

Paris, le 16 décembre 2024

---

**Décision du Défenseur des droits n°2024-204**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et notamment ses articles 1<sup>er</sup> et 6<sup>ème</sup> ;

Vu la Constitution et notamment son article 1<sup>er</sup> ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment son article 20 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment ses articles 8 et 14 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le décret n°2006-1806 du 23 décembre 2006 relatif à la déclaration, la modification, la dissolution et la publicité du pacte civil de solidarité ;

Vu la circulaire du 10 mai 2017 de présentation des dispositions en matière de pacte civil de solidarité issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et 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 ;

Saisie, par une association, d'une réclamation relative à la condition de régularité de séjour opposée, par le service de l'état civil de la mairie de X, au futur partenaire étranger souhaitant conclure un pacte civil de solidarité (PACS) ;

**Prend acte** qu'à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le service de l'état civil de la mairie de X a procédé à la modification de la liste des pièces à fournir aux fins de conclure un PACS, de sorte qu'il n'est plus exigé, pour les ressortissants étrangers, la production « *d'une photocopie recto verso [du] titre de séjour, en cours de validité* », mais la production d'« *une photocopie recto-verso de leur pièce d'identité en cours de validité dont l'original sera à présenter lors de la conclusion du PACS (passeport, carte d'identité, titre de séjour, récépissé de la préfecture...)* » ;

**Prend acte** que cette modification témoigne de la volonté de la mairie de X de garantir l'accès au PACS à tout futur partenaire quelle que soit sa situation au regard du droit au séjour ;

**Recommande** au maire de X, pour assurer la pleine conformité de la liste en question au droit applicable et garantir une meilleure information des futurs postulants à la conclusion d'un PACS, de compléter la liste non limitative des pièces d'identité admises par : « *permis de conduire ou tout autre document officiel avec photographie délivré par une administration publique* ».

La Défenseure des droits, demande au maire de X de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

<p style="text-align: center;"><b>Décision de prise d'acte et portant recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011</b></p>
---

1. Le Défenseur des droits a été saisi, par une association, d'une réclamation relative à l'exigence de justifier de la régularité de son séjour opposée par le service de l'état civil de la mairie de X au futur partenaire étranger souhaitant conclure un pacte civil de solidarité (PACS).

### **RAPPEL DES FAITS**

---

2. L'association réclamante faisait état de ce que, pour les postulants à la conclusion d'un PACS, le service de l'état civil de la mairie de X exigeait la production d'un titre de séjour en cours de validité comme document justifiant de l'identité du futur partenaire étranger.
3. Cette exigence était énoncée de manière explicite dans la liste de pièces à fournir pour conclure un PACS. Cette liste était délivrée aux futurs partenaires de façon personnalisée sur le site internet de la mairie de X, à partir des informations recueillies dans un formulaire en ligne.
4. Ainsi, la production « *d'une photocopie recto verso [du] titre de séjour, en cours de validité, dont l'original sera à présenter lors de la conclusion du PACS* » était systématiquement exigée dès lors qu'il était indiqué, sur ledit formulaire, qu'un des deux futurs partenaires était de nationalité étrangère.
5. Le futur partenaire citoyen de l'Union européenne apparaissait également concerné par cette exigence qui, ainsi énoncée, revenait à opposer une condition de régularité de séjour aux ressortissants étrangers souhaitant se pacser.

### **INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS**

---

6. Par courrier du 29 juillet 2024, le Défenseur des droits a adressé au maire de X une note visant à soumettre au débat contradictoire les éléments de fait et de droit au regard desquels la Défenseure des droits pourrait conclure que l'exigence faite au futur partenaire étranger de justifier, pour la conclusion d'un PACS, de la régularité de son séjour, était dépourvue de fondement juridique, de nature à porter atteinte au principe d'égalité et susceptible de revêtir un caractère discriminatoire.

7. En réponse, par courrier du 3 septembre 2024, le maire de X a indiqué au Défenseur des droits qu'il avait été procédé, à la suite de son intervention, à la modification de la liste de pièces à fournir pour conclure un PACS, de sorte qu'il n'est plus exigé au titre de justificatif d'identité, pour les ressortissants étrangers, la production « *d'une photocopie recto verso [du] titre de séjour, en cours de validité* », mais celle « *d'une photocopie recto-verso de leur pièce d'identité en cours de validité dont l'original sera à présenter lors de la conclusion du PACS (passeport, carte d'identité, titre de séjour, récépissé de la préfecture...)* ».

## DISCUSSION JURIDIQUE

---

8. L'exigence opposée par le service de l'état civil de la mairie de X au futur partenaire étranger de justifier de la régularité de son séjour en vue de la conclusion d'un PACS, dénuée de fondement juridique (1), était de nature à porter atteinte au principe d'égalité et revêtait un caractère discriminatoire (2).

### **1. Sur l'absence de fondement juridique**

9. Aux termes de l'article 515-1 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.
10. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, la gestion du PACS est assurée par les officiers de l'état civil en lieu et place des greffes des tribunaux d'instance<sup>1</sup>.
11. Les pièces à produire par les futurs partenaires pour la conclusion d'un tel contrat sont énumérées par le décret n°2006-1806 du 23 décembre 2006 relatif à la déclaration, la modification, la dissolution et la publicité du pacte civil de solidarité (NOR : JUSC0620996D) et la circulaire du 10 mai 2017 de présentation des dispositions en matière de pacte civil de solidarité issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et 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 (NOR : JUSC1711700C).
12. Sont ainsi exigés :
- L'original de la convention de PACS ;
  - Une attestation de résidence commune ;
  - Une attestation d'absence d'empêchement ;

---

<sup>1</sup> Article 114, IV de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

- Les pièces d'identité des partenaires ;
- Les extraits des actes de naissance des partenaires ;
- Pour le partenaire de nationalité étrangère né à l'étranger, le certificat délivré par le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères attestant qu'il n'est pas déjà lié à une autre personne par un pacte civil de solidarité.

13. S'agissant plus particulièrement du justificatif d'identité, l'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 décembre 2006 précité dispose que les partenaires, sans distinction de nationalité, « *justifient de leur identité par un document officiel délivré par une administration publique comportant leur nom, leur prénom, leur date et leur lieu de naissance, leur photographie et leur signature ainsi que l'identification de l'autorité qui a délivré le document, la date et le lieu de délivrance.* »

14. La circulaire du 10 mai 2017 précise, quant à elle, dans son paragraphe 1. 2. « Les pièces d'identité » :

*« L'officier de l'état civil devra tout d'abord s'assurer de l'identité des partenaires.*

*A cette fin, chaque partenaire produira l'original de sa ou ses cartes nationales d'identité ou de tous autres documents officiels délivrés par une administration publique comportant ses nom et prénoms, la date et le lieu de sa naissance, sa photographie et sa signature, ainsi que l'identification de l'autorité qui a délivré le document, la date et le lieu de délivrance de celui-ci. Cette ou ces pièce(s) d'identité doivent être en cours de validité. Une copie sera conservée par l'officier de l'état civil. »*

15. Il résulte de ce qui précède que l'identité des partenaires, quelle que soit leur nationalité, peut être établie par la production de cartes d'identité ou tout autre document répondant aux critères formels précités.

16. Ainsi, pour les futurs partenaires étrangers, rien ne permet de considérer que seul un titre de séjour en cours de validité pourrait être exigé.

17. Or, en l'espèce, il ressortait de la consultation du site internet de la mairie de X que le service de l'état civil exigeait impérativement, aux fins de conclusion d'un PACS par une personne étrangère, la production d'un titre de séjour en cours de validité, à l'exclusion de tout autre document remplissant les conditions prévues par les dispositions du décret n°2006-1806 du 23 décembre 2006 et de la circulaire du 10 mai 2017 précitées. Par conséquent, il subordonnait *de facto* la conclusion d'un PACS à une condition de régularité de séjour en France.

18. Une telle condition n'était pourtant prévue par aucune disposition législative ou réglementaire. Ainsi, l'exigence *de facto* posée par le service de l'état civil de la mairie apparaissait dépourvue de fondement juridique.
19. Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des citoyens de l'Union européenne, elle ne tenait pas compte du fait que, conformément à l'article L.231-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ceux-ci ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour.

**2. Sur la méconnaissance du principe d'égalité et le caractère discriminatoire à raison de la nationalité**

20. En outre, une telle exigence instaurait une différence de traitement fondée sur la nationalité du futur partenaire susceptible de méconnaître le principe d'égalité et de revêtir un caractère discriminatoire.
21. Les articles 1<sup>er</sup> et 6<sup>ème</sup> de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1<sup>er</sup> de la Constitution et 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent le principe d'égalité de traitement devant la loi, lequel peut être invoqué par les ressortissants étrangers résidant en France (Conseil constitutionnel, 23 juillet 2010, *Lahcène A.*, n° 2010-18 QPC).
22. Si le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ou à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit (Conseil constitutionnel, 9 avril 1996, n°96-375).
23. Par une ordonnance du 18 décembre 2007, le juge des référés du Conseil d'État a ainsi suspendu, au regard du principe d'égalité, des dispositions établissant une différence de traitement entre un PACS conclu entre deux partenaires français et un PACS conclu entre un Français et un étranger, en tant qu'elles les soumettaient à un régime d'enregistrement différent (CE, réf., 18 décembre 2007, n°310837).
24. En l'espèce, il ne semblait pas exister de différence de situation résultant de la nationalité ou de la situation au regard du droit au séjour des futurs partenaires telle qu'elle aurait justifié une différence de traitement pour la conclusion d'un PACS. Cette différence de traitement ne semblait par ailleurs reposer sur aucune considération d'intérêt général de nature à justifier que le caractère irrégulier du séjour d'un étranger doive faire obstacle, par lui-même, à la conclusion d'un PACS.
25. La différence de traitement résultant de l'exigence de justifier de la régularité du séjour du futur partenaire étranger apparaissait dès lors méconnaître le principe d'égalité devant la loi, garanti par la Constitution.

26. En outre, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) prévoit que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'origine nationale ou sociale, [...] ou toute autre situation.* ».
27. Si l'article 14 vaut uniquement pour « *la jouissance des droits et libertés* » garantis par la Convention ou ses protocoles, son application n'implique toutefois pas nécessairement la violation de l'un des droits matériels garantis par la Convention. Il suffit en effet que les faits de la cause tombent « sous l'empire » de l'un au moins des articles de la Convention (CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, §71).
28. Tel était le cas en l'espèce, un refus d'enregistrement d'un PACS à défaut de séjour régulier affectant nécessairement le droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention.
29. À l'égard du citoyen de l'Union européenne, cette différence de traitement portait également atteinte au principe d'égalité de traitement et de non-discrimination garanti par le droit communautaire (CJCE, 8 octobre 1980, *Peter Überschär contre Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, n° C-810/79).

\*\*\*

30. En conséquence, et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

**Considère** que l'exigence de justifier de la régularité de son séjour qui était opposée par le service de l'état civil de la mairie de X au futur partenaire étranger postulant à la conclusion d'un PACS était dépourvue de base légale et susceptible de porter atteinte au principe d'égalité et de revêtir un caractère discriminatoire ;

**Prend acte** qu'à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, la mairie de X a procédé à la modification de la liste de pièces à fournir aux fins de conclure un PACS, de sorte qu'il n'est plus exigé, pour les ressortissants étrangers, la production « *d'une photocopie recto verso [du] titre de séjour, en cours de validité* », mais la production d'« *une photocopie recto-verso de leur pièce d'identité en cours de validité dont l'original sera à présenter lors de la conclusion du PACS (passeport, carte d'identité, titre de séjour, récépissé de la préfecture...)* » ;

**Prend acte** que cette modification témoigne de la volonté de la mairie de X de garantir l'accès au PACS à tout futur partenaire quelle que soit sa situation au regard du droit au séjour ;

**Recommande** au maire de X, pour assurer la pleine conformité de la liste en question au droit applicable et garantir une meilleure information des futurs postulants à la conclusion d'un PACS, de compléter la liste non limitative des pièces d'identité admises par : « *permis de conduire ou tout autre document officiel avec photographie délivré par une administration publique* » ;

La Défenseure des droits demande au maire de X de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON