

Décision n° 2015-9 LOM du 21 octobre 2015

Pacte civil de solidarité en Polynésie française

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 juillet 2015, par le président de l'assemblée de la Polynésie française, en application du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il constate que sont intervenues dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française « *les dispositions de l'article 40-II de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et libéralités, en tant qu'elles ont étendu en Polynésie française les articles 515-3 à 515-7 du code civil relatif au pacte civil de solidarité* ».

Il s'agissait de la neuvième saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure dite de « déclassement outre-mer ». Le Conseil constitutionnel, qui disposait d'un délai de trois mois pour se prononcer, a rendu sa décision le 21 octobre 2015.

I. – Les dispositions faisant l'objet de la demande

La demande portait sur le paragraphe II de l'article 40 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, en tant qu'il rend applicables en Polynésie française les articles 515-3 à 515-7 du code civil, relatifs au pacte civil de solidarité (PACS), qui ont été soit modifiés, soit réécrits, soit créés par les articles 26 et 27 de cette même loi¹.

Selon un mode de raisonnement déjà appliqué à plusieurs reprises², le Conseil a considéré, dans la décision commentée, que « *la demande du président de l'assemblée de la Polynésie française doit être regardée comme portant sur les mots "en Polynésie française" figurant dans la seconde phrase du paragraphe II de l'article 40 de la loi du 23 juin 2006, en tant qu'ils rendent applicables dans cette collectivité d'outre-mer les dispositions des articles 515-3-1, 515-4, 515-5, 515-5-1, 515-5-2 et 515-5-3 du code civil ainsi que les modifications apportées aux articles 515-3 et 515-7 de ce code* » (cons. 4).

¹ L'article 26 de la loi du 23 juin 2006 a modifié les articles 515-3 et 515-7 et créé un nouvel article 515-3-1 ; son article 27 a réécrit intégralement les articles 515-4 et 515-5 et créé trois nouveaux articles 515-5-1, 515-5-2 et 515-5-3 du code civil.

² V. les décisions n°s 2014-4 LOM du 19 septembre 2014, *Motivation des actes administratifs en Polynésie française*, cons. 2 ; 2014-5 LOM du 23 octobre 2014, *Accès aux documents administratifs en Polynésie française*, cons 2 ; 2014-6 LOM du 7 novembre 2014, *Droit de la propriété intellectuelle en Polynésie française*, cons 8 ; 2014-7 LOM du 19 novembre 2014, *Dispositions de droit civil en Polynésie française*, cons. 4.

II. – Le régime juridique du PACS

Le PACS a été créé par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité. L'article 1^{er} de cette loi a complété le livre I^{er} « *Des personnes* » du code civil par un titre XII intitulé « *Du pacte civil de solidarité et du concubinage* », dont le chapitre I^{er} « *Du pacte civil de solidarité* » comprenait les articles 515-1, 515-2, 515-3, 515-4, 515-5, 515-6 et 515-7. Y ont ensuite été ajoutés les articles 515-3-1, 515-5-1 à 515-5-3 par la loi du 23 juin 2006, et l'article 515-7-1 par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

– L'article 515-1 définit le PACS comme « *un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune* ».

– L'article 515-2 prévoit les empêchements à la conclusion d'un PACS (ascendants et descendants en ligne directe ; alliés en ligne directe ; collatéraux jusqu'au troisième degré ; personne déjà mariée ou déjà liée par un PACS).

– L'article 515-3 est relatif aux conditions de forme et d'enregistrement du PACS.

– L'article 515-3-1 est relatif aux modalités de publicité du PACS qui, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006, est inscrit en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire.

– L'article 515-4 est relatif aux engagements de vie commune, d'aide matérielle et d'assistance réciproque des partenaires ainsi qu'à l'obligation solidaire aux dettes contractées pour les besoins de la vie courante.

– Les articles 515-5 à 515-5-3 sont relatifs au régime applicable aux biens des partenaires.

– Les articles 515-6, 515-7 et 515-7-1 sont relatifs à la dissolution du PACS (dispositions applicables, modalités, effets).

* La loi du 15 novembre 1999 n'a pas été rendue applicable en Polynésie française. Un amendement du Gouvernement visant à introduire un article 11 *bis*, prévoyant l'application de l'article 1^{er} de la proposition de loi (créant les articles 515-1 à 515-7 du code civil) aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte, avait été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale. Néanmoins, cet article 11 *bis* avait ensuite été supprimé car, ainsi que cela avait été avancé lors des débats parlementaires, l'extension envisagée appelait la consultation des assemblées territoriales conformément à

Commentaire

l'article 74 de la Constitution et, dès lors que ces consultations n'avaient pas été réalisées, il en résultait un risque de censure par le Conseil constitutionnel³.

* La loi du 23 juin 2006 a partiellement étendu le régime juridique du PACS en Polynésie française. Cette loi, qui avait principalement pour objet une réforme des successions, a modifié pour la première fois le régime juridique du PACS en précisant, notamment, les devoirs des partenaires, le régime patrimonial de leurs biens et les conditions de dissolution du pacte. Les dispositions de cette loi ont, à quelques exceptions près, été rendues applicables en Polynésie française. Les travaux préparatoires de cette loi n'expliquent cependant pas le motif de l'extension des dispositions de cette loi relatives au PACS.

En dépit de cette extension, le régime du PACS est demeuré privé de fondement juridique en Polynésie française car l'article 515-1, qui crée et définit ce pacte, n'y a pas été rendu applicable. Il en est résulté une application partielle et, en fait, impraticable du PACS⁴.

* Jusqu'en 2009, le problème se posait de la même manière en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna : alors que la loi du 15 novembre 1999 n'était pas applicable dans ces territoires, les articles 26 et 27 de la loi du 23 juin 2006 y étaient applicables en vertu de l'article 40 de cette même loi. Dans ces deux collectivités d'outre-mer, toutefois, l'article 70 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a mis fin à cette incohérence en étendant à ces territoires l'application des articles 515-1 à 515-7 du code civil.

* Postérieurement à 2006, à l'initiative de M. Edouard Fritch, député de la Polynésie française puis président de celle-ci à compter de septembre 2014, des amendements ont été soumis au Parlement pour obtenir l'extension du régime juridique du PACS en Polynésie française. Cette voie législative supposait que le PACS se rattache à l'état des personnes, laquelle matière ressortit à la compétence de l'État en vertu du 1° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

– Dans un premier temps, lors des travaux préparatoires à l'adoption de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, M. Fritch a présenté, en commission des lois à l'Assemblée nationale, un amendement tendant à ce que les articles 515-1, 515-2 et 515-8 du code civil soient applicables en Polynésie française⁵. La commission des lois de l'Assemblée nationale a rejeté l'amendement.

³ Sénat, Rapport n° 258 de M. Gélard déposé le 10 mars 1999, article 11 *bis*.

⁴ V. C. Chodzko et C. Vannier, « *La Polynésie française toujours privée de PACS.- L'impossibilité de faire enregistrer un PACS* », La semaine juridique notariale et immobilière, 29 février 2008, n° 9, étude n° 1137.

⁵ Amendement n° 5328

Commentaire

– Dans un second temps, lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, M. Fritch a présenté un amendement prévoyant de rendre applicables les articles 515-1 à 515-7 en Polynésie française⁶. Cet amendement a été adopté.

Toutefois, durant l'examen de ce texte par le Parlement et afin de clarifier la situation juridique, le président de l'assemblée de la Polynésie française a, sur le fondement de l'article 175 de la loi organique du 27 février 2004, présenté le 27 février 2014 une demande d'avis au tribunal administratif de la Polynésie française qui l'a transmise au Conseil d'État, lequel a estimé que le pacte civil de solidarité ne se rattache pas à l'état des personnes⁷.

Compte tenu de cet avis, les dispositions introduites dans le projet de loi par l'amendement de M. Fritch ont été supprimées en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

C'est dans ce contexte que le président de l'assemblée de la Polynésie française a saisi le Conseil constitutionnel de la demande objet de la décision commentée.

III. – La compétence en matière de PACS en Polynésie française

S'il est constant que le régime juridique du PACS relève du droit civil, la question posée par la demande de déclassement à l'origine de la décision commentée était celle de savoir si, au sein du droit civil, le PACS se rattache au droit des contrats ou à l'état des personnes.

A. – La répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française en matière de droit civil

Le Conseil constitutionnel avait déjà été conduit à préciser la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française en matière de droit civil. Ainsi, dans sa décision n° 2014-7 LOM du 19 novembre 2014, il avait jugé « *que le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 dispose : "Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française" ; que son article 14 dispose : "Les autorités de l'État sont compétentes dans les seules matières suivantes : - 1° Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités" ; qu'il résulte de*

⁶ Amendement n° 22

⁷ CE, avis, 29 avril 2014, n° 388614, *Assemblée de la Polynésie française*, ConsiliaWeb.

ces dispositions combinées que la Polynésie française est compétente en matière de droit civil à l'exception des matières expressément réservées à la compétence de l'État par le 1^o de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 »⁸.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé ce considérant de principe et en a déduit que « *le droit des contrats ne ressortit pas à la compétence de l'État* » (cons. 5).

B. – La compétence en matière de PACS

Après avoir présenté l'objet des dispositions du code civil relatives au PACS rendues applicables en Polynésie française par les mots « *en Polynésie française* » figurant dans la seconde phrase du paragraphe II de l'article 40 de la loi du 23 juin 2006 (cons. 6), le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la compétence en matière de PACS.

1. – La nature du PACS

* Dans sa saisine, le président de l'assemblée de la Polynésie française soutenait que, compte tenu de ses caractéristiques, le PACS se rattachait à l'état des personnes et, partant, ressortissait à la compétence de l'État. Il reprenait ainsi une question qui s'était posée lors de la création du PACS et qui trouvait sa source dans le choix du législateur de codifier les dispositions relatives au PACS dans le livre I^{er} du code civil⁹.

Dans sa décision n^o 99-419 DC du 9 novembre 1999¹⁰ sur la loi relative au PACS, le Conseil constitutionnel s'était expressément prononcé sur la nature de ce pacte : « *Considérant, en troisième lieu, que l'objet des articles 515-1 à 515-7 du code civil est la création d'un contrat spécifique conclu par deux personnes physiques majeures en vue d'organiser leur vie commune ; que le législateur s'est attaché à définir ce contrat, son objet, les conditions de sa conclusion et de sa rupture, ainsi que les obligations en résultant ; que, si les dispositions de l'article 515-5 du code civil instituant des présomptions d'indivision pour les biens acquis par les partenaires du pacte civil de solidarité pourront, aux termes mêmes de la loi, être écartées par la volonté des partenaires, les autres dispositions introduites par l'article 1er de la loi déferée revêtent un caractère obligatoire, les parties ne pouvant y déroger ; que tel est le cas de la condition relative à la vie commune, de l'aide mutuelle et matérielle que les partenaires doivent s'apporter, ainsi que des conditions de cessation du pacte ; que les dispositions générales du code civil relatives aux contrats et aux obligations conventionnelles auront par ailleurs vocation à s'appliquer, sous le contrôle du*

⁸ Décision n^o 2014-7 LOM du 19 novembre 2014 précitée, cons. 5.

⁹ V., par exemple, F. Courtray, « *Pacte civil de solidarité : une occasion manquée* », RDSS, 15 mars 2000, p. 1.

¹⁰ Décision n^o 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, cons. 28.

Commentaire

juge, sauf en ce qu'elles ont de nécessairement contraire à la présente loi ; qu'en particulier, les articles 1109 et suivants du code civil, relatifs au consentement, sont applicables au pacte civil de solidarité ».

Aussi, dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé, d'une part, « *que l'article 515-1 du code civil définit le pacte civil de solidarité comme "un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune"* » et, d'autre part, que, dans sa décision n° 99-419 DC, « *il a jugé que "l'objet des articles 515-1 à 515-7 du code civil est la création d'un contrat spécifique (...); que le législateur s'est attaché à définir ce contrat, son objet, les conditions de sa conclusion et de sa rupture, ainsi que les obligations en résultant" et que "la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est sans incidence sur les autres titres du livre Ier du code civil, notamment ceux relatifs aux actes d'état civil, à la filiation, à la filiation adoptive et à l'autorité parentale, ensemble de dispositions dont les conditions d'application ne sont pas modifiées par la loi déferée* » (cons. 7).

* Si la nature contractuelle du PACS était incontestable au regard de la volonté du législateur de 1999, il restait à s'assurer que le rapprochement progressif du PACS et du régime matrimonial, par l'effet des interventions postérieures du législateur, et surtout son inscription à l'état-civil, registre de conservation et de publicité des éléments de l'état des personnes, n'en avaient pas changé la nature.

En effet, la loi du 23 juin 2006 a ajouté, dans le code civil, un article 515-3-1 dont le premier alinéa dispose : « *Il est fait mention, en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire, de la déclaration de pacte civil de solidarité, avec indication de l'identité de l'autre partenaire. Pour les personnes de nationalité étrangère nées à l'étranger, cette information est portée sur un registre tenue au greffe du tribunal de grande instance de Paris. L'existence de conventions modificatives est soumise à la même publicité* ».

Une partie de la doctrine avait vu dans cette mention du PACS en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire le signe d'un rapprochement de ce contrat avec l'institution du mariage¹¹.

Cependant, si le régime juridique du PACS a évolué, sa définition demeure inchangée depuis 1999. Le PACS reste un contrat, même si son caractère hybride et son évolution lui confèrent une dimension personnelle.

Dans son avis du 29 avril 2014, le Conseil d'État a estimé que la mention du PACS « *à l'état civil, en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire, qui est destinée à en assurer la publicité, ne fait pas du pacte une institution relevant de l'état des personnes* ».

¹¹ V., par exemple, V. Larribau-Terneyre, « *L'amélioration du PACS : un vrai contrat d'union civile. – À propos de la loi du 23 juin 2006* », Droit de la famille, 2007, n° 1, étude 1.

Commentaire

Le Conseil constitutionnel a confirmé une telle analyse et jugé « *qu'il ressort des travaux préparatoires [de la loi du 23 juin 2006] qu'en adoptant ces dispositions [de l'article 515-3-1] le législateur a seulement entendu assurer la publicité du pacte civil de solidarité à l'égard des tiers ; que, par suite, ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de faire perdre au pacte civil de solidarité sa nature contractuelle* » (cons. 8).

2. – Les articles 18 et 19 de la loi organique du 27 février 2004 et la compétence en matière de PACS

Le président de l'assemblée de la Polynésie française faisait enfin valoir qu'en retenant le PACS parmi les critères permettant à la Polynésie française de prendre, en dérogation au principe d'égalité, des mesures particulières en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle et de protection du patrimoine foncier, « *le législateur organique a implicitement mais nécessairement exclu toute compétence de la Polynésie française pour en fixer les principaux éléments constitutifs* ».

Le Conseil constitutionnel n'a pas retenu cette analyse. Les travaux préparatoires des articles 18 et 19 de la loi organique du 27 février 2004 ne révélaient pas d'intention de s'abstraire de la ligne de partage des compétences qui a été définie par le législateur organique aux articles 13 et 14 de cette même loi organique.

Aussi, le Conseil a considéré « *que les articles 18 et 19 de la loi organique du 27 février 2004, qui ont retenu le pacte civil de solidarité comme l'un des critères permettant à la Polynésie française de prendre, en dérogation au principe d'égalité, des mesures particulières en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle et de protection du patrimoine foncier, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de modifier les règles de partage des compétences entre l'État et la Polynésie française telles qu'elles résultent de la combinaison des articles 13 et 14 de cette même loi* » (cons. 9).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la décision commentée, qu'« *en rendant applicables en Polynésie française les dispositions des articles 515-3-1, 515-4, 515-5, 515-5-1, 515-5-2 et 515-5-3 du code civil ainsi que les modifications apportées aux articles 515-3 et 515-7 de ce code, le législateur est intervenu dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française* » (cons. 10).