

**N° 456840**  
**M. B... et autres**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambre réunies**

**Séance du 25 mai 2022**  
**Décision du 21 juin 2022**

## **CONCLUSIONS**

**M. Clément MALVERTI, Rapporteur public**

Issu de la loi (n° 2002-304) du 4 mars 2002 relative au nom de famille, l'article 311-21 du code civil a ouvert la possibilité pour les parents de transmettre à leurs enfants, lors de la déclaration de naissance, soit le nom du père, soit celui de la mère, soit encore ce que le législateur a désigné sous le terme de « double nom », c'est-à-dire un nom composé des noms de chacun des parents « *accolés dans l'ordre choisi par eux dans la limite toutefois d'un nom de famille pour chacun (...)* ».

En posant cette limite d'un nom de famille pour chacun des parents, le législateur a entendu éviter que se forment progressivement, au fil des générations, des noms interminables. Ainsi, lorsque les deux parents sont dotés d'un double nom, il leur est loisible de transmettre à leur enfant soit un seul nom, soit le double nom du père, soit le double nom de la mère, soit encore d'effectuer le panachage de leur choix, dans la limite de deux noms, entre les quatre noms composant leurs doubles noms respectifs. On le voit, les doubles noms sont sécables, c'est-à-dire divisibles. C'est en cela qu'ils se distinguent des noms composés, c'est-à-dire des noms acquis sur plusieurs générations à plusieurs vocables, des noms à particule et des noms résultant de l'adjonction du nom de l'adoptant à celui de l'adopté à l'issue d'une adoption simple. Ces noms composés sont, quant à eux, insécables, et doivent être transmis, lorsqu'ils le sont, dans leur intégralité, sans recombinaison possible.

C'est notamment cette différence qui a conduit l'administration de l'état civil à fixer des règles visant à distinguer formellement les noms doubles des noms composés.

Une première circulaire du 6 décembre 2004, adressée aux officiers de l'état civil, était ainsi venue préciser que lorsque les parents optaient pour le double nom, il convenait de séparer les deux noms le composant par un double tiret. Ce signe devait permettre à l'officier d'état civil de vérifier, sans passer par un examen des actes de naissance, que le nom que

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

souhaitent transmettre les parents fait une juste application des règles de transmission applicables<sup>1</sup>.

Par une décision *Mme L...* du 4 décembre 2009, publiée au Recueil, vous avez néanmoins censuré, pour incompétence, cette manière de faire, en jugeant que *« l'administration ne pouvait, par circulaire, soumettre l'exercice d'un droit prévu et organisé par la loi et par le décret en Conseil d'Etat auquel elle renvoie pour son application, à l'acceptation par les parents de cette adjonction au nom de leur enfant d'un signe distinctif, alors que la loi prévoyait uniquement d'accoler les deux noms sans mentionner la possibilité d'introduire entre les deux des signes particuliers »*<sup>2</sup>.

A la suite de cette annulation, une nouvelle circulaire a été édictée le 25 octobre 2011, qui prévoit cette fois que les deux noms des parents seront désormais séparés par un simple espace. Et une circulaire du 28 octobre suivant est intervenue pour tirer les conséquences de cette modalité d'accolement sur l'élaboration des actes de l'état civil.

Mais cette nouvelle règle n'est pas du goût des requérants qui, s'étant vu refuser lors de la naissance de leur fille la possibilité de lui transmettre leurs noms respectifs séparés par un trait d'union, ont demandé au garde des sceaux l'abrogation de ces circulaires en ce qu'elles imposent que les noms formant un double nom soient séparés par un simple espace.

Ils attaquent devant vous le refus qui leur a été opposé et vous demandent notamment d'enjoindre au garde des sceaux de préciser, par circulaire aux services de l'état civil, que l'accolement des deux parties des noms dévolus peut se faire par tous les signes d'adjonction communément admis en langue française.

Leur moyen principal est tiré, comme dans l'affaire de 2009, de ce que le garde des sceaux n'était pas compétent pour imposer par circulaire que les noms soient séparés par un espace. Ils vous invitent, en substance, à réitérer le raisonnement que vous avez retenu en 2009.

C'est également la voie que nous vous proposons, mais pour en déduire, contrairement aux requérants, que le garde des sceaux était bien compétent pour édicter la règle litigieuse.

**1.** Pour vous convaincre, il nous faut préciser ce qu'à nos yeux vous avez entendu juger en 2009.

---

<sup>1</sup> Pour garantir l'effectivité de la règle qu'elle posait, la circulaire prévoyait en outre que, dans l'hypothèse où les parents s'opposaient à l'adjonction du double tiret, l'officier d'état civil était tenu de leur refuser la possibilité d'exercer le choix prévu par l'article 311-21, et devait inscrire leur enfant sous un nom résultant de l'application des règles supplétives prévues par la loi dans l'hypothèse où cette possibilité n'est pas utilisée.

<sup>2</sup> CE, 4 février 2009, n° 315818, A

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**1.1.** Il est nous semble-t-il acquis, et nous rejoignons les requérants sur ce point, que les dispositions litigieuses des circulaires attaquées n'ont pas été prises sur le fondement du pouvoir *Jamart*. En effet, à l'instar de ce que prévoyait la circulaire de 2004 s'agissant du double tiret, la circulaire du 28 octobre 2011 précise que le refus d'adjonction de cet espace entre les deux noms entraîne l'application des règles supplétives prévue par la loi et vaut donc renonciation à la possibilité de choix de double nom offerte par le législateur. Dans ces conditions, et comme vous l'indiquait Béatrice Bourgeois-Machureau dans l'affaire *L...*, « *il est impossible de soutenir (...) que le[s] circulaire[s] [attaquées] se borne[nt], sur cette question, à définir les modalités d'organisation du service public de l'état civil* ».

Il ne peut s'agir davantage d'actes réglementaires d'application des lois qui ne diraient pas leur nom, car la loi du 4 mars 2002 renvoie à un décret en Conseil d'Etat, et non à un acte du garde des sceaux, le soin de préciser ses modalités d'application.

Il ne peut donc s'agir que de circulaires interprétatives, c'est-à-dire adoptées sur le seul fondement de la « *compétence à interpréter* » que détient toute autorité hiérarchique<sup>3</sup>.

Or vous jugez depuis votre décision *Notre-Dame du Kreisker*<sup>4</sup> que l'auteur d'une telle circulaire est incompetent pour fixer, par cette voie, une règle nouvelle.

Vous avez donc estimé par votre décision *L...* que l'obligation du double tiret constituait une règle nouvelle. Et la question que pose le présent litige est de savoir s'il en va de même du simple espace.

**1.2.** Vous le savez, la notion de « règle nouvelle » est difficile à appréhender. Elle repose sur le postulat qu'il est possible de distinguer entre les interprétations créatrices et celles qui ne le sont pas. Or, bien que vous l'assumiez pleinement car il permet à l'administration, sans modifier les règles d'attribution du pouvoir réglementaire, d'édicter des circulaires interprétatives utiles au bon fonctionnement de la machine administrative, ce postulat est contestable, dans la mesure où toute opération d'interprétation revêt nécessairement une portée créatrice. En dissipant « *l'obscurité que les textes recèlent [et] en arrêtant la dérive des significations* »<sup>5</sup>, la circulaire interprétative est en effet le produit d'un acte de volonté au moins autant que d'un acte de connaissance<sup>6</sup>. Elle est donc nécessairement créatrice de sens et revêt incontestablement un caractère normatif, qu'elle précise le sens du texte à partir de la volonté supposée de son auteur ou qu'elle corrige ou complète le texte en fonction des circonstances.

---

<sup>3</sup> concl. sur Sect., 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, Ibid.

<sup>4</sup> CE, Ass., 29 janvier 1954, p. 64

<sup>5</sup> J. Chevallier, Les interprètes du droit, in P. Amssek [dir.], *Interprétation et droit*, Bruylant, 1995, p. 115

<sup>6</sup> v. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1962, p. 453 et s.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Il en résulte, comme le relevait déjà Bernard Tricot dans ses conclusions sur votre décision *Notre-Dame-de-Kreisker*, « *qu'il n'y a pas de limite précise* » entre une interprétation non créatrice et une règle nouvelle. Tout dépendra en réalité, nous semble-t-il, du point de savoir si la règle posée par l'acte d'interprétation est à ce point novatoire<sup>7</sup> qu'elle n'a pu être envisagée par l'auteur du texte interprété.

**1.3.** C'est en tous cas ce que vous avez considéré dans l'affaire de 2009.

Mais la nouveauté de la règle du double tiret ne venait à nos yeux pas tant de ce qu'elle revenait à imposer aux parents une modalité d'accolement entre les deux noms formant le double nom qu'ils souhaitaient transmettre à leur enfant, mais de ce que cette modalité était à ce point originale que le législateur n'avait pas pu l'envisager.

Expliquons-nous.

L'article 311-21 du code civil, nous vous l'avons dit, prévoit que les deux noms constituant le double nom doivent être « accolés », c'est-à-dire, si l'on se réfère au Littré, qu'ils doivent « figurer ensemble ». Dans le langage courant donc, le verbe n'implique apparemment pas l'utilisation d'un signe particulier entre les deux objets voués à être assemblés.

Il existe donc deux manières d'interpréter la volonté du législateur : soit considérer que le terme « accoler » sans autre précision ne renvoie à rien, c'est-à-dire que le législateur a entendu laisser aux parents une liberté totale de choix dans les modalités d'accolement ; soit, à l'inverse, estimer que le terme « accoler » renvoyait dans l'esprit du législateur à la réunion des deux noms sans signe distinctif, le service de l'état civil étant alors tenu de faire obstacle à l'utilisation par les parents d'un tel signe.

La première branche de cette alternative ne nous semble pas pouvoir être retenue. En effet, il est exclu que le législateur ait entendu permettre aux parents que les deux noms formant le double nom de leur enfant soient accolés comme bon leur semble, c'est-à-dire en utilisant toutes sortes de symboles, allant de l'esperluette au signe +, en passant par la barre oblique voire les émoticônes.

De sorte que c'est la seconde branche de l'alternative qui mérite d'être privilégiée. Cela revient à considérer qu'en permettant aux parents d'accoler leurs deux noms pour former un double nom, le législateur a exclu que les parents choisissent n'importe quelle modalité d'accolement. En conséquence, l'administration chargée de l'état civil pouvait compétemment leur imposer le recours à une modalité d'accolement excluant l'utilisation d'un signe particulier.

---

<sup>7</sup> Par opposition à confirmatif ou réitératif.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Si vous nous suivez, vous lirez donc votre décision de 2009 comme ayant censuré le double tiret non pas au motif que le garde des sceaux était incompétent pour prescrire quoi que ce soit, mais parce que la modalité d'accolement prescrite, le double tiret, constituait un signe particulier que le législateur avait exclu. Autrement dit, c'est ce signe, du fait de son caractère singulier, hors du commun, qui constituait une règle nouvelle entachée d'incompétence, et non la seule imposition d'une modalité d'accolement. C'est en ce sens, nous semble-t-il, que votre décision relève que la « *loi prév[oit] uniquement d'« accoler » les deux noms sans mentionner la possibilité d'introduire entre les deux des signes particuliers ».*

Or, nous peinons à regarder le simple espace comme un signe particulier au sens de votre décision *L...* De sorte qu'en prescrivant son usage, les circulaires attaquées ne nous semblent pas avoir édicté une règle nouvelle entachée d'incompétence.

Vous pourriez naturellement ressentir un instant de gêne et vous aviser qu'après tout, si les circulaires avaient été un peu plus souples, non pas en offrant une liberté totale aux parents mais en leur ouvrant une alternative entre le trait d'union et le simple espace, vous n'auriez sans doute rien trouvé à redire.

A vrai dire, nous non plus.

Pour autant, il nous semble difficile de censurer les circulaires pour ce seul motif. En effet, cela reviendrait à juger que le terme « accoler » sans autre précision, s'il ne saurait impliquer une liberté totale dans le choix de la modalité d'accolement, exige nécessairement que l'opération puisse être réalisée soit par un espace soit par un trait d'union. Or, nous ne trouvons aucun élément dans les travaux préparatoires qui irait dans le sens d'une telle interprétation, laquelle s'avèrerait en outre davantage constructive que celle que nous vous proposons. D'autant qu'en opportunité, force est de constater que si le double tiret retenu par la circulaire de 2004 avait, en raison de son caractère peu commun, donné lieu immédiatement à de nombreux contentieux, et même à des refus d'application par le juge judiciaire<sup>8</sup>, la nouvelle interprétation retenue par les circulaires attaquées n'a semble-t-il pas suscité un même émoi.

En définitive, nous peinons à reprocher au garde des sceaux d'avoir estimé que la loi, parce qu'elle ne précisait rien, et parce que vous l'aviez interprété comme faisant obstacle à un signe distinctif, autorisait l'espace comme modalité d'accolement entre les deux membres du double nom. Et nous vous proposons donc de juger que le garde des sceaux a pu compétemment imposer par la voie de circulaires l'utilisation du simple espace.

---

<sup>8</sup> v. not. TGI de Lille, 3 juillet 2008, n° 08-3021

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

2. Par un deuxième moyen, les requérants soutiennent que l'imposition d'un espace entre les deux noms composant un double nom porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la Convention EDH.

Si vous nous avez suivi sur le moyen précédent, vous serez conduits à regarder ce moyen comme consistant à exciper de l'inconventionnalité de la loi. En effet, si le simple espace n'est pas une règle nouvelle par rapport à la loi, c'est donc qu'il découle de la loi elle-même, et que les vices susceptibles de l'entacher tirent leur origine de cette dernière et non des circulaires<sup>9</sup>.

Sur le fond, le moyen est en tous cas opérant. La Cour de Strasbourg juge en effet qu'« *en tant que moyen d'identification personnelle et de rattachement à une famille, le nom d'une personne n'en concerne pas moins la vie privée et familiale de celle-ci* »<sup>10</sup>. Elle accepte donc de soumettre une règle nationale relative au choix ou au changement d'un nom à un test de proportionnalité, exigeant, classiquement, qu'un juste équilibre soit ménagé entre, d'une part, les intérêts de l'individu, d'autre part, ceux de la société dans son ensemble, au titre desquels figurent notamment l'intérêt public d'« *assurer un enregistrement exact de la population ou (...) de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et relier à une famille les porteurs d'un nom donné* »<sup>11</sup>. Elle précise en outre que, dans ce domaine, les Etats « *jouissent d'une large marge de manœuvre et qu'elle n'a pas vocation à se substituer aux autorités internes compétentes pour déterminer la politique la plus opportune en la matière* »<sup>12</sup>.

Sur le terrain de l'article 8 de la convention EDH, l'argumentation des requérants se subdivise en deux branches.

Il est d'abord soutenu que l'espace simple constitue une ingérence dans ce droit et qu'il ne poursuit aucun but légitime.

Cela ne nous convainc pas.

On l'a dit, la règle litigieuse vise à permettre à l'officier d'état civil de vérifier que le nom que souhaitent transmettre les parents fait une juste application des règles de transmission qui lui sont applicables, notamment en distinguant les noms doubles des noms composés.

---

<sup>9</sup> Où l'on retrouve le caractère un peu artificiel de la distinction entre les interprétations créatrices et celles qui ne le sont pas...

<sup>10</sup> CEDH, 22 février 1994, *Burghartz c. Suisse*, 16123/92, par. 24

<sup>11</sup> CEDH, 25 novembre 1994, *Stjerna c. Finlande*, 18131/91, par. 38 39

<sup>12</sup> CEDH, 25 juin 2019, *Aktaş et Aslaniskender c. Turquie*, n°s 18684/07 et 21101/07, par. 45

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Certes, comme le font valoir les requérants, les actes d'état civil spécifient déjà l'origine du double nom en prévoyant une mention particulière indiquant les deux parties du nom.

Mais l'extrait d'acte de naissance sur lequel ces renseignements sont portés n'est pas requis lors de la déclaration de naissance, au moment où le nom de famille est transmis à l'enfant. Il en va de même du livret de famille ou de l'acte de reconnaissance prénatale, sur lesquels sont également mentionnés les première et seconde parties d'un double nom : seuls les parents mariés ou ayant déjà au moins un enfant sont titulaires d'un livret de famille, et la reconnaissance prénatale peut très bien ne pas avoir eu lieu. De sorte que la règle fixée par les circulaires évite à l'officier d'état civil d'avoir à saisir ses homologues du lieu de naissance des père et mère. Sauf à bousculer l'économie générale des règles qui organisent la déclaration des naissances, en la rendant beaucoup plus lourde et en fragilisant par là le statut juridique de l'enfant pendant ses premiers jours en cas de dysfonctionnements, nous pensons donc que la règle litigieuse doit être regardée comme poursuivant un but légitime.

Il est vrai, comme le font encore valoir les requérants, que l'exigence posée par les circulaires litigieuses ne règle pas tous les problèmes. En effet, certains noms composés – Giscard d'Estaing par exemple – ne sont pas séparés par un trait d'union, de sorte qu'il est impossible sans acte d'état civil de déterminer leurs modalités de transmission. Mais, d'une part, l'on ne saurait déduire du caractère imparfait de la règle fixée par les circulaires que l'objectif qu'elles poursuivent est illégitime, ne serait-ce que parce qu'aucune autre solution ne s'impose avec la force de l'évidence, étant rappelé que vous avez écarté en 2009 toute possibilité de prévoir par voie de circulaire un signe distinctif tel le double tiret qui seul permettrait de lever toute incertitude en la matière. D'autre part, indépendamment même de la nécessité de différencier entre les doubles noms et les noms composés indivisibles, il fallait bien que les circulaires prévoient pour les premiers une modalité d'accolement.

La seconde branche du moyen est tirée de ce que la règle du simple espace porterait atteinte au droit à l'intimité en levant le secret de la filiation. Les requérants rappellent à cet égard que la possibilité de transmettre un double nom est réservé aux seuls enfants dont la filiation est établie à l'égard de leurs deux parents au plus tard le jour de la déclaration de leur naissance ou par la suite mais simultanément. Dès lors, le double nom avec espace indiquerait les conditions dans lesquelles la filiation de celui qui le porte a été établie.

A supposer même que l'argumentation soit opérante, elle manque en fait. En effet, nous vous l'avons dit, certains noms composés sont également séparés par un espace, de sorte que rien ne peut être déduit avec certitude de cette seule indication.

**3. Les deux derniers moyens vous retiendront moins longtemps.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Les requérants soutiennent que les circulaires méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité en réservant le trait d'union à certains modes d'établissement de la filiation, tels que ceux transmis dans le cadre d'une adoption simple.

Mais le moyen n'est pas opérant, car nécessairement dirigé contre la loi, il ne saurait être examiné que par le biais d'une QPC. Sur le fond, et en tout état de cause, la différence de traitement en cause est justifiée par une différence de situation car les deux noms transmis à l'adopté dans le cadre d'une adoption simple sont insécables, à la différence des doubles noms.

Les requérants invoquent enfin l'article 2 de la Constitution et l'article 111 de l'ordonnance de Villers-Cotterêts, en soutenant que l'imposition d'un simple espace entre les deux noms méconnaîtrait les règles élémentaires de la langue française. Faute de QPC, l'invocation de la Constitution est une fois de plus inopérante, comme l'est également celle de l'article 111 de l'ordonnance d'août 1539, qui a valeur législative et ne concerne que les actes de justice<sup>13</sup>. En tout état de cause, vous conviendrez que les espaces entre les mots ne sont pas inconnus de la langue française, et il n'existe aucun usage à ce point établi qui interdirait de séparer deux patronymes par un espace.

Et **PCMNC** au rejet de la requête.

---

<sup>13</sup> v. pour une application positive de l'ordonnance d'août 1539 à une décision juridictionnelle, CE, 1<sup>er</sup> avril 2022, *Société Amaya Service Limited*, n° 450613, B

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*