

Conseil d'Etat statuant au contentieux

**N° 220361**

Publié au recueil Lebon

**ASSEMBLEE**

M. Denoix de Saint Marc, président

Mlle Landais, rapporteur

Mme Boissard, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 28 juin 2002

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu 1°), sous le n° 220361, la requête, enregistrée le 26 avril 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Jacques X..., ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir du " télégramme-diplomatie " 16781 du ministre des affaires étrangères daté du 3 mars 2000 en tant, d'une part, qu'il qualifie le pacte civil de solidarité de " contrat de nature patrimoniale " et, d'autre part, qu'il exclut en l'état les personnes liées par un tel pacte à des agents du ministère en poste à l'étranger du bénéfice de la prise en charge des frais de voyage, du versement de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement ;

Vu 2°), sous le n° 228325, l'ordonnance en date du 14 décembre 2000, enregistrée le 20 décembre 2000, par laquelle le président du tribunal administratif de Paris transmet au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la demande présentée à ce tribunal par M. Jacques X... ;

Vu la demande, enregistrée le 21 septembre 2000 au greffe du tribunal administratif de Paris, présentée par M. X... et tendant à l'annulation de la décision du 27 juillet 2000 par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté sa demande tendant au bénéfice du supplément familial, au titre de son partenaire, à la suite du pacte civil de solidarité qu'il a conclu le 25 avril 2000 ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu, enregistrée le 17 juin 2002, la note en délibéré, présentée par M. X... ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 ;

Vu le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 modifié fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger, et notamment son article 7 ;

Vu le décret n° 86-416 du 16 mars 1986 modifié fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif ;

Vu le décret n° 92-1332 du 18 décembre 1992 fixant les conditions et modalités de prise en charge par le ministère de la coopération et du développement des frais de voyage et de transport des bagages des personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique en service dans les Etats dont les relations de coopération relèvent de la compétence du ministre chargé de la coopération et du développement ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mlle Landais, Auditeur,
- les conclusions de Mme Boissard, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes n°s 220361 et 228325 tendent à l'annulation pour excès de pouvoir, respectivement, de la circulaire en date du 3 mars 2000 du ministre des affaires étrangères relative aux conséquences de l'intervention de la loi du 15 novembre 1999 instituant le pacte civil de solidarité sur la situation des agents relevant de ce ministère, et de la décision du 27 juillet 2000 par laquelle le même ministre a rejeté la demande de M. X... tendant à ce que le bénéficiaire du supplément familial de traitement lui soit accordé au titre de la personne liée à lui par un pacte civil de solidarité ; qu'il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur la requête n° 220361 :

Considérant que M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire mentionnée ci-dessus du ministre des affaires étrangères en tant, d'une part, qu'elle qualifie le pacte civil de solidarité de " contrat de nature patrimoniale " et, d'autre part, qu'elle exclut, en l'état, les personnes liées par un tel pacte aux agents du ministère en poste à l'étranger du bénéfice de la prise en charge des frais de voyage, du versement de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement prévus respectivement par les décrets du 16 mars 1986, du 18 décembre 1992 et du 28 mars 1967 ;

Considérant que l'interprétation que l'autorité administrative donne au moyen de dispositions impératives à caractère général des lois et règlements qu'elle a pour mission

de mettre en oeuvre n'est susceptible d'être directement déferée au juge de l'excès de pouvoir que si et dans la mesure où cette interprétation méconnaît le sens et la portée des prescriptions législatives ou réglementaires qu'elle se propose d'expliciter ou contrevient aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes juridiques ;

En ce qui concerne la qualification donnée au pacte civil de solidarité :

Considérant qu'en tant qu'elle qualifie le pacte civil de solidarité de " contrat de nature patrimoniale " et précise que la loi du 15 novembre 1999 " décline surtout une série de droits et obligations à caractère patrimonial ", la circulaire contestée se borne à faire un commentaire dénué de tout caractère impératif ; que, par suite, elle n'est pas, sur ce point, susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir ;

En ce qui concerne le droit à la prise en charge des frais de voyage, au versement de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement :

Considérant qu'aux termes de l'article 515-1 du code civil, issu de la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999, " un pacte civil de solidarité est un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune " ; qu'aux termes de l'article 515-4 du même code, " les partenaires liés par un pacte civil de solidarité s'apportent une aide mutuelle et matérielle. Les partenaires sont tenus solidairement à l'égard des tiers des dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun " ; que l'article 515-5 organise, sous la forme de l'indivision, le régime des biens acquis postérieurement à la conclusion du pacte ;

Considérant, en premier lieu, que la loi du 15 novembre 1999, qui crée une nouvelle forme d'union légale entre deux personnes physiques majeures distincte de l'institution du mariage, ne peut être interprétée comme assimilant de manière générale les partenaires liés par un pacte civil de solidarité aux personnes mariées ;

Considérant, en deuxième lieu, que les liens juridiques qui unissent les personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité ont été organisés par le législateur de manière différente, notamment du point de vue de leur intensité et de leur stabilité, de ceux qui existent entre deux conjoints ; que ces deux catégories de personnes étant ainsi placées dans des situations juridiques différentes, le principe d'égalité n'impose pas qu'elles soient traitées, dans tous les cas, de manière identique ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les partenaires liés par un pacte de solidarité ne peuvent, du seul fait de l'intervention de la loi du 15 novembre 1999, être regardés comme des " conjoints " pour l'application des textes réglementaires qui réservent des droits ou des avantages au profit de ceux qui ont cette dernière qualité ; que l'ensemble de ces textes réglementaires ne sont pas devenus illégaux, en ce qu'ils seraient contraires au principe d'égalité, dès l'entrée en vigueur de cette loi ;

Considérant, cependant et en troisième lieu, que lorsque, sans pour autant rendre par elle-même inapplicables des dispositions réglementaires incompatibles avec elle, une loi crée une situation juridique nouvelle, il appartient au pouvoir réglementaire, afin d'assurer la pleine application de la loi, de tirer toutes les conséquences de cette situation nouvelle en apportant, dans un délai raisonnable, les modifications à la réglementation applicable qui sont rendues nécessaires par les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes et, en

particulier, aux principes généraux du droit tels que le principe d'égalité ;

Considérant que, dans le cas du pacte civil de solidarité, cette obligation impose au pouvoir réglementaire de mettre à jour l'ensemble des textes qui ouvrent des droits, créent des avantages ou, plus généralement, fixent une règle en se fondant sur la qualité de célibataire, de concubin ou de conjoint, de manière à rapprocher, en fonction de l'objet de chacun de ces textes, la situation du signataire d'un pacte civil de solidarité de celle applicable à l'une des trois qualités énumérées ci-dessus ;

Considérant que le principe d'égalité auquel ces textes devront se conformer ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit ;

Considérant que l'objet poursuivi par les décrets du 16 mars 1986, du 18 décembre 1992 et du 28 mars 1967, en prévoyant respectivement la prise en charge des frais de voyage, le versement de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement pour le conjoint du fonctionnaire en poste à l'étranger, est de tenir compte des sujétions imposées à ce conjoint par le transfert de la résidence du couple dans le pays d'affectation où se poursuivra la vie commune ;

Considérant que si, compte tenu des différences décrites plus haut entre la situation juridique des conjoints et celle des partenaires liés par un pacte civil de solidarité, le principe d'égalité n'impose pas à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'étendre à l'identique les avantages dont il vient d'être question aux seconds et lui permet, en particulier, de subordonner cette extension à une condition de durée minimale du pacte, cette autorité ne peut, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences qui séparent ces deux formes d'organisation de la vie commune, exclure totalement les partenaires liés par un pacte civil de solidarité du bénéfice des avantages évoqués par la circulaire ;

Considérant dès lors qu'en interprétant le droit existant comme n'exigeant pas, dans l'immédiat, la modification des décrets de 1986, 1992 et 1967, la circulaire attaquée n'a pas contrevenu à la hiérarchie des normes et, en particulier, aux exigences inhérentes au principe d'égalité dès lors que le délai raisonnable dont disposait le gouvernement, compte tenu de la marge d'appréciation qui était la sienne en l'espèce, pour tirer les conséquences de la loi du 15 novembre 1999 n'était pas expiré le 3 mars 2000, date à laquelle a été prise la circulaire contestée ; qu'en revanche, l'abstention du pouvoir réglementaire, si elle se prolongeait au-delà de ce délai raisonnable serait entachée d'illégalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées de la circulaire, énonçant que les décrets de 1986, 1992 et 1967 qui, pour la prise en charge des frais de voyage, le versement de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement, font référence au " conjoint " ou à l'"agent marié " ne s'appliquent pas, en l'état, aux personnes signataires d'un pacte civil de solidarité, ne constituaient pas, à la date de leur intervention, un acte pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

Sur la requête n° 228325 :

Considérant que, pour les motifs énoncés ci-dessus, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions du décret du 28 mars 1967 qui font référence au " conjoint " ou à l' " agent marié " pour l'attribution du supplément familial de traitement seraient devenues illégales, en ce qu'elles seraient contraires au principe d'égalité, du seul fait de l'entrée en vigueur de la loi du 15 novembre 1999 ;

Considérant que si, à l'expiration du délai raisonnable dont disposait le gouvernement pour tirer les conséquences de la loi du 15 novembre 1999, le ministre des affaires étrangères ne saurait légalement se fonder sur la circonstance que l'article 7 du décret du 28 mars 1967 réserve à l'agent marié le bénéfice du supplément familial de traitement pour refuser d'attribuer cet avantage à un agent au titre de la personne liée à lui par un pacte civil de solidarité, un tel délai n'était pas expiré le 27 juillet 2000, date à laquelle M. X... s'est vu opposer la décision qu'il conteste ; que le moyen tiré de ce que ce refus serait privé de base légale doit, par suite, être écarté ;

Considérant enfin que la décision attaquée se borne à constater que, en l'état actuel de la réglementation, le supplément familial de traitement ne peut être accordé à un agent au titre de la personne liée à lui par la signature d'un pacte civil de solidarité et ne peut donc être analysée comme un refus de prendre les mesures réglementaires d'application de la loi du 15 novembre 1999 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 27 juillet 2000 lui refusant le bénéfice du supplément familial de traitement ;

Article 1er : Les requêtes de M. X... sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Jacques X... et au ministre des affaires étrangères.

**Abstrats** : 01-01-05,RJ1 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTES - ACTES ADMINISTRATIFS - NOTION - Circulaires - Recevabilité du recours pour excès de pouvoir - Existence - Conditions - Caractère impératif et général des dispositions de la circulaire - Méconnaissance par la circulaire des prescriptions législatives ou réglementaires explicitées ou de la hiérarchie des normes (1).

01-04-03-03-02,RJ2 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA REGLE DE DROIT - PRINCIPES GENERAUX DU DROIT - EGALITE DEVANT LE SERVICE PUBLIC - EGALITE DE TRAITEMENT DES AGENTS PUBLICS - a) Possibilité de traitement différencié - Existence - Agents placés dans des situations juridiques différentes - Agents mariés et agents ayant conclu un pacte civil de solidarité (loi n°99-944 du 15 novembre 1999) - b) Critère pouvant légalement fonder la différence de traitement - Critère devant être en rapport avec l'objet de la norme établissant la différence de traitement - Existence - Durée minimale du pacte civil de solidarité (2) - c) Contrôle de l'ampleur de la différence de traitement qui résulte de l'application du critère - Contrôle restreint.

01-05-01,RJ3 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - MOTIFS - POUVOIRS ET OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION -

Loi créant une situation juridique nouvelle - Obligation d'apporter à la réglementation, dans un délai raisonnable, les modifications rendues nécessaires - Existence (3).

54-01-01,RJ1 PROCEDURE - INTRODUCTION DE L'INSTANCE - DECISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS - Circulaires - Recevabilité du recours pour excès de pouvoir - Existence - Conditions - Caractère impératif et général des dispositions de la circulaire - Méconnaissance par la circulaire des prescriptions législatives ou réglementaires explicitées ou de la hiérarchie des normes (1).

54-07-01,RJ4 PROCEDURE - POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE - QUESTIONS GENERALES - Excès de pouvoir - Pouvoirs du juge - Possibilité de constater l'illégalité de l'abstention du pouvoir réglementaire si elle se prolongeait au-delà du délai raisonnable - Existence, alors même que ce délai n'était pas expiré à la date d'introduction de la requête (4).

54-07-02-04 PROCEDURE - POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE - CONTROLE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR - APPRECIATIONS SOUMISES A UN CONTROLE RESTREINT - Ampleur de la différence dans le traitement réservé à des agents placés dans des situations juridiques différentes.

**Résumé :** 01-01-05, 54-01-01 L'interprétation que l'autorité administrative donne au moyen de dispositions impératives à caractère général des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en oeuvre n'est susceptible d'être directement déférée au juge de l'excès de pouvoir que si et dans la mesure où cette interprétation méconnaît le sens et la portée des prescriptions législatives ou réglementaires qu'elle se propose d'explicitier ou contrevient aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes juridiques.

01-04-03-03-02 a) La loi du 15 novembre 1999, qui crée une nouvelle forme d'union légale entre deux personnes physiques majeures distincte de l'institution du mariage, ne peut être interprétée comme assimilant de manière générale les partenaires liés par un pacte civil de solidarité aux personnes mariées. Le principe d'égalité n'impose donc pas à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'étendre à l'identique les avantages dont bénéficient les agents mariés aux agents ayant conclu un pacte civil de solidarité. b) L'autorité investie du pouvoir réglementaire peut légalement subordonner l'attribution d'avantages dont bénéficient les agents mariés aux agents ayant conclu un pacte civil de solidarité à une condition de durée minimale du pacte, dès lors que ce critère de durée, relatif à l'intensité et à la stabilité des liens juridiques unissant les personnes ayant conclu un pacte, est en rapport avec l'objet même de la norme établissant la différence de traitement. c) Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la différence de traitement existant entre les agents mariés et les agents ayant conclu un pacte civil de solidarité. L'autorité investie du pouvoir réglementaire ne peut ainsi, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences qui séparent ces deux formes d'organisation de la vie commune, exclure totalement les partenaires liés par un pacte civil de solidarité du bénéfice des avantages dont bénéficient les agents mariés.

01-05-01 Lorsque, sans pour autant rendre par elle-même inapplicables des dispositions réglementaires incompatibles avec elle, une loi crée une situation juridique nouvelle, il appartient au pouvoir réglementaire, afin d'assurer la pleine application de la loi, de tirer toutes les conséquences de cette situation nouvelle en apportant, dans un délai raisonnable, les modifications à la réglementation applicable qui sont rendues nécessaires

par les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes et, en particulier, aux principes généraux du droit tels que le principe d'égalité.

54-07-01 Alors même qu'à la date de l'introduction de la requête, n'était pas expiré le délai raisonnable dont dispose l'autorité investie du pouvoir réglementaire pour tirer toutes les conséquences de la situation juridique nouvelle résultant de l'intervention d'une loi, et apporter à la réglementation applicable les modifications rendues nécessaires, le juge de l'excès de pouvoir peut estimer que l'abstention du pouvoir réglementaire, si elle se prolongeait au-delà de ce délai raisonnable, serait entachée d'illégalité.

54-07-02-04 Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la différence de traitement, pour l'attribution de certains avantages, existant entre les agents mariés et les agents ayant conclu un pacte civil de solidarité. L'autorité investie du pouvoir réglementaire ne peut ainsi, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences qui séparent ces deux formes d'organisation de la vie commune, exclure totalement les partenaires liés par un pacte civil de solidarité du bénéfice des avantages dont bénéficient les agents mariés.

1. Cf. 1993-06-18 Institut français d'opinion publique (IFOP) et autres, p. 178 ; Comp. Assemblée 1954-01-29 Institution Notre-Dame du Kreisker, p. 64. 2. Rappr. 2000-05-15 Barroux, p. 172. 3. Rappr. Assemblée 1964-11-27 Ministre des finances et des affaires économiques c/ Dame veuve Renard, p. 590. 4. Rappr. Assemblée, 2001-06-29 Vassilikiotis, à publier ; 2001-07-27 Titran, à publier