

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°1711367

---

PRÉFET DE MAINE-ET-LOIRE  
c/ COMMUNE DE CHOLET

---

M. Aurélien Dardé  
Rapporteur

---

M. Alexis Frank  
Rapporteur public

---

Audience du 3 juillet 2018  
Lecture du 20 juillet 2018

---

135-02-04-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 décembre 2017, le préfet de Maine-et-Loire demande au tribunal d'annuler la décision du 12 décembre 2017 par laquelle le maire de la commune de Cholet a, sur délégation du conseil municipal, institué des frais de dossier pour l'enregistrement, la modification et la dissolution des pactes civils de solidarité.

Il soutient que :

- le maire de la commune n'est pas compétent pour instituer un régime de frais de dossiers pour les pactes civils de solidarité (PACS) sur le fondement du 3° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ;

- la décision est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle est motivée par l'absence de compensation du coût du transfert aux communes de la compétence en matière d'enregistrement des PACS, alors que cette compétence, qui reste exercée au nom de l'État, n'a pas fait l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales au sens des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution ;

- la décision méconnaît le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques en ce qu'elle place les habitants de la commune de Cholet dans une situation différente du reste de la population française.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 février 2018, la commune de Cholet conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'État en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les juridictions administratives sont incompétentes pour connaître du litige soulevé par le préfet de Maine-et-Loire ;
- la décision doit être regardée comme étant fondée sur le motif substitué tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales ;
- les autres moyens soulevés par le préfet de Maine-et-Loire ne sont pas fondés.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 2 mars 2018, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code civil ;
- la code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Dardé,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de M. [REDACTED] représentant le préfet de Maine-et-Loire, et de Me [REDACTED] représentant la commune de Cholet.

1. Considérant que, par une décision du 12 décembre 2017, le maire de Cholet a, sur délégation du conseil municipal, institué des frais de dossiers pour l'enregistrement des déclarations, des modifications et des dissolutions des pactes civils de solidarité (PACS) ; que le préfet de Maine-et-Loire demande au tribunal d'annuler cette décision ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Considérant que si, en application de l'article 34-1 du code civil, les missions du service public de l'état civil sont exercées par les officiers d'état civil sous l'autorité hiérarchique des procureurs de la République, et que, par conséquent, les litiges relatifs à leur accomplissement relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, la décision déferée du maire de Cholet d'instituer des « frais de dossier » destinés à compenser le coût de l'accomplissement de ces missions par les officiers d'état civil dans la commune de Cholet, a trait non à l'exercice des fonctions des officiers de l'état civil mais à l'organisation de ce service public, et relève ainsi, en revanche, de la compétence des juridictions de l'ordre administratif ; que, par suite, l'exception tirée de l'incompétence de la juridiction administrative ne peut qu'être écarté ;

Sur la légalité de l'acte attaqué :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil* » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-34 du même code : « *Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'État, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial* » ; qu'en vertu de ces dispositions et de celles des articles 34 à 101 du code civil, les missions du service public de l'état civil sont assurées au nom de l'État ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 515-3 du code civil, dans ses dispositions issues de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle : « *Les personnes qui concluent un pacte civil de solidarité en font la déclaration conjointe devant l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle elles fixent leur résidence commune ou, en cas d'empêchement grave à la fixation de celle-ci, devant l'officier de l'état civil de la commune où se trouve la résidence de l'une des parties. / (...) L'officier de l'état civil enregistre la déclaration et fait procéder aux formalités de publicité. (...) / La convention par laquelle les partenaires modifient le pacte civil de solidarité est remise ou adressée à l'officier de l'état civil ou au notaire qui a reçu l'acte initial afin d'y être enregistrée. (...)* » ; que selon l'article 515-7 du même code : « *Le pacte civil de solidarité se dissout par la mort de l'un des partenaires ou par le mariage des partenaires ou de l'un d'eux. En ce cas, la dissolution prend effet à la date de l'événement. / L'officier de l'état civil du lieu d'enregistrement du pacte civil de solidarité ou le notaire instrumentaire qui a procédé à l'enregistrement du pacte, informé du mariage ou du décès par l'officier de l'état civil compétent, enregistre la dissolution et fait procéder aux formalités de publicité. / Le pacte civil de solidarité se dissout également par déclaration conjointe des partenaires ou décision unilatérale de l'un d'eux. / Les partenaires qui décident de mettre fin d'un commun accord au pacte civil de solidarité remettent ou adressent à l'officier de l'état civil du lieu de son enregistrement ou au notaire instrumentaire qui a procédé à l'enregistrement du pacte une déclaration conjointe à cette fin. / Le partenaire qui décide de mettre fin au pacte civil de solidarité le fait signifier à l'autre. Une copie de cette signification est remise ou adressée à l'officier de l'état civil du lieu de son enregistrement ou au notaire instrumentaire qui a procédé à l'enregistrement du pacte. / L'officier de l'état civil ou le notaire enregistre la dissolution et fait procéder aux formalités de publicité...» ;*

5. Considérant que la décision déferée du maire de Cholet se fonde sur les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes desquelles : « *Les collectivités territoriales (...) peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine (...) / Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi...* » ; que, toutefois, les dispositions, citées au point 4, des articles 513-3 et 513-7 du code civil n'ont eu ni pour objet ni pour effet d'emporter un transfert de compétence de l'État vers les communes, au sens des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution ; que, par ailleurs, les dispositions rappelées au point 4 n'ont pas pour effet de dénaturer la libre administration des communes, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans la décision n°2016-739 du 17 novembre 2016 ; que, par suite, ni les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution ni le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, dont la commune en défense demande la substitution, ne sont de nature à donner un fondement légal à la décision déferée du maire de Cholet instituant, au surplus en méconnaissance de la

compétence exclusive du législateur en matière fiscale, des droits ou tarifs perçus à l'occasion de l'enregistrement des actes d'union civile que constituent les pactes civils de solidarité ;

6. Considérant, en outre, que, s'agissant de l'organisation d'un service public de l'État, ni le conseil municipal de la commune de Cholet ni, *a fortiori*, le maire agissant au nom de cette commune sur délégation du conseil en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, n'avaient compétence pour décider de mettre fin à la gratuité de ce service public sur le territoire communal ; qu'il résulte de ce qui précède que, quelle que soit la nature de la contribution financière en litige, instituée à l'occasion de l'enregistrement d'une déclaration, d'une modification ou de la dissolution d'un PACS, le maire de Cholet n'était pas compétent pour l'instituer ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que le préfet de Maine-et-Loire est fondé à demander l'annulation de la décision litigieuse ;

8. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Cholet demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 12 décembre 2017, par laquelle le maire de Cholet a institué des frais de dossier pour l'enregistrement, la modification et la dissolution des pactes civils de solidarité, est annulée

Article 2 : Les conclusions de la commune de Cholet présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de Maine-et-Loire et à la commune de Cholet.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,  
M. Dardé, premier conseiller,  
M. Garnier, conseiller.

Lu en audience publique le 20 juillet 2018