'un travail d'évaluation de l'organisation, du circuit des décisions et plus largement, du fonctionnement du Sceau est en cours. Une réflexion serait menée autour de « *deux axes principaux : l'un concernant l'opportunité d'une simplification de la législation qui impliquerait une éventuelle déconcentration supplémentaire, l'autre relatif à la gestion des stocks et des flux, dans une approche globale de réorganisation et d'amélioration de l'efficience de la section du Sceau* ».

DISCUSSION

1. Droit interne applicable à la procédure de changement de nom

Le code civil prévoit le principe de dévolution et de fixité du nom de famille. Toutefois, aux termes de l'article 61 du code civil, toute personne qui justifie d'un intérêt légitime peut demander à changer de nom.

Ce texte, issu de la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993, visait à accélérer et simplifier la procédure en prévoyant que le changement de nom serait désormais, dans tous les cas, autorisé par décret simple¹.

Le décret n° 94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom, pris en application de la loi précitée, fixe les modalités de dépôt de la demande de changement de nom.

La demande est adressée au garde des Sceaux, ministre de la Justice. Elle est précédée d'une publication au Journal officiel de la République française et dans un journal d'annonces légales du ressort du domicile du demandeur. En application de l'article 5 du décret du 20 janvier 1994 précité, l'autorisation ou le refus de changement de nom ne peut intervenir que deux mois après la date à laquelle il a été procédé à cette publicité.

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, instruit la demande. A cette fin, il peut demander au procureur de la République près le tribunal de grande instance du lieu de résidence de l'intéressé ou, si celui-ci demeure à l'étranger, à l'agent diplomatique ou consulaire territorialement compétent de procéder à une enquête. Il recueille, le cas échéant, l'avis du Conseil d'Etat.

L'article 6 du décret précise que le refus de changement de nom est motivé. Il est notifié au demandeur par le garde des Sceaux, ministre de la justice. Il est susceptible de recours devant la juridiction administrative.

En application de l'article 61-1 du code civil, tout intéressé peut faire opposition devant le Conseil d'Etat au décret portant changement de nom dans un délai de deux mois à compter de sa publication au Journal officiel.

Les textes ne prévoient cependant aucun délai de traitement de la demande de changement de nom. Ce délai ne saurait toutefois être déraisonnable sans porter atteinte aux droits des usagers.

¹ Rapport n° 76 (1992-1993) de M. Luc DEJOIE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 décembre 1992.

2. Les atteintes portées aux droits des usagers

2.1 L'atteinte portée à la vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv EDH)

En application de l'article 8 de la Conv. EDH : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que la problématique du changement de nom tombe dans le champ d'application de l'article 8 de la Conv. EDH².

Ainsi, par un arrêt du 27 août 2013³, elle a jugé que « *l'article 8 de la Convention ne contient pas de disposition explicite en matière de nom, mais qu'en tant que moyen d'identification personnelle et de rattachement à une famille, le nom d'une personne n'en concerne pas moins sa vie privée et familiale. Que l'État et la société aient intérêt à en réglementer l'usage ne suffit pas pour exclure la question du nom d'une personne du domaine de la vie privée et familiale, conçue comme englobant le droit pour l'individu de nouer des relations avec ses semblables* ».

Dans un second arrêt du 5 décembre 2013⁴, la Cour a rappelé qu'en la matière, les Etats contractants jouissent d'une large marge d'appréciation.

La Cour EDH précise qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux autorités nationales compétentes pour définir la politique la plus opportune en matière de réglementation de changement des noms, mais d'apprécier sous l'angle de la Conv. EDH les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation⁵. Sa tâche ne consiste donc pas à contrôler *in abstracto* la loi et la pratique pertinentes, mais à rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant a enfreint la Conv. EDH⁶.

La Cour EDH rappelle que l'article 8 de la Conv. EDH ne renferme aucune exigence procédurale explicite. Toutefois, elle ajoute qu'il importe que le processus décisionnel soit équitable et permette de respecter comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par cette disposition⁷.

La question principale qui se pose est celle de savoir si les autorités nationales ont ménagé utilement un juste équilibre dans la mise en balance des différents intérêts en jeu qui sont, d'une part, l'intérêt privé du requérant à porter le nom demandé et, d'autre part, l'intérêt public à réglementer le choix des noms.

En ce qui concerne l'intérêt public, la Cour a précisé que des restrictions légales à la possibilité de changer son nom peuvent se justifier dans l'intérêt public, par exemple afin de sauvegarder

² V. notamment, *Burghartz c. Suisse*, 22 février 1994, §. 24, série A n° 280-B ; *Stjerna c. Finlande*, 25 novembre 1994, §. 37, série A no 299-B ; *Guillot c. France*, 24 octobre 1996, §. 21 et §. 22, Recueil des arrêts et décisions 1996-V ; *Ünal Tekeli c. Turquie*, req. n° 29865/96, §. 42, Cour EDH 2004-X et *Golemanova c. Bulgarie*, Req. n° 11369/04, §. 37, 17 février 2011.

³ V. *Luc De Ram et autres c. France*, req. n° 38275/10

⁴ V. *Henry Kismoun c. France*, req. n°32265/10

⁵ V. *Stjerna c. Finlande*, 25 novembre 1994, §. 39, série A n° 299-B.

⁶ V. *Johansson c. Finlande*, 6 septembre 2007, §. 31, Req n° 10163/02.

⁷ V. *Golemanova c. Bulgarie*, 17 février 2011, §. 40, n° 11369/04.

les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné⁸.

Si la Cour EDH a jugé que la procédure de saisine préalable et obligatoire du garde des Sceaux est légale, la durée anormalement longue d'instruction des demandes serait susceptible de porter une atteinte à l'effectivité du droit à la vie privée et familiale.

2.2 L'atteinte à la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne

Par deux arrêts de principe *Garcia Avello* et *Grunkin et Paul*⁹, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a souligné que le principe de non-discrimination, de libre circulation et de séjour sur le territoire des États membres justifie qu'un ressortissant dispose d'un même nom de famille sur les actes d'état civil de chacun des États membres dont il est ressortissant.

La réglementation européenne s'oppose ainsi à ce que les autorités d'un État membre refusent de reconnaître à un ressortissant de l'UE le nom de famille qui apparaît sur les actes de son État d'origine même si celles-ci le feraient en application du droit national.

La CJUE considère que l'atteinte au droit de l'Union européenne est caractérisée lorsque « *la diversité de noms de famille est de nature à engendrer pour les intéressés de sérieux inconvénients d'ordre [...] privé résultant, notamment, des difficultés à bénéficier, dans l'État membre dont ces enfants sont les ressortissants, des effets juridiques d'actes ou de documents établis sous le nom reconnu dans un autre État membre* ».

Ainsi, les binationaux, français et ressortissants d'un autre Etat membre, doivent pouvoir bénéficier d'un changement de nom. Un délai excessif de traitement de leur demande porte en revanche atteinte à leur liberté d'aller et venir.

Si la procédure introduite par l'article 61-3-1 du code civil devrait permettre de résoudre les difficultés des personnes binationales, notamment celles qui sont ressortissantes d'un autre Etat membre, elle n'est toutefois pas applicable aux procédures engagées avant son entrée en vigueur.

Le ministère de la Justice indique qu'il est loisible aux personnes concernées qui ont déposé leur demande sous l'empire de l'ancienne législation de se désister de leur demande pour la redéposer devant l'officier d'état civil « afin de voir réduits les délais de traitement de leur demande ».

Le Défenseur des droits estime que cette proposition ne saurait être satisfaisante, dès lors qu'elle consiste à inviter les usagers à se désister de demandes qui sont déjà pendantes depuis plus de deux ans et pour lesquelles ils ont engagé des frais de publicité.

Elle fait en outre peser sur eux la charge d'entreprendre de nouvelles démarches, sans certitude d'une part des délais dans lesquelles ils auraient finalement obtenu une réponse à leur dossier et d'autre part des délais dans lesquels leur nouvelle demande sera instruite.

2.3 L'atteinte au droit à un procès équitable : l'article 6 § 1 de la Conv. EDH

Il résulte de cet article que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et*

⁸ §. 39 de l'arrêt *Stjerna c. Finlande* préc. V. aussi, §. 34 de l'arrêt *Johansson c. Finlande* préc.

⁹ CJUE, *Garcia Avello*, 2 octobre 2003, C-148/02 ; CJUE, *Grunkin et Paul*, 14 octobre 2008, C 353/06.

impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, (...) ».

Dans un arrêt du 17 juin 2013¹⁰, la Cour EDH a condamné la France pour violation de l'article 6 alinéa 1 de la Conv. EDH dans le cadre de la procédure de changement de nom. Elle a conclu que la cause de l'intéressé n'avait pas été entendue dans « un délai raisonnable », après avoir rappelé que l'état des personnes relevait des droits de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH¹¹.

Pour la Cour EDH, la période à considérer, dans le cadre de la demande de changement de nom débute à la date de dépôt de la demande auprès du garde des Sceaux, « *une telle demande étant un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif* ¹² ».

En l'espèce, la Cour a estimé, pour condamner l'Etat français, que l'affaire ne présentait pas de difficulté particulière, que trois ans avaient été nécessaires au garde des Sceaux pour examiner cette demande et deux ans et presque sept mois à la Cour administrative d'appel pour statuer, sans que le ministère de la Justice produise d'explication quant à ces délais.

LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits considère que les délais de traitement actuels des requêtes en changement de nom par le ministère de la justice, qui peuvent atteindre jusqu'à six années, portent une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Il prend acte que le ministère de la Justice reconnaît que « *la durée de ces procédures n'est pas conforme à ce qu'un requérant est en droit d'attendre de l'administration* » et que des réflexions ont été engagées pour réduire la durée de traitement des dossiers.

Il rappelle que ces délais portent notamment atteinte à leur vie privée et familiale, au droit à un procès équitable, et à la liberté de circulation au sein de l'Union Européenne.

En conséquence, le Défenseur des droits :

- Recommande la mise en place à brève échéance d'un dispositif efficient permettant d'assurer un traitement des demandes dans un délai raisonnable ;
- Recommande la mise en œuvre de mesures permettant aux usagers de vérifier la complétude de leurs dossiers et de s'informer de leur état d'instruction et des diligences accomplies par le ministère de la Justice, et ce à tout instant de la procédure ;

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le ministère de la Justice dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

¹⁰V. *Mustafa c. France*, Req. n° 63056/00

¹¹ *Lassauzet et Guillot c. France*, n° 22500/93, décision de la Commission du 10 octobre 1994.

¹² V. par ex., *mutatis mutandis*, *X. c. France*, arrêt du 31 mars 1992, série A n°234 - C, §. 31.