

Commentaire de la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999

Pacte civil de solidarité

La loi relative au pacte civil de solidarité, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 13 octobre 1999, a été aussitôt déférée au Conseil constitutionnel.

I. Était en premier lieu mise en cause la régularité de la procédure législative suivie

Selon les requérants, cette procédure était viciée à plusieurs titres.

A. Relevant qu'une première proposition de loi, portant sur le même sujet, avait été rejetée le 9 octobre 1998 par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'une exception d'irrecevabilité, les requérants estimaient qu'il appartenait au Conseil constitutionnel de tirer les conséquences nécessaires d'un tel vote quant à la constitutionnalité de la loi déférée, laquelle reprend, pour l'essentiel, les dispositions de la proposition rejetée le 9 octobre 1998. Le grief ne pouvait qu'être rejeté. Si, aux termes de l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale, l'objet d'une exception d'irrecevabilité est de reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution, un tel vote ne saurait lier la compétence du Conseil constitutionnel lorsque celui-ci se prononce, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, sur la constitutionnalité des dispositions en cause.

B. Les requérants faisaient également valoir que la proposition de loi dont était issue la loi déférée avait été examinée en violation du troisième alinéa de l'article 84 du règlement de l'Assemblée nationale aux termes duquel : " Les propositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant le délai d'un an. " La nouvelle proposition de loi étant substantiellement la même que celle rejetée le 9 octobre 1998, son dépôt, puis son inscription à l'ordre du jour prioritaire de la séance du 3 novembre 1998, constituaient dès lors, selon les saisissants, un détournement de la procédure législative.

Mais, selon une jurisprudence constante, les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions de l'article 84 du règlement de l'Assemblée nationale ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution (n° 78-97 DC du 27 juill. 1978, Rec. p. 31, cons. 3; 93-329 DC du 13 janv. 1994, Rec. p. 9, cons. 6).

En tout état de cause, compte tenu des différences non négligeables entre la proposition de loi d'où est issue la loi déférée et le texte rejeté le 9 octobre 1998, le grief était matériellement infondé. La différence la plus grande significative résidait dans l'ajout d'un article relatif aux fratries.

C. Les requérants soutenaient en outre que la loi aurait été adoptée en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel : " Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait

pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. "

Un tel grief ne peut être examiné en l'absence de contestation au Parlement de la recevabilité financière des dispositions en cause (77-82 DC du 20 juill. 1977, Rec. p. 37, cons. 4; 83-164 DC du 29 déc. 1983, Rec. p. 67, cons. 42, etc.). Mais, en l'espèce, cette condition préalable était remplie puisque le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, saisi par un député en application du deuxième alinéa de l'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale, avait considéré le 28 octobre 1998 que les dispositions de l'article 40 de la Constitution n'étaient pas opposables à la proposition de loi en cause.

Recevable, le grief était-il fondé ? Lorsqu'il se prononce au regard de l'article 40 de la Constitution, le Conseil est en quelque sorte " juge d'appel " de la recevabilité financière des propositions et amendements parlementaires. Il devait donc se replacer ici à la date du 28 octobre 1998 (93-329 DC précitée, cons. 7 et 8).

Il apparaissait alors que le grief n'était fondé dans aucune de ses deux branches.

- Tout d'abord, s'il est exact que la proposition de loi entraînait une diminution des ressources publiques, du fait de ses conséquences fiscales favorables aux personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité (PACS), elle se trouvait " gagée " à l'origine, en son article 12, lequel prévoyait une majoration à due concurrence du droit de consommation sur les tabacs (art. 575 et 575 A CGI) et qui n'a disparu du texte qu'à la suite d'un amendement gouvernemental voté en première lecture à l'Assemblée nationale. Un tel gage est admissible dans son principe puisqu'il compense une diminution de recettes par une augmentation de recettes (75-57 DC du 23 juill. 1975, Rec. p. 24, cons. 6). Encore faut-il que le gage soit réel, qu'il bénéficie à la même collectivité publique que celle qui subit la diminution des recettes et que son effet soit immédiat (76-64 DC du 2 juin 1976, Rec. p. 21, cons. 1). C'était le cas en l'espèce.

- Sans doute les députés requérants faisaient-ils valoir que la proposition était également irrecevable par son effet sur les charges publiques, en raison des frais supplémentaires à exposer par les services compétents en vue d'assurer l'enregistrement du PACS.

Au regard de l'article 40, la création d'une dépense nouvelle ne peut être " gagée " (63-21 DC du 12 mars 1963, Rec. p. 23, cons. 3 et 4; 85-203 DC du 28 déc. 1985, Rec. p. 87, cons. 2 et 3, etc.). Pour autant, l'irrecevabilité financière n'est opposable qu'aux propositions de loi et aux amendements parlementaires dont l'incidence sur les charges publiques est directe et certaine (60-11 DC du 20 janv. 1961, Rec. p. 29, cons. 3 et 4; 75-57 DC préc., cons. 2 à 4; 85-203 DC préc., cons. 2 à 4).

En l'espèce, le surcroît de tâches de gestion imposé par la proposition de loi aux services compétents ne conduit pas à une augmentation directe et certaine de leurs charges. C'est donc à bon droit que la proposition de loi n'a pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques.

D. Un dernier grief de procédure était tiré par la saisine sénatoriale de ce que l'article 7 de la loi déferée (qui résulte d'un amendement du gouvernement) violait les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, aux termes duquel : " Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut

être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. " Ils soutenaient à cet égard que l'article critiqué étendait, sans condition de délai, la qualité d'ayant droit pour l'assurance maladie aux personnes liées à un assuré par un pacte civil de solidarité et créait ainsi directement des charges publiques nouvelles.

Si la notion de " charges publiques " doit être largement entendue au sens de l'article 40 de la Constitution (60-11 DC préc., cons. 1 et 2), les " charges " mentionnées par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sont celles du budget de l'État et d'aucune autre collectivité. Or les dépenses induites par l'application de l'article 7 de la loi déferée n'incombent pas à l'État, mais aux organismes de sécurité sociale. Le grief était donc inopérant.

II. Dénonçant, en deuxième lieu, les imprécisions de la loi déferée, les deux saisines soutenaient que le législateur était resté en deçà de sa compétence

Les reproches visant les ambiguïtés, les imprécisions et les " impasses " entachant la loi déferée ont été récurrents au cours des débats parlementaires. Reprenant à leur compte les critiques émises au cours de l'examen du texte, les requérants exposaient qu'à de multiples titres le législateur n'aurait pas exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution et qu'il se serait " défaussé " sur l'autorité réglementaire ou sur l'autorité judiciaire du " soin de combler les lacunes et imprécisions de la loi ".

Les griefs articulés à cet égard ont été écartés, tantôt parce qu'ils manquaient en fait (si l'on voulait bien tirer les conséquences nécessaires de la loi), tantôt parce que les ambiguïtés alléguées se résolvaient à la lumière des débats, tantôt parce que, dans le silence de la loi, s'appliquaient des règles de droit commun, mais tantôt aussi, on va le voir, au prix de réserves d'interprétation.

Rappelons qu'aux termes de l'article 34 de la constitution : " La loi fixe les règles concernant : [...] la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités [...]. La loi détermine les principes fondamentaux : [...] du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales... ".

Les considérations au prix desquelles a été écartée l'argumentation, très fouillée, tirée de l'incompétence négative tiennent en une dizaine de points.

A. S'agissant tout d'abord du type de " vie commune " auquel a trait le PACS, il convient de relever qu'aux termes de l'article 515-1 nouveau du code civil : " 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 "; que l'article 515-2 nouveau du code civil interdit, à peine de nullité, la conclusion de ce contrat, notamment, entre ascendant et descendant en ligne directe, entre alliés en ligne directe, entre collatéraux jusqu'au troisième degré inclus et entre deux personnes dont l'une au moins est engagée dans les liens du mariage; qu'en application du premier alinéa de l'article 515-3 nouveau du code civil, les personnes qui concluent un tel pacte en font la déclaration conjointe au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel elles fixent leur résidence commune; qu'en outre, 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; qu'enfin, la loi déferée comporte des dispositions favorisant le rapprochement géographique de deux personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité.

Il résulte de ces dispositions, éclairées par les débats parlementaires à l'issue desquels elles ont été adoptées, que la notion de vie commune ne couvre pas seulement une communauté d'intérêts et ne se limite pas à l'exigence d'une simple cohabitation entre deux personnes. Outre une résidence commune, la vie commune suppose une vie de couple, qui seule justifie que le législateur ait prévu des causes de nullité du pacte qui reprennent les empêchements à mariage visant à écarter l'inceste et qui évitent une violation directe de l'obligation de fidélité découlant du mariage. En conséquence, sans définir expressément le contenu de la notion de vie commune, le législateur en a déterminé les composantes essentielles. Il s'agit d'une communauté de toit et de lit ¹.

B. Il en résulte aussi que la nullité sanctionnant la violation des empêchements prévus par l'article 515-2 nouveau du code civil ne peut être qu'une nullité absolue, c'est-à-dire soumise, comme en matière de mariage, au régime contentieux de l'action en nullité absolue (l'action peut être engagée non seulement par les partenaires mais par le parquet et par tout tiers intéressé; la durée de prescription est de trente ans, etc.).

C. Le législateur a clairement entendu conférer aux dispositions de la loi autres que celles de l'article 515-5 relatives à l'indivision (cf. ci-dessous 6) un caractère impératif. Sont donc notamment d'ordre public la condition de vie commune (le PACS ne peut être une simple convention patrimoniale, souscrite pour la seule convenance des intéressés), ainsi que l'obligation d' "aide mutuelle et matérielle ". S'agissant plus particulièrement de cette dernière, il faut relever qu'aux termes du premier alinéa de l'article 515-4 nouveau du code civil : " Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité s'apportent une aide mutuelle et matérielle. Les modalités de cette aide sont fixées par le pacte " et qu'en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 515-3 nouveau du code civil, lesdites modalités doivent figurer, à peine d'irrecevabilité, dans la convention passée entre les partenaires et qu'ils sont tenus de produire au greffier. L'aide mutuelle et matérielle s'analyse en conséquence comme un devoir des partenaires du pacte. Il en résulte implicitement mais nécessairement que, si la libre volonté des partenaires pourra s'exprimer dans la détermination des modalités de cette aide, serait nulle toute clause méconnaissant le caractère obligatoire de ladite aide. Par ailleurs, dans le silence du pacte, il appartiendra au juge du contrat, en cas de litige, de définir les modalités de cette aide en fonction de la situation respective des partenaires.

D. Dans le silence de la loi, s'appliquent les dispositions du code civil auxquelles il n'est pas nécessairement dérogé.

En particulier, pourront jouer les articles 1109 et suivants, relatifs au consentement à contracter, et sera ainsi assurée au partenaire le plus faible ou le plus naïf une protection qui ne résulte pas explicitement de la loi déferée.

De même, la loi déferée est sans incidence sur les autres titres du livre 1er du code civil, notamment ceux relatifs aux actes d'état civil, à la filiation, à la filiation adoptive et à l'autorité parentale. Ainsi, la conclusion d'un pacte civil de solidarité ne donne lieu à l'établissement d'aucun acte civil. L'état civil des personnes qui le concluent ne sera donc pas modifié. La loi n'a pas davantage d'effet sur la mise en oeuvre des dispositions législatives relatives à la procréation médicalement assistée, lesquelles ne sont applicables, en vertu de l'article 152-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 (bioéthique), qu'aux couples formés d'un homme et d'une femme.

E. Mais comment appliquer aux " pacsés " les textes faisant référence à des expressions comme " célibataire " (terme inconnu du code civil) ou " vivre maritalement " ?

Si la législation fiscale fait référence à la notion de célibataire, l'application de cette législation aux personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité est réglée de façon autonome et complète par la loi déferée. Quant à la quarantaine de réglementations, intervenues dans différents domaines, faisant référence à cette même notion, elles devront être mises à jour pour tenir compte de la situation des personnes ayant conclu un tel pacte. D'ici là, la question de savoir si ces dispositions réglementaires sont ou non applicables aux " pacsés " devra être résolue en fonction de l'objet que ces réglementations poursuivent. Il en est de même des quelque soixante dispositions législatives et réglementaires faisant référence à la notion de " vie maritale " ².

F. D'une portée pratique non négligeable est l'interprétation des dispositions sur l'indivision des biens des personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité.

Le législateur a pu, sans méconnaître sa compétence, laisser le soin aux parties, dans la convention qu'elles passent entre elles, d'écarter le régime de l'indivision pour les meubles meublants dont elles feraient l'acquisition postérieurement à la conclusion du pacte. Qu'en est-il des autres biens, lorsqu'il n'y a pas, pour écarter l'indivision, d'acte d'acquisition ou de souscription (on pense aux valeurs mobilières) ? Il y aura là une difficulté d'application de la loi, mais qui n'entache pas sa constitutionnalité.

De quelle nature est la présomption d'indivision ? Il résulte des termes mêmes de l'article 515-5 nouveau du code civil que la présomption d'indivision par moitié des meubles meublants acquis à titre onéreux postérieurement à la conclusion du pacte ne peut céder que devant la production de la convention passée entre les partenaires décidant d'écarter un tel régime. De même, la présomption d'indivision par moitié pour les autres biens acquis à titre onéreux postérieurement à la conclusion du pacte ne peut céder que devant la production d'un acte d'acquisition ou de souscription qui en dispose autrement. La présomption est donc réfragable, mais ne pourra être combattue que par la production d'un acte explicite écartant l'indivision.

La loi peut-elle être comprise comme créant un régime sui generis de propriété indivise, dont les partenaires pourraient aménager le contenu à leur guise ? La réponse est négative : lorsque l'indivision n'est pas écartée, ont vocation à s'appliquer les dispositions des articles 815 et suivants du code civil relatives à l'indivision légale; en outre, les parties pourront choisir d'appliquer le régime conventionnel d'indivision prévu par les articles 1873-1 et suivants du même code. Il en résulte que chaque partenaire (ou son créancier personnel) peut provoquer à tout moment le partage, sans qu'il soit même besoin de modifier le pacte.

G. Et la solidarité à l'égard des tiers ? Elle ne joue, aux termes du deuxième alinéa de l'article 515-4 nouveau du code civil, que pour les dettes contractées " pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun ". En cas d'extravagance de l'un des partenaires, s'appliqueront donc les règles du droit commun de la responsabilité civile. Les termes de l'article 515-4 sont sans doute plus vagues et moins protecteurs que ceux de l'article 220, relatif à la solidarité financière des époux (lequel écarte par exemple de la solidarité, depuis la loi n° 85-1372 du 23 déc. 1985, les emprunts contractés par un seul des époux) : ils ne sont pas pour autant entachés d'une imprécision telle que serait méconnu l'article 34 de la Constitution. Sans doute la jurisprudence s'inspirera-t-elle autant que possible

des solutions qu'elle a dégagées pour les couples mariés. Devrait être ainsi écartée de la solidarité la " dépense manifestement excessive eu égard au train de vie des intéressés ".

H. L'absence de précisions relatives à la publicité du pacte était-elle condamnable au regard de l'article 34 de la Constitution, compte tenu des effets du pacte sur les droits des partenaires et sur ceux des tiers ?

C'était la question la plus délicate sur le terrain de l'incompétence négative.

Pour y répondre, il convenait de se reporter non seulement aux termes de la loi mais encore au débat parlementaire.

En vertu de l'article 515-3 nouveau du code civil, la déclaration conjointe des personnes qui concluent un pacte civil de solidarité est inscrite sur le registre tenu au greffe du tribunal d'instance du lieu de résidence. Le sixième alinéa de cet article dispose que " L'inscription sur le registre du lieu de résidence confère date certaine au pacte civil de solidarité et le rend opposable aux tiers ". Par ailleurs, l'article 15 de la loi déferée renvoie à un décret, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le soin de déterminer " les conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité... ".

Pour sa part, répondant à la Commission des lois du Sénat, la ministre de la Justice a indiqué que les " conditions de conservation de l'enregistrement des PACS, ainsi que l'accès des tiers, seront précisés dans le décret d'application " (Rapport Sénat, n° 258, Auditions du 9 mars 1999, p. 297).

Le PACS affectant les droits des tiers, le principe de publicité est du domaine législatif. Sont notamment en cause les " principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ". Par ailleurs, le défaut de publicité porterait atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, protégé par l'article 13 de la Déclaration de 1789, et, en violation de son article 4, donnerait naissance à une situation dans laquelle la liberté des uns pourrait nuire à autrui.

La solution retenue par la décision procède en deux temps : le Conseil considère d'abord, à la lumière des dispositions et des déclarations ministérielles précitées, que le principe de la publicité est dans la loi; il considère ensuite que le législateur a entendu et a pu, sans méconnaître l'étendue de ses compétences, entendre que les modalités de cette publicité soient fixées par le décret d'application.

Il appartiendra dès lors au pouvoir réglementaire, dans le décret prévu par l'article 15 de la loi déferée, d'aménager l'accès des tiers à ces registres de manière à concilier la nécessaire protection des droits des tiers et le respect de la vie privée des partenaires.

I. S'agissant des formalités relatives à la fin du pacte, le législateur a pleinement exercé ses compétences puisque l'article 515-7 nouveau du code civil prévoit, en cas de cessation du pacte d'un commun accord, un système de publicité par inscription de la déclaration conjointe des partenaires sur un registre tenu au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel l'un d'entre eux au moins a sa résidence; lorsque l'un des partenaires décide de mettre fin au pacte civil de solidarité, il signifie à l'autre sa décision et adresse copie de cette signification au greffe du tribunal d'instance qui a reçu l'acte initial; il en est de même en cas de cessation du

pacte par mariage de l'un des partenaires, copies de la signification et de l'acte de naissance portant mention du mariage devant être adressées au greffier du tribunal d'instance qui a reçu l'acte initial; en cas de décès de l'un des partenaires, une copie de l'acte de décès est adressée à ce même greffier; dans tous les cas, le greffier qui reçoit la déclaration porte ou fait porter mention de la fin du pacte en marge de l'acte initial; il fait également inscrire la mention en marge du registre tenu au greffe du tribunal d'instance du lieu de naissance de chaque partenaire.

J. Enfin, en ne fixant aucune limite au nombre de pactes civils de solidarité pouvant être souscrits successivement par une même personne et en ne prévoyant aucune condition de délai entre la fin d'un pacte et la conclusion du pacte suivant, le législateur a tout simplement entendu rendre possible ce qu'il n'interdisait pas. Pareil choix n'est entaché d'aucune incompétence négative.

III. Une troisième série de griefs était tirée de la violation du principe d'égalité

A. Celui-ci était d'abord méconnu, selon les sénateurs requérants, par l'interdiction faite à certaines personnes de conclure un pacte civil de solidarité. Ils faisaient valoir, à cet égard, que les prohibitions liées à la parenté " ne sont aucunement justifiées à partir du moment où il ressort clairement des débats parlementaires que le pacte n'a pas obligatoirement une connotation sexuelle ". Porterait également atteinte à l'égalité les interdictions de conclure un pacte civil de solidarité qui visent les mineurs émancipés et les majeurs sous tutelle.

Comme il a été dit précédemment - et en dépit de certaines ambiguïtés du débat que le recours sénatorial exploitait habilement mais abusivement - l'objet du PACS est d'organiser une vie de couple, caractérisée par une communauté de toit et de lit. Les relations sexuelles, si elles ne sont pas imposées, sont présumées.

Dès lors, dans l'intérêt général tenant à la prohibition de l'inceste, le législateur a pu interdire la conclusion d'un pacte civil de solidarité, sous peine de nullité absolue, aux personnes entre lesquelles existe l'un des liens de parenté mentionnés par le 1° de l'article 515-2 nouveau du code civil. Sans porter davantage atteinte au principe d'égalité, car pour le motif d'intérêt général qui s'attache à la protection des personnes les plus vulnérables, il a pu exclure la conclusion d'un pacte par une personne mineure, même émancipée, et par une personne majeure placée sous tutelle (art. 506-1 nouv. c. civ.). On relèvera à cet égard que le mineur émancipé ne peut se marier qu'en observant les mêmes règles que s'il n'était pas émancipé (art. 481 c. civ.). L'émancipation ne confère pas toujours une pleine capacité.

B. Les articles 4, 5 et 6 de la loi déferée déterminent le régime fiscal des couples " pacsés ". L'article 4, relatif à l'impôt sur le revenu, les soumet à une imposition commune, à compter de l'imposition des revenus de l'année du troisième anniversaire de l'enregistrement du pacte, par renvoi aux règles d'imposition, d'assiette, de liquidation et de paiement applicables aux couples mariés. L'article 5 fixe, pour les donations (à condition que les partenaires soient liés depuis deux ans au moins) et les successions, un barème de droits de mutation (abattement de 375000 F, 40 % pour la fraction de la part nette taxable n'excédant pas 100000 F et 50 % au-delà) plus avantageux que pour les concubins (qui, regardés comme des étrangers, se voient appliquer le taux de 60 %), mais moins favorable que pour les époux (abattement de 500000 F, tarif progressif à sept tranches allant de 5 % à 40 %). L'article 6 prévoit une imposition commune du couple pacsé pour l'impôt sur la fortune, à l'instar des époux (art. 885 A CGI) et des concubins notoires (art. 885 E CGI).

Les saisines dénonçaient les disparités créées par ces dispositions entre couples pacsés d'une part, époux, concubins et personnes vivant seules d'autre part.

S'agissant de l'impôt sur la fortune, l'argumentation manquait en fait : il n'y a pas d'avantage à cette formule pour les partenaires " pacsés ", puisque ceux-ci ne pourront qu'y perdre par rapport à la situation qui serait la leur en cas d'imposition séparée.

Le grief était infondé pour ce qui est des droits de mutation à titre gratuit, car il existe entre partenaires " pacsés " d'une part, concubins et personnes vivant seules, d'autre part, une différence de situation justifiant, au regard de l'objectif poursuivi par la loi (lutter contre l'isolement en favorisant la stabilité d'une communauté de vie), la différence de traitement critiquée. Seuls les premiers ont en effet souscrit un engagement de vie commune et se doivent, par la volonté du législateur, une aide mutuelle et matérielle.

La même réponse pouvait être apportée au grief tiré de ce que l'imposition commune prévue par l'article 4 favoriserait les " pacsés " par rapport aux concubins.

Beaucoup plus délicat était le grief tiré d'une rupture d'égalité entre " pacsés " et personnes vivant seules en matière d'impôt sur le revenu.

Le mécanisme du quotient conjugal atténue la progressivité du barème, alors même que la vie commune permet de dégager, pour un même niveau de revenu, des économies substantielles.

Dans ces conditions, ferait problème au regard de l'article 13 de la Déclaration la situation dans laquelle, en concluant un PACS, deux personnes feraient une économie d'impôt (le montant de l'impôt acquitté par le foyer fiscal étant inférieur à la somme des impôts que ses membres paieraient s'ils étaient imposés séparément), tandis que, du fait des " économies d'échelle " permises par la vie commune, leur niveau de vie s'élèverait à revenus inchangés.

Au cours du débat parlementaire, l'opposition dénonçait à cet égard un " effet d'aubaine ", en relevant que la réduction d'impôt résultant du quotient conjugal, applicable aux " pacsés " en vertu de l'article 4, n'était pas plafonnée, contrairement à la réduction résultant du quotient familial du fait de l'arrivée d'un enfant au foyer (dont le plafond a été abaissé à 11000 F par la loi de finances pour 1999).

Or ne fait guère de doute le caractère constitutionnel du principe selon lequel l'impôt sur le revenu doit être, conformément à l'article 13 de la Déclaration, une fonction croissante des capacités contributives du foyer fiscal. Il se déduit même a fortiori de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel qui voit dans la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu une exigence constitutionnelle. Ainsi la déduction partielle de la CSG des revenus imposables n'a-t-elle été admise que " dès lors qu'en allégeant ainsi la charge pesant sur les contribuables, elle n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité entre ceux-ci; qu'en l'espèce, la déduction opérée par la loi, qui est au demeurant partielle et limitée dans son montant par un mécanisme de plafonnement, ne remet pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques; qu'elle ne saurait, par suite, être regardée comme contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 " (n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Rec. p. 146, cons. 32).

Sans doute l'imposition commune bénéficie-t-elle aujourd'hui au couple marié sans enfants. Mais elle peut trouver une justification constitutionnelle dans le fait qu'un couple marié a

toujours vocation à accueillir des enfants par la procréation ou l'adoption. Cette justification n'existe pas pour une partie au moins des couples " pacsés ", puisque la perspective de l'adoption ou de la procréation médicalement assistée est fermée par la loi au couple pacsé homosexuel. Réservé à la famille (quoique non nécessairement à la famille entourant un couple marié) par notre " bloc de constitutionnalité " (art. 13 de la Déclaration et dixième et onzième alinéas du Préambule), on pourrait soutenir que le quotient familial ne devrait pas bénéficier au couple pacsé par cela seul qu'il est pacsé, c'est-à-dire indépendamment de la présence d'enfants au foyer ou indépendamment du fait que l'un de ses partenaires est à la charge de l'autre.

Le grief a été toutefois repoussé au bénéfice des considérations suivantes :

Si, en principe, l'avantage susceptible d'être tiré de l'imposition commune par les signataires d'un pacte civil de solidarité, par rapport à la situation où ils seraient imposés séparément comme le sont les personnes vivant seules, constituerait, s'il était excessif, une violation de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, alors surtout que la vie commune permet de dégager diverses économies à revenu et niveau de vie inchangés, il apparaît cependant que l'économie d'impôt résultant de l'attribution de deux parts, pour l'application du quotient familial, n'atteint sa valeur maximale que dans le cas où les revenus propres de l'un des membres du couple sont faibles ou nuls. Mais l'avantage alors tiré par l'autre de l'imposition commune se justifie, au regard de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par la présence à ses côtés d'une personne à charge. Dans les autres cas, l'application combinée du quotient familial et des autres règles de calcul de l'impôt sur le revenu, en particulier la décote (laquelle défavorisera les " pacsés ", comme elle défavorise déjà les époux, ce qui corrige l'avantage tiré du quotient conjugal), ne fait pas naître au profit des partenaires " pacsés ", par rapport à la situation où ils seraient imposés séparément, un avantage tel qu'il entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Au demeurant, tout avantage disparaît lorsque les revenus propres des deux partenaires sont faibles ou équivalents.

IV. En quatrième lieu, était critiquée la possibilité de rupture du PACS par la volonté de l'une seule des parties

Les deux saisines faisaient d'abord valoir que la faculté de rupture unilatérale du pacte civil de solidarité prévue par l'article 515-7 nouveau du code civil s'apparenterait, compte tenu de l'absence de garanties qui, selon eux, la caractérisait, à une " répudiation ". La loi méconnaîtrait, ce faisant, le principe du respect de la dignité de la personne humaine auquel le Conseil reconnaît une valeur constitutionnelle (94-343/344 DC du 27 juill. 1994, Rec. p. 100, cons. 2). Les députés requérants ajoutaient que la rupture du pacte par mariage, prévue par le troisième alinéa de l'article 515-7 nouveau du code civil, était " contraire au principe d'égalité entre les contractants ", le pacte prenant fin, dans ce cas, immédiatement et les obligations qu'il a produites cessant sur le champ.

Le grief ainsi explicitement soulevé manquait en fait puisque le PACS est un contrat étranger au mariage et que sa rupture unilatérale, quelle qu'en soit la cause, ne peut être qualifiée de " répudiation ".

Qui plus est, la rupture unilatérale du pacte par mariage de l'un des partenaires découle de la nécessité d'assurer l'exercice de la liberté du mariage, laquelle est le corollaire de la liberté

personnelle protégée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (93-325 DC du 13 août 1993, Rec. p. 224, cons. 3).

L'article 515-7 nouveau du code était également critiqué en ce qu'il porterait atteinte au principe d'immutabilité des contrats, en permettant une rupture unilatérale du pacte civil de solidarité sans qu'aucune cause ne soit invoquée.

Si le contrat est la loi commune des parties, la liberté qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 justifie qu'un contrat de droit privé à durée indéterminée puisse être rompu unilatéralement par l'un ou l'autre des contractants, dès lors que sont garanties l'information du cocontractant et la réparation du préjudice qui lui est éventuellement causé. À cet effet, il appartient au législateur, eu égard à la nature de certains contrats et en raison de la nécessité d'assurer plus particulièrement la protection de l'une des parties, de préciser les causes permettant la résiliation, ainsi que les modalités de celle-ci, notamment le respect d'un préavis.

Les dispositions de l'article 515-7 nouveau du code civil étaient-elles conformes à ces principes?

La réponse est positive pour ce qui est de l'information du partenaire " délaissé ", puisqu'elles font prendre effet à la rupture trois mois après l'accomplissement des formalités. Le seul cas où la rupture unilatérale prend effet immédiatement est celui du mariage, mais, comme on l'a dit, cette dérogation à l'information préalable de l'autre partenaire trouve sa justification dans le principe constitutionnel de la liberté du mariage.

Mais le droit à réparation du partenaire délaissé est-il assuré? Si tel n'était pas le cas, la rupture unilatérale contreviendrait à l'article 4 de la Déclaration (" la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui "), que le Conseil a eu déjà l'occasion d'appliquer, en " constitutionnalisant " le principe énoncé à l'article 1382 du code civil (n° 82-144 DC du 22 oct. 1982, Rec. p. 61, cons. 3).

Il résulte toutefois du dernier alinéa de l'article 515-7 nouveau du code civil (qui est en facteur commun des divers cas de rupture) que le partenaire auquel la rupture est imposée pourra demander réparation du préjudice éventuellement subi. Il faut comprendre que la réparation est notamment possible en cas de faute tenant aux conditions de la rupture. Par ailleurs la faute contractuelle ouvre évidemment droit à séparation. La faculté d'agir en responsabilité met ainsi en oeuvre l'exigence constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration. En cas de litige, le juge pourra donc statuer sur la responsabilité contractuelle, délictuelle ou quasi délictuelle du partenaire qui a pris l'initiative de la rupture, peser les torts réciproques, apprécier les circonstances et les conséquences de la rupture, etc.

V. L'atteinte à la vie privée des partenaires " pacés " était dénoncée dans les deux saisines

Députés et sénateurs requérants soutenaient que l'enregistrement du pacte civil de solidarité au greffe du tribunal d'instance, et la possibilité ainsi offerte aux tiers de connaître son existence, " portent atteinte à la vie sexuelle des individus, qui est au coeur du principe du respect de la vie privée ".

Les règles d'enregistrement des pactes civils de solidarité prévues par la loi déferée ont une double finalité : d'une part, assurer le respect des règles d'ordre public régissant le droit des

personnes, au nombre desquelles figure, en particulier, la prohibition de l'inceste; d'autre part, conférer date certaine au pacte pour le rendre opposable aux tiers, dont il appartient au législateur, comme cela a été dit précédemment, de sauvegarder les droits. Doit être ici mis en oeuvre le principe de valeur constitutionnelle, découlant des articles 4 et 13 de la Déclaration, selon lequel la loi ne peut instituer de droits ou d'obligations sans prévoir en même temps l'information des personnes concernées.

Ceci posé, le grief a été rejeté au bénéfice de deux considérations :

- l'enregistrement n'a aucunement pour objet de révéler les préférences sexuelles des partenaires du contrat;

- les conditions dans lesquelles seront traitées, conservées et rendues accessibles aux tiers les informations relatives au pacte civil de solidarité seront quant à elles fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. L'ensemble des garanties résultant de la législation relative à l'informatique et aux libertés aura par ailleurs vocation à s'appliquer.

En conséquence, le législateur n'a pas porté atteinte au principe du respect de la vie privée, que le Conseil fait découler, dans le dernier état de sa jurisprudence, de l'article 2 de la Déclaration (99-416 DC du 23 juill. 1999, sur l'art. 36).

VI. Divers griefs étaient tirés de la méconnaissance des dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la famille et à l'enfant

En se limitant à appréhender la situation de deux personnes qui veulent organiser leur vie commune et en faisant silence sur la situation des enfants qu'elles pourraient avoir ou qui pourraient vivre auprès d'elles, le législateur avait porté atteinte, selon les requérants, aux dispositions des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la famille et de l'enfant.

Comme il a été dit précédemment à propos des griefs relatifs à l'incompétence négative, les règles existantes du droit de la filiation et celles relatives à la condition juridique du mineur, qui assurent la protection des droits de l'enfant, de même que les règles du code civil protégeant les descendants en matière successorale (réserve), ont vocation à s'appliquer aux enfants dont la filiation serait établie à l'égard de personnes liées par un pacte civil de solidarité ou de l'une seule de ces personnes. Le grief allégué manquait donc en fait.

Manquait tout autant en fait le grief tiré par les députés requérants de ce que la loi " institutionnaliserait des possibilités de bigamie ". En effet, tant les dispositions de la loi déferée relatives au pacte civil de solidarité que celles relatives au concubinage n'ont ni pour objet ni pour effet de lever la prohibition, qui résulte de l'article 147 du code civil, de contracter un second mariage tant que le premier n'est dissous. Au surplus, afin d'éviter toute situation qui, sur le plan des moeurs, sinon du strict point de vue juridique, s'apparenterait à la bigamie, les dispositions de l'article 515-2 nouveau du code civil font obstacle à la conclusion d'un pacte civil de solidarité entre deux personnes dont l'une au moins est engagée dans les liens du mariage ou dont l'une au moins est déjà liée par un pacte civil de solidarité.

Enfin, eu égard à l'objectif qu'il s'est fixé en prenant en compte la situation de deux personnes partageant une vie commune, tenues mutuellement à certaines obligations et liées par un pacte civil de solidarité depuis au moins deux ans, le législateur a pu reconnaître à ces personnes un

certain nombre d'avantages (notamment en matière de rapprochement des partenaires " pacsés " agents publics) sans porter atteinte ni au principe d'égalité, ni aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

VII. La série de griefs suivante dénonçait des atteintes au droit de propriété

Tout d'abord, selon les sénateurs requérants, la loi obligeait les partenaires d'un pacte civil de solidarité à demeurer dans l'indivision, ce qui eût été de nature à " entamer le droit de propriété " des partenaires et à méconnaître les droits des créanciers. En outre, l'article 4 de la loi, qui ajoute un nouveau cas de continuation du bail à l'article 14 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, mettait en cause l'équilibre entre les droits des bailleurs et ceux des preneurs.

Le premier de ces griefs manquait en fait. Lorsque les biens acquis à titre onéreux par les partenaires d'un pacte civil de solidarité postérieurement à la conclusion de ce pacte entrent dans l'indivision dans les conditions prévues par l'article 515-5 nouveau du code civil, chaque partenaire, qui a la qualité d'indivisaire, peut à tout moment, comme il a été dit précédemment, provoquer le partage desdits biens en application des dispositions de l'article 815 du code civil. En outre, en application du même article, les créanciers personnels d'un partenaire ont la faculté de provoquer le partage au nom de leur débiteur ou d'intervenir dans le partage provoqué par celui-ci. En toute hypothèse, les partenaires, s'ils veulent éviter les effets juridiques attachés au régime de l'indivision et, en particulier, les difficultés de gestion auxquelles il peut conduire, pourront librement choisir de soumettre l'ensemble des biens qu'ils viendraient à acquérir, à titre onéreux, après la conclusion du pacte, à un autre régime que celui de l'indivision.

Pour ce qui est de la continuation du bail, le législateur a pu, sans porter aux intérêts du bailleur une atteinte dénaturant, par sa gravité, le sens et la portée du droit de propriété (98-403 DC du 29 juill. 1998, Rec. p. 276, cons. 5 à 7), prévoir, au profit du partenaire lié au locataire par un pacte civil de solidarité, la continuation du contrat de location, en cas d'abandon du domicile par le locataire ou de décès de celui-ci. Observons que la continuation du bail est d'ores et déjà prévue au profit du conjoint et du concubin notoire.

VIII. Les deux derniers griefs étaient tirés l'un d'une atteinte au " mariage républicain ", l'autre d'une atteinte aux droits des concubins

Ils manquaient tous deux en fait.

La saisine des députés soutenait que la loi méconnaissait les règles du " mariage civil et républicain " en " instituant une nouvelle communauté de vie ". Ce n'était guère sérieux puisque, comme il a été dit, les dispositions relatives au pacte civil de solidarité ne mettent en cause aucune des règles relatives au mariage.

Quant à la saisine sénatoriale, elle voyait dans la définition du concubinage donnée par l'article 515-8 nouveau du code civil (seule disposition de la loi déferée ayant trait au concubinage) une restriction des droits des concubins dans la mesure où " l'appréciation du caractère stable et continu de la vie commune peut priver des personnes actuellement considérées comme concubins de la reconnaissance de cette qualité, les excluant, sans justification, du bénéfice de certains droits sociaux ".

Le chapitre II, introduit par l'article 3 de la loi déferée dans le titre XII du livre Ier du code civil, comprend un article 515-8 unique ainsi rédigé : " Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple ". Cette définition a pour objet de préciser que la notion de concubinage peut s'appliquer indifféremment à un couple formé par des personnes de sexe différent ou de même sexe. Pour le surplus, la définition des éléments constitutifs du concubinage reprend celle donnée par la jurisprudence (Cass. civ. 3e, 17 déc. 1997, préc.).

En conclusion, c'est à une déclaration de conformité à la Constitution qu'aboutit la décision commentée. Cette déclaration de conformité est, il est vrai, assortie d'un nombre particulièrement élevé de précisions relatives à la portée de la loi et de réserves d'interprétation.

1. Le " PACS " se distingue donc nettement du " PIC " (pacte d'intérêt commun) préconisé par le groupe de travail animé par le Professeur Hauser. L'objet du " PIC " eût été la mise en commun de biens en vue d'une communauté de vie, indifféremment de l'existence ou non de relations sexuelles. Le PIC eût donc concerné les " fratries " autant que les concubins.

2. La loi déferée n'y procède elle-même que pour trois dispositions du code de la sécurité sociale : L. 161-14 (ayants droit), L. 356-3 (allocation veuvage) et L. 523-2 (allocation de soutien familial).