

Audience publique du 28 septembre 2016

Recours formé par
Madame ..., ...,
contre deux actes pris en matière de changement de nom patronymique

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 37177 du rôle et déposée le 17 novembre 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Barbara Koops, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., enseignante, demeurant actuellement à L-..., tendant à l'annulation d'un arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 portant refus dans son chef de l'autorisation de changer son nom patronymique de «... » en «...», ainsi que de la décision confirmative de refus, ainsi qualifiée, du ministre de la Justice datée du 17 août 2015, intervenue suite au recours gracieux introduit le 10 août 2015 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 24 décembre 2015 ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Barbara Koops et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul Reiter en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 4 juillet 2016 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 4 juillet 2016 accordant à chacune des parties un délai pour déposer un mémoire supplémentaire ;

Vu le mémoire additionnel du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 14 juillet 2016 ;

Vu le mémoire supplémentaire de Maître Barbara Koops déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2016 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les actes déférés ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Barbara Koops et Madame le délégué du gouvernement Stéphanie Linster en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 septembre 2016.

Par courrier du 10 août 2014, Madame ... s'adressa au ministère de la Justice afin de solliciter l'autorisation de changer son nom patronymique de «... » en celui de «...».

Par avis respectifs des 1^{er} et 16 septembre 2014, le Procureur d'Etat et le Procureur général d'Etat se prononcèrent en défaveur du changement de nom patronymique sollicité par

Madame.... Le Conseil d'Etat émit le 18 novembre 2014 également un avis défavorable quant au changement de nom patronymique ainsi sollicité.

Suite à ces avis, la requête en changement de nom patronymique fut rejetée par arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 transmis à l'intéressée par un courrier du ministre de la Justice, ci-après désigné par « le ministre », du 26 mai 2015. Cette décision est motivée comme suit :

« Vu la demande présentée le 10 août 2014 par Madame ..., née le ... à ..., de nationalité luxembourgeoise et demeurant à L-..., sollicitant l'autorisation de changer son nom patronymique actuel en celui de « ... » ;

Vu le titre II de la loi du 11-21 germinal an XI relative aux prénoms et changements de noms, telle que modifiée par la loi du 18 mars 1982 relative aux changements de noms et de prénoms ;

Vu les avis négatifs rendus par le Procureur d'Etat de Luxembourg le 1^{er} septembre 2014 et par le Procureur général d'Etat le 16 septembre 2014 ;

Vu l'avis négatif rendu par le Conseil d'Etat en date du 18 novembre 2014 ;

Considérant que la requérante expose qu'elle porte le nom de « ... » depuis son mariage conclu le 1^{er} juillet 1974 avec Monsieur, mariage qui a été dissous par jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 23 janvier 2014 ;

Considérant que la requérante souhaite porter le même nom que ses deux fils ;

Considérant que la requérante déclare qu'elle est connue, depuis des décennies, sous le nom de « ... » dans les milieux culturels et artistiques ainsi que dans le cadre de sa profession d'enseignante dans un lycée ;

Considérant que le principe de la fixité du nom patronymique constitue une règle d'ordre public et social ;

Considérant qu'un changement de nom patronymique ne peut être autorisé qu'en présence de circonstances exceptionnelles et pour des raisons importantes ;

Considérant que, contrairement au droit français, la législation luxembourgeoise ne prévoit pas le nom d'usage ;

Considérant que le Procureur d'Etat de Luxembourg estime que « tout au plus pourrait-on invoquer le droit coutumier, bon nombre de femmes mariées utilisant effectivement, avec ou sans l'accord de leur mari, le nom de ce dernier pour décliner leur identité » ;

Considérant que l'avis du Procureur d'Etat de Luxembourg retient que la « demande en changement du nom dit de « jeune fille » en un nom composé par le nom du mari et le nom de jeune fille n'aurait pu aboutir pendant le mariage et ne pourra davantage être accueillie après le divorce de la requérante » ;

Considérant que le Procureur d'Etat de Luxembourg est d'avis que la requérante pourrait « trouver en accord, en l'absence d'une demande en ce sens au cours de la

procédure de divorce, avec son ancien époux, en vue de l'utilisation du nom de ... à titre de dénomination commerciale ou à titre de nom d'artiste, en tirant argument de l'article 299 alinéa 2 du Code civil ;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Art. 1^{er}. - L'autorisation sollicitée est refusée.

Art. 2. - Notre Ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent arrêté. »

Par courrier du 10 août 2015, Madame... introduisit un recours gracieux contre l'arrêté grand-ducal, précité, par rapport auquel le ministre prit position comme suit :

« Par la présente, j'accuse bonne réception de votre recours gracieux du 10 août 2015 dirigé contre l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 portant refus de changer votre nom patronymique actuel en celui de « ... ».

Comme indiqué sur la copie de l'arrêté grand-ducal qui vous a été notifiée, vous avez la possibilité d'introduire un recours devant le tribunal administratif. [...] »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 17 novembre 2015, Madame... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 portant refus de sa demande de changement du nom patronymique, ainsi que de la décision confirmative de refus, ainsi qualifiée, du ministre du 17 août 2015, intervenue suite au recours gracieux introduit le 10 août 2015.

Aucune disposition de la loi du 11-21 germinal an XI relative aux prénoms et changements de noms, telle que modifiée par la loi du 18 mars 1982 relative aux changements de noms et de prénoms, ci-après désignée par « la loi modifiée du 11-12 germinal an XI », ne prévoyant de recours de pleine juridiction contre une décision de refus de changement de nom patronymique, le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation sous examen.

Tel que relevé ci-avant, le recours en annulation est dirigé, d'une part, contre l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 portant refus de l'autorisation du changement de nom patronymique sollicité et, d'autre part, contre un courrier émanant du ministre du 17 août 2015 et faisant suite au recours gracieux introduit par la requérante contre l'arrêté grand-ducal prévisé.

Il appartient à cet égard tout d'abord au tribunal d'analyser si le recours de Madame... en ce qu'il vise le courrier émanant du ministre du 17 août 2015 est recevable pour avoir été dirigé contre une décision administrative individuelle susceptible de recours, le tribunal étant ainsi amené à examiner le caractère décisionnel de l'acte ainsi critiqué. Il s'agit là en effet d'une question d'ordre public que le tribunal a soulevée d'office à l'audience publique du 4 juillet 2016 tout en permettant aux parties de prendre position y relativement par le biais de mémoires additionnels.

Dans son mémoire additionnel, la partie étatique fait valoir que le courrier ministériel du 17 août 2015 serait constitutif d'un accusé de réception du recours gracieux de la

requérante, ainsi que d'un rappel de la possibilité d'introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif. Il s'agirait dès lors d'une simple lettre d'information ne contenant aucun élément décisionnel et n'étant en conséquence pas susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux.

La requérante, pour sa part, estime qu'en accusant bonne réception de son recours gracieux par le biais du courrier litigieux et en lui rappelant qu'il lui serait possible d'introduire un recours contentieux contre l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015, le ministre l'aurait implicitement informée de ce que, soit il n'entendait pas continuer son recours gracieux pour réexamen à l'autorité compétente, à savoir le Grand-Duc, soit que l'arrêté grand-ducal litigieux était confirmé et qu'il lui était loisible de l'attaquer en justice. Dans les deux cas, ledit courrier comporterait dès lors nécessairement une décision de rejet de son recours gracieux.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* ». Cet article limite ainsi l'ouverture d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste¹.

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit dès lors constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame. Si le caractère décisoire de l'acte attaqué est une condition nécessaire à la recevabilité du recours contentieux, il n'est pas pour autant une condition suffisante. En effet, pour être susceptible de faire l'objet d'un recours la décision critiquée doit encore être de nature à faire grief².

Plus particulièrement, n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision³. Pareillement, une lettre qui ne porte aucune décision et qui n'est que l'expression d'une opinion destinée à éclairer l'administré sur les droits qu'il peut faire valoir ou plus généralement sur la situation juridique, de même qu'un avis sur l'interprétation à donner à un texte légal ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation⁴.

Pour déterminer le caractère décisoire ou simplement informatif d'une lettre, il y a dès lors lieu d'analyser son libellé et de qualifier son contenu.

¹ F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28.

² Trib. adm. 18 juin 1998, n° 10617 et 10618, Pas. adm. 2016, V° Actes administratifs, n° 39 et les autres références y citées.

³ Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n° 10263C, Pas. adm. 2016, V° Actes administratifs, n° 57 et les autres références y citées.

⁴ Trib. adm., 7 mars 2007, n° 21708 du rôle, Pas. adm. 2016, V° Actes administratifs, n° 67 et les autres références y citées.

En l'espèce, le courrier déféré du 17 août 2015, par le biais duquel le ministre accuse bonne réception du recours gracieux dirigé contre l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 portant refus de l'autorisation de changement de nom patronymique sollicité tout en renvoyant la requérante aux instructions sur les voies de recours indiquées dans ledit arrêté comporte clairement un élément décisionnel. En effet, par la formulation employée et plus particulièrement par le renvoi aux voies de recours ouvertes à la requérante contre l'arrêté grand-ducal litigieux, le ministre a rejeté la demande de réexamen introduite par la requérante sur le fondement d'informations et d'explications supplémentaires et ainsi mis fin à la procédure, en confirmant implicitement mais nécessairement le refus de changement de nom sollicité tel que résultant de l'arrêté grand-ducal litigieux. Il a partant pris une décision produisant des effets juridiques et affectant la situation personnelle de la requérante, donc une décision administrative susceptible d'un recours contentieux.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, le recours en annulation, en ce qu'il est dirigé, d'une part, contre l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 et, d'autre part, contre la décision ministérielle confirmative du 17 août 2015, est recevable pour avoir été, par ailleurs, introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond, il appartient tout d'abord au tribunal d'analyser la légalité externe des actes attaqués avant de se livrer, par le biais de l'examen de la légalité des motifs, au contrôle de leur légalité intrinsèque.

Etant donné que la question de la compétence de l'autorité administrative est d'ordre public, le tribunal a soulevé d'office à l'audience publique du 4 juillet 2016 la question de la compétence du ministre pour prendre une décision en matière de changement de nom.

Dans ce contexte, la demanderesse soutient, dans son mémoire additionnel, que le ministre serait incompétent pour prendre une telle décision en sollicitant l'annulation de la décision ministérielle du 17 août 2015 intervenue sur recours gracieux.

La partie étatique, quant à elle, confirme que l'autorité compétente pour autoriser ou refuser un changement de nom patronymique est le Grand-Duc dont l'arrêté est contresigné par le ministre de la Justice qui lui-même n'est pas compétent pour prendre une décision en matière de changement de nom.

Quant à la compétence du ministre pour prendre la décision déférée du 17 août 2015, force est au tribunal de constater qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 6 fructidor an II, aucun citoyen ne peut porter de nom ni de prénom autres que ceux exprimés dans son acte de naissance. L'article 4 de la loi modifiée du 11-21 germinal an XI, précitée, déroge au principe de la fixité des noms et prénoms en disposant que toute personne qui aura quelque raison de changer de nom ou de prénoms en adressera la demande motivée au gouvernement. En vertu de l'article 5 de la même loi, « *Le gouvernement se prononcera dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique.* ».

Il s'ensuit que, tel que cela ressort également des explications de la partie étatique, les décisions portant sur une demande de changement de nom doivent prendre la forme d'un arrêté grand-ducal faisant l'objet d'une délibération du Gouvernement en conseil et étant contresigné par un ministre qui en assume la responsabilité, en l'occurrence par le ministre de la Justice, de sorte que la compétence pour accorder ou refuser un changement de nom appartient exclusivement au Grand-Duc.

Il s'ensuit encore qu'en s'abstenant de continuer le recours gracieux, dont la finalité est d'amener l'autorité qui a pris la décision initiale, mieux informée, à reconsidérer sa position par une nouvelle décision, à l'autorité compétente, à savoir au Grand-Duc, tout en prenant par le biais de son courrier du 17 août 2015 une décision propre confirmant le refus d'autoriser le changement de nom sollicité par la demanderesse, le ministre a excédé son champ de compétence. Il y a dès lors lieu d'annuler la décision ministérielle déferée du 17 août 2015 pour violation de la loi et de renvoyer l'affaire devant le ministre pour transmission à l'autorité compétente.

Dans la mesure où, en raison de l'annulation de la décision du ministre, le recours gracieux est considéré comme n'étant pas encore vidé et partant l'arrêté grand-ducal du 30 avril 2015 non encore définitif, le tribunal est amené à surseoir à statuer en attendant l'issue réservée au recours gracieux.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond le déclare justifié pour autant qu'il est dirigé contre la décision ministérielle du 17 août 2015 ;

partant annule la décision ministérielle du 17 août 2015 pour incompétence du ministre et renvoie le dossier au ministre pour transmission à l'autorité compétente ;

pour le surplus, avant tout autre progrès en cause, sursoit à statuer en attendant l'issue réservée au recours gracieux ;

réserve tous droits et moyens des parties, ainsi que les frais ;

fixe l'affaire au rôle général.

Ainsi jugé par :

Annick Braun, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Alexandra Castegnaro, premier juge,

et lu à l'audience publique du 28 septembre 2016 par le vice-président, en présence du greffier Michèle Hoffmann.

s. Michèle Hoffmann

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 28/9/2016

Le Greffier du Tribunal administratif