

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°1802126**

---

COMMUNE DE VALENCE

---

Mme Florence Le Mestric  
Rapporteuse

---

M. Stéphane Morel  
Rapporteur public

---

Audience du 19 novembre 2020  
Décision du 3 décembre 2020

---

60-01-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Grenoble

1<sup>ère</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 mars 2018, la commune de Valence, représentée par Me B..., demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 626 900 euros assortie des intérêts au taux légal capitalisés pour chaque année, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter de la date de notification de la décision à intervenir en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi en raison du transfert aux communes, sans compensation financière, de la compétence de gestion des pactes civils de solidarité ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en décidant de transférer les missions d'enregistrement, de modification et de dissolution des PACS des greffes des tribunaux d'instance vers les communes, sans transférer les ressources suffisantes, en méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales résultant de l'article 72 de la Constitution et du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales résultant de l'article 72-2 de la Constitution ;

- le préjudice financier subi suite au transfert à la commune de 6 269 dossiers est estimé à une somme de 100 euros pour chacun d'entre eux, soit un préjudice total de 626 900 euros a minima.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2018, le préfet de la Drôme conclut à titre principal au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que le préjudice subi par la commune soit estimé à une somme ne pouvant être supérieure à 2 400 euros.

Il soutient que :

- l'attribution de nouvelles compétences aux officiers de l'état civil, pris en leur qualité d'agent de l'Etat, ne s'analyse pas en un transfert de compétences au profit des communes de telle sorte que l'article 72-2 n'est pas utilement invocable en l'espèce ;
- les coûts mis à la charge des communes ne sont pas excessifs au point de porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;
- en l'absence de faute, la responsabilité de l'Etat ne saurait être recherchée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- le décret n°2006-1806 du 23 décembre 2006 ;
- le décret n°2017-889 du 6 mai 2017 ;
- la décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 ;
- 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 Mme Le Mestric, première conseillère,
- les conclusions de M. Morel, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 26 janvier 2018, la commune de Valence a demandé au préfet de la Drôme de lui verser une indemnité de 626 900 euros en réparation du préjudice qu'elle estime subir en raison du transfert aux officiers de l'état civil des communes de la gestion des pactes civils de solidarité, sans qu'aucune compensation financière ne soit prévue. Par une décision du 31 janvier 2018 le préfet a rejeté la demande indemnitaire. Par la présente requête, la commune de Valence demande au tribunal de condamner l'Etat à lui verser ladite indemnité.

Sur l'étendue du litige :

2. Aux termes de l'article 515-3 du code civil, dans sa rédaction issue de l'article 48 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. En cas d'empêchement grave, l'officier de l'état civil se transporte au domicile ou à la résidence de l'une des parties pour enregistrer le pacte civil de solidarité. A peine d'irrecevabilité, les personnes qui concluent un pacte civil de solidarité produisent la convention passée entre elles à l'officier de l'état civil, qui la vise avant de la leur restituer. 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. (...)* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 décembre 2006 relatif à la déclaration, la modification, la dissolution et la publicité du pacte civil de solidarité, dans sa rédaction issue de l'article 2 du décret du 6 mai 2017 relatif au transfert aux officiers de l'état civil de l'enregistrement des déclarations, des modifications et des dissolutions des pactes civils de solidarité : « *L'officier de l'état civil de la commune dans laquelle les partenaires d'un pacte civil de solidarité fixent leur résidence commune enregistre leur déclaration conjointe. (...) L'officier de l'état civil qui a enregistré la déclaration conjointe de conclusion d'un pacte civil de solidarité vise et date l'original de la convention qu'il restitue aux partenaires. Il leur remet un récépissé d'enregistrement. (...)* ». Aux termes de l'article 2 du même décret du 23 décembre 2006 dans sa rédaction issue de l'article 3 dudit décret du 6 mai 2017 : « *Lorsque les partenaires d'un pacte civil de solidarité entendent modifier ce dernier, ceux-ci ou l'un d'eux remettent ou adressent par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'acte sous seing privé ou la copie authentique de l'acte notarié, portant modification de la convention initiale à l'officier de l'état civil de la commune d'enregistrement du pacte civil de solidarité, en indiquant le numéro et la date d'enregistrement du pacte civil de solidarité. (...) L'officier de l'état civil procède à l'enregistrement de la convention modificative. Il vise et date celle-ci. Il la restitue aux partenaires ou à celui qui la lui a remise ou l'envoie à chacun d'eux par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La convention est accompagnée d'un récépissé d'enregistrement.* ».

3. Il résulte des dispositions précitées que la décision de confier les missions d'enregistrement, de modification et de dissolution des pactes civils de solidarité aux officiers de l'état civil résulte de l'article 48 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle visée ci-dessus alors que le décret du 6 mai 2017 relatif au transfert aux officiers de l'état civil de l'enregistrement des déclarations, des modifications et des dissolutions des pactes civils de solidarité, pris sur son fondement, se borne à adapter les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en place de ce transfert de compétence. Dans ces circonstances, dès lors que la commune de Valence demande l'indemnisation du préjudice qu'elle estime subir en raison de la faute qu'aurait commise l'Etat en décidant d'un tel transfert de compétence, elle doit être regardée comme demandant au tribunal d'engager la responsabilité de l'Etat en raison de l'adoption de l'article 48 de la loi du 18 novembre 2016.

Sur les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité de l'Etat en raison de l'adoption de l'article 48 de la loi du 18 novembre 2016 :

4. La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de

préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés.

5. Elle peut également être engagée, d'autre part, en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France. Toutefois, il résulte des dispositions des articles 61, 61-1 et 62 de la Constitution que la responsabilité de l'Etat n'est susceptible d'être engagée du fait d'une disposition législative contraire à la Constitution que si le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou bien encore, sur le fondement de l'article 61, à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En outre, l'engagement de cette responsabilité est subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause.

6. Lorsque ces conditions sont réunies, il appartient à la victime d'établir la réalité de son préjudice et l'existence d'un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice. Par ailleurs, la prescription quadriennale commence à courir dès lors que le préjudice qui résulte de l'application de la loi à sa situation peut être connu dans sa réalité et son étendue par la victime, sans qu'elle puisse être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à l'intervention de la déclaration d'inconstitutionnalité.

7. Si la commune de Valence soutient que les dispositions législatives litigieuses méconnaissent les dispositions des articles 72 et 72-2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, a jugé, s'agissant l'article 48 de la loi du 18 novembre 2016, d'une part, que « 30. *En premier lieu, les compétences confiées aux officiers de l'état civil en matière d'enregistrement des pactes civils de solidarité et de changement de prénom ou de nom sont exercées au nom de l'État. Par conséquent, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, dont les dispositions ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales.* » et, d'autre part, que « 31. *En deuxième lieu, si les dispositions contestées sont susceptibles d'entraîner un accroissement de charges pour les communes, elles n'ont, eu égard au montant des sommes en jeu, pas pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités. Le grief tiré de la violation de l'article 72 de la Constitution doit donc être écarté.* ». Il s'ensuit que, dès lors que le Conseil constitutionnel a jugé, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, que les dispositions litigieuses ne sont pas contraires aux articles 72 et 72-2 de la Constitution, la responsabilité de l'Etat ne peut pas être engagée en raison de l'application d'une disposition législative qui serait contraire à la Constitution, tant sur le fondement de la responsabilité sans faute au regard des principes énoncés aux points 4, 5 et 6 que sur celui de la faute.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'indemnisation présentées par la commune de Valence doivent être rejetées, de même que, par voie de conséquence, les conclusions au titre des intérêts et de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E:

Article 1<sup>er</sup>: La requête de la commune de Valence est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Valence et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Drôme.

Délibéré après l'audience du 19 novembre 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Paquet, présidente,  
M. Hamdouch, premier conseiller,  
Mme Le Mestric, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 décembre 2020.

La rapporteure,

La présidente,

F. Le Mestric

D. Paquet

La greffière,

A. GIROIX

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.