

Demande d'avis n° V 1670002

Séance du 23 mai 2016

Ministère Public
c/
Mairie de la Salle de Vihiers

Rapporteur : Agnès Pic

RAPPORT

La Cour de cassation est saisie de la question suivante, transmise, pour avis, par le tribunal de grande instance de Saumur :

Quelle est la juridiction compétente territorialement en Maine-et-Loire pour décider de l'annulation d'un acte d'état civil de la commune de la Salle de Vihiers?

I - Faits et procédure

Le 12 juin 2015, le maire de la commune de la Salle de Vihiers a signalé au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saumur une irrégularité dans la tenue des registres de l'état civil de la commune.

Cette irrégularité a été expliquée par une mauvaise impression informatique de l'acte de décès de Mme X..., ayant eu pour conséquence la suppression d'une partie de cet acte.

Par requête du 8 septembre 2015, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saumur a demandé à ce tribunal :

- d'annuler le recto du feuillet n°SR31066 du registre *primata* des actes de décès pour l'année 2015 de la mairie de La Salle de Vihiers (Maine et Loire),
- et d'annuler le recto du feuillet n°SR31088 du registre *duplicata* des actes de décès pour l'année 2015 de cette même mairie.

L'affaire a été appelée à l'audience du 5 février 2016. A cette date, le procureur de la République et le maire de la commune de La Salle de Vihiers ont été avisés de l'intention du tribunal de solliciter l'avis de la Cour de cassation sur la désignation de la juridiction compétente et de leur possibilité de présenter des observations avant l'audience du 29 février 2016.

Il peut être relevé que le texte de la question posée diffère légèrement de celui de la

question soumise aux parties et au ministère public. Cette modification ne paraît toutefois pas en avoir altéré la portée.

La demande d'avis a été enregistrée à la première présidence de la Cour de cassation le 4 mars 2016 et l'examen de la question a été fixé à la séance du 23 mai 2016.

II - Recevabilité de la demande d'avis

A - Au regard des règles de forme

Ces règles sont prévues par les articles 1031-1¹ et 1031-2² du code de procédure civile.

Le tribunal a respecté la formalité de l'avis préalable aux parties et au ministère public, requise par l'article 1031-1 du code de procédure civile et des observations écrites ont été formulées dans le délai imparti.

Il a également été satisfait aux formalités, prévues par l'article 1031-2 du code de procédure civile, concernant la notification de la décision sollicitant l'avis. En effet :

> le maire délégué de la commune de La Salle de Vihiers a été destinataire de la décision, avec l'indication de la date de transmission du dossier à la Cour de cassation, par lettre recommandée du 5 mars 2016;

> le ministère public près le tribunal de grande instance de Saumur ainsi que le premier président et le procureur général de la cour d'appel en ont été également avisés.

B - Au regard des règles de fond

A titre liminaire, il sera rappelé que la demande d'avis peut être posée à l'occasion d'une procédure gracieuse.

Conformément à l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire, il importe de

1 Art. 1031-1 : Lorsque le juge envisage de solliciter l'avis de la Cour de cassation en application de l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire, il en avise les parties et le ministère public, à peine d'irrecevabilité. Il recueille leurs observations écrites éventuelles dans le délai qu'il fixe, à moins qu'ils n'aient déjà conclu sur ce point.

Dès réception des observations ou à l'expiration du délai, le juge peut, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation en formulant la question de droit qu'il lui soumet. Il sursoit à statuer jusqu'à la réception de l'avis ou jusqu'à l'expiration du délai mentionné à l'article 1031-3.

La saisine pour avis ne fait pas obstacle à ce que le juge ordonne des mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires.

2 Art. 1031-2 La décision sollicitant l'avis est adressée, avec les conclusions et les observations écrites éventuelles, par le secrétariat de la juridiction au greffe de la Cour de cassation.

Elle est notifiée, ainsi que la date de transmission du dossier, aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Le ministère public auprès de la juridiction est avisé ainsi que le premier président de la cour d'appel et le procureur général lorsque la demande d'avis n'émane pas de la cour.

déterminer si la question posée est “une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges”.

1 - La question doit être une question de droit

La question de droit doit être formulée de façon précise³ et commander l'issue du litige⁴.

La question doit en outre être de pur droit, c'est à dire dégagée des éléments de fait de l'espèce.

Ainsi, ne peut donner lieu à avis :

- une question “mêlée de fait et de droit” (Avis du 20 juin 1997, n° 09-70.006, Bull. 1997, Avis, n° 4 ; Avis du 10 octobre 2011, n° 11-00.005, Bull. 2011, Avis, n° 2) ;
- une question “qui ne répond pas à l'exigence d'être de pur droit et dégagée des éléments de fait de l'espèce” (Avis du 5 décembre 2011, n° 11-00.006, Bull. 2011, Avis, n° 8 ; Avis du 12 décembre 2011, n° 11-00.007, Bull. 2011, Avis, n° 9) ;
- une question qui “suppose l'examen de situations concrètes nécessairement soumises à un débat contradictoire devant les juges du fond” (Avis du 3 octobre 1994, n° 09-40.016, Bull. 1994, Avis, n° 20) ;
- ou encore une question qui “suppose l'examen d'une situation concrète relevant de l'office du juge du fond” (Avis du 17 décembre 2012, n° 12-00.013, Bull. 2012, Avis, n° 10).

Pour une application récente de cette condition V. Avis du 26 mai 2014 n°14-70.004, Bull crim 2014, n° 3 :

(Sommaire) Ne relève pas de la procédure d'avis la question qui concerne les conditions dans lesquelles l'insertion, dans un article mis en ligne sur le réseau Internet, d'un lien hypertexte renvoyant à un texte déjà publié serait susceptible d'être regardée comme une nouvelle publication de celui-ci, de nature à faire courir à nouveau le délai de prescription de l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dès lors qu'elle suppose un examen des circonstances de l'espèce, notamment de la nature du lien posé et de l'identité de l'auteur de l'article, comme de son intention de mettre à nouveau le document incriminé à la disposition des utilisateurs.

En l'espèce, la question posée revient à déterminer la juridiction territorialement compétente en Maine-et-Loire pour décider de l'annulation d'un acte d'état civil de la commune de la Salle de Vihiers.

Une telle question suppose que soit préalablement étudié l'impact éventuel sur le canton dont dépend la commune de la Salle de Vihiers de la loi n°2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

³ Avis du 29 octobre 2007, n°07-00.014, Bull. 2007, Avis, n°12.

⁴ Avis du 23 avril 2007, n° 07-00.008 Bull Crim., 2007, Avis n°3 ; Avis du 20 octobre 2000, n° 02-00.014 et n° 02-00.015, Bull 2000, Avis n°8.

Elle suppose également que soient déterminés :

- l'auteur de la requête;
- le domicile éventuel de la personne dont l'état civil est en cause (article 1048 du code de procédure civile);
- le cas échéant, le lieu éventuel où l'acte d'état civil en cause a été dressé ou transcrit (article 1048 du code de procédure civile);
- les conditions dans lesquelles la demande de nullité intervient (puisque, conformément à l'article 42 du code de procédure civile, lorsque la nullité est demandée incidemment à l'occasion d'un procès où l'acte est produit ou à titre principal, la demande d'annulation de l'acte est alors formée devant la juridiction du lieu où demeure le défendeur).

Dans son jugement du 29 février 2016, le tribunal de grande instance de Saumur a considéré que, s'agissant d'une personne décédée, le seul critère pouvant être retenu devait être le lieu où l'acte d'état civil a été dressé.

La question, cependant, ne mentionne pas ce seul critère et porte plus généralement sur l'annulation d'un acte d'état civil de la commune de la Salle de Vihiers.

Or, la détermination de la juridiction compétente en cette matière suppose la vérification de considérations factuelles, liées au dossier, permettant d'opter pour l'un ou l'autre des critères de compétence territoriale prévus par l'article 1048 du code de procédure civile.

Il appartiendra à la formation pour avis d'examiner si la réponse attendue ne dépend pas de l'office du juge et de son appréciation des éléments du dossier.

2 - La question doit être nouvelle

La question est nouvelle, soit parce qu'elle est suscitée par l'application d'un texte nouveau, soit parce que, suscitée par un texte ancien, elle n'a pas encore été tranchée par la Cour de cassation statuant sur un pourvoi⁵ ou une précédente demande d'avis⁶.

En l'état, la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur la question transmise.

Il n'y a pas lieu à avis lorsque la Cour de cassation est saisie d'un pourvoi sur la même question de droit et sur lequel elle a statué depuis la réception de la demande d'avis⁷ ou va statuer dans un délai rapproché⁸.

⁵ Avis du 29 avril 2002, n° 02-00.002 ; Avis du 10 janvier 2011, n° 10-00.007, Bull. 2011, Avis, n° 1

⁶ Avis du 6 octobre 2008, n° 08-00.010, Bull. 2008, Avis, n° 3 ; Avis du 24 mars 2014 n°13-70.010, Bull 2014, Avis n° 3.

⁷ Avis du 14 février 1997, n° 09-60.011 ; Avis du 7 avril 2008, n° 08-00.001, Bull 2008, Avis, n° 1 et n° 08-00.003, Bull 2008, Avis, n° 2 ; Avis du 25 juin 2010, n° 10-00.003, Bull 2010, Avis n°3.

⁸ Avis du 31 mai 1999, n° 99-20.008, Bull. 1999, Avis, n° 4 ; Avis du 22 octobre 2012, n° 12-00.012, Bull 2012, Avis n° 9 ; Avis du 9 mars 2015 n°14-70.012, Bull 2015, Avis n° 3.

Il ressort des recherches effectuées qu'aucun pourvoi en cours d'examen ne paraît avoir soulevé ladite question.

3 - La question doit être sérieuse

Une difficulté est sérieuse lorsqu'elle peut donner lieu à des interprétations différentes d'égale pertinence. Tel n'est pas le cas lorsque la réponse à la question s'impose⁹ ou procède d'une analyse simple des textes en cause, dont la combinaison ne pose aucune interrogation¹⁰.

On voit donc qu'une question peut être inédite sans cependant requérir l'intervention de la Cour de cassation à l'occasion d'une procédure d'avis.

HM Darmanville, dans un article consacré à la saisine pour avis, résume ainsi cette condition¹¹ :

Il ne s'agit pas pour autant de transformer la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat en de vastes services juridiques à la disposition des juges du fond. Ni le Conseil d'Etat ni la Cour de cassation n'en auraient la capacité logistique. Par ailleurs, les juges du fond conservent par principe la compétence pour dire le droit, les juridictions de cassation n'intervenant que dans l'hypothèse où une erreur ou une fausse interprétation du droit semble avoir été commise. Seul un problème de droit paralysant le travail du juge du fond car l'empêchant de rendre son jugement en toute conscience semble donc justifier la recevabilité d'une demande d'avis.

De même que J et L Boré (répertoire de procédure civile Dalloz n°205 et s.) :

Le législateur a voulu éviter que la Cour de cassation ne se transforme en bureau de consultations gratuites ; elle n'est pas là pour faire le travail des juges du fond à leur place (...) Pour protéger la Cour de cassation contre des saisines inconsidérées sur des questions dont la solution est aisée, la loi exige que la difficulté soulevée soit sérieuse. Pour paraphraser Lafferrière, la question doit être de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé. Il faut que la question posée puisse raisonnablement donner lieu à des solutions divergentes de la part des juridictions de fond

Peut-on considérer que la solution s'impose pour la question soumise en l'espèce ?

La question repose sur une difficulté alléguée de lecture du décret n°2013-1258 du 27 décembre 2013 et de l'impossibilité qui en résulterait, pour le tribunal de grande instance de Saumur, de statuer sur l'affaire qui lui est soumise.

Ce décret modifie l'organisation judiciaire en créant notamment le tribunal de grande instance de Saumur et en modifiant le tableau IV de l'annexe du code de l'organisation

⁹ Avis du 11 octobre 2011, n°11-00.005, Bull crim 2011, Avis n°2 ; Avis du 29 janvier 2007, n°07-00.003, Bull 2007, Avis n° 2.

¹⁰ Avis du 26 septembre 2006, n°06-00.010, Bull crim, Avis n°2

¹¹ La saisine pour avis de la Cour de cassation - AJDA 2001.416

judiciaire.

Ce tableau fixe le siège et le ressort des juridictions de l'ordre judiciaire en se référant aux cantons. La liste de ces cantons, cependant, a récemment subi des modifications.

En effet, pour respecter le principe du scrutin binominal, paritaire¹², institué par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et afin d'éviter que ce dispositif nouveau n'aboutisse au doublement du nombre de conseillers départementaux, le gouvernement a procédé à un redécoupage de l'ensemble des cantons, dont la plupart n'avaient pas été modifiés depuis leur création en 1801, afin d'en réduire le nombre de moitié¹³.

Ce redécoupage a été opéré sur le fondement des articles L. 3113-1¹⁴ et L.3113-2¹⁵ du code général des collectivités territoriales et les décrets pris au visa de ces textes ont, pour la plupart, fait l'objet de recours devant le Conseil d'Etat.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat développée sur ces recours deux principes essentiels s'agissant de l'effet de ce redécoupage sur la carte judiciaire :

→ répondant à une critique relative à la légalité externe de ces décrets, selon laquelle un contreseing du ministre de la justice aurait été nécessaire, le Conseil d'Etat a retenu que les décrets portant redécoupage cantonal n'emportaient aucune mesure d'exécution de la part de ce ministre. V CE, 4 juillet 2014, Groupe Ardèche avenir, n° 380813 ou CE, 21 novembre 2014 n°380649, M. Theron :

Le décret attaqué du 21 février 2014, qui se limite à modifier les circonscriptions électorales du département de l'Aude, n'appelle aucune mesure d'exécution que le garde des sceaux, ministre de la justice serait compétent pour signer ou contresigner. Il suit de là qu'il n'avait pas à être contresigné par ce ministre.

→ examinant la légalité interne de ces décrets, le Conseil d'Etat a précisé :

◆ qu'aucune disposition, ni aucun principe, n'imposaient de prévoir que les limites de canton coïncident avec le ressort des tribunaux (CE, 18 décembre 2014, commune de Chateauneuf-les-Bains et autres, n°378617) ou la carte judiciaire (CE,

¹² Les électeurs de chaque canton doivent désormais élire, au scrutin majoritaire à deux tours, deux conseillers départementaux qui se seront présentés à leurs suffrages constitués en binôme, chaque binôme étant composé d'une femme et d'un homme.

¹³ Le nombre de cantons était, au moment de la réforme, de 3971.

¹⁴ Cet article détermine les règles selon lesquelles sont décidées les créations et suppressions des arrondissements, les modifications des limites territoriales des arrondissements et les transferts des chefs-lieux d'arrondissement

¹⁵ L'article L. 3113-2 prévoit les conditions dans lesquelles doit se faire ce redécoupage : conditions de procédure (décret en Conseil d'Etat après avis des conseils généraux) et de fond (règles du critère essentiellement démographique, du non morcellement des communes de moins de 3500 habitants entre plusieurs cantons notamment).

28 novembre 2014 n° 378811, 378888, M. Cherubini, M. Martinet et autres);

◆ que les décrets litigieux n'avaient ni pour objet ni pour effet de modifier les ressorts des juridictions de l'ordre judiciaire fixés conformément au tableau IV annexé aux articles D. 211-1 et D. 221-1 du code de l'organisation judiciaire en fonction des cantons tels qu'ils étaient définis à la date d'entrée en vigueur des décrets ayant institué puis modifié ce tableau.

V. sur ce dernier principe CE, 26 novembre 2014, commune de Morgeloulin, n°376617,376804,376981,377054,377202,377280,377630,377631,377632,378607, 378608,378610,378611,378679,378680,378681,379522,379606,379756,380613 :

"le décret attaqué n'a eu notamment ni pour objet ni pour effet de modifier les ressorts des juridictions de l'ordre judiciaire fixés conformément au tableau IV annexé à l'article D. 211-1 du code de l'organisation judiciaire en fonction des cantons tels qu'ils étaient définis à la date d'entrée en vigueur des décrets ayant institué puis modifié ce tableau".

Egalement CE, 21 novembre 2014, M. Accary et autres, n°380920 :

le décret litigieux n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les ressorts des juridictions de l'ordre judiciaire fixés conformément au tableau IV annexé aux articles D. 211-1 et D. 221-1 du code de l'organisation judiciaire en fonction des cantons tels qu'ils étaient définis à la date d'entrée en vigueur des décrets ayant institué puis modifié ce tableau. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué serait de nature à modifier les ressorts des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, ainsi que la compétence territoriale des huissiers de justice.

Dès lors qu'il est jugé que les décrets modifiant les limites territoriales des cantons n'ont pas eu d'effet sur le ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, peut-il en être déduit que ce ressort est demeuré inchangé, les différentes communes qui se trouvaient avant le redécoupage dans un ressort y demeurant, nonobstant leur rattachement à un canton qui ne figurerait plus dans le tableau IV annexé au code de l'organisation judiciaire?

C'est le principe qui a été retenu par le ministère de la justice dans sa circulaire du 17 mars 2015 portant sur la réforme cantonale et la définition des ressorts des juridictions de l'ordre judiciaire (NOR : JUSB1507102C) :

La mention d'un grand nombre de cantons qui n'existeront plus à compter des élections de mars, ne pourra être lue que comme renvoyant aux anciens cantons.

Les différents tableaux insérés dans cette circulaire (tableau IV annexé au code de l'organisation judiciaire, I annexé au code de la sécurité sociale, C annexé au code du travail et 7-1 annexé au code de commerce) auraient ainsi eu pour finalité de rappeler, pour chaque juridiction, les communes dépendant des ressorts anciens et actuels.

L'un de ces tableaux précise, pour le tribunal de grande instance de Saumur, les différentes communes qui, avant comme après la réforme des cantons, se trouvent sur le ressort territorial de cette juridiction :

Communes d' Allonnes, Ambillou-Château, Antoigné, Artannes-sur-Thouet, Aubigné-sur-Layon, Auverse, Baugé-en-Anjou, Beaufort-en-Vallée, Blou, Bocé, Brain-sur-Allonnes, Breil, Brézé, Brigné, Brion, Broc, Brossay, Cernusson, Chacé, Chalonnnes-sous-le-Lude, Chartrené, Chavaignes, Chemellier, Chênehutte-Trèves-Cunault, Cheviré-le-Rouge, Chigné,

Cizay-la-Madeleine, Clefs-Val d'Anjou, Cléré-sur-Layon, Concourson-sur-Layon, Corné, Coron, Courchamps, Courléon, Coutures, Cuon, Dénezé-sous-Doué, Dénezé-sous-le-Lude, Distré, Doué-la-Fontaine, Échemiré, Épiéds, Fontaine-Guérin, Fontevraud-l'Abbaye, Forges, Fougeré, Gée, Gennes, Genneteil, Grézillé, La Breille-les-Pins, La Fosse-de-Tigné, La Lande-Chasles, La Ménitric, La Pellerine, La Plaine, **La Salle-de-Vihiers**, Lasse, Le Coudray-Macouard, Le Guédeniau, Le Puy-Notre-Dame, Le Thoureil, Les Cerqueux-sous-Passavant, Les Rosiers-sur-Loire, Les Ulmes, Les Verchers-sur-Layon, Linières-Bouton, Longué-Jumelles, Louerre, Louresse-Rochemenier, Martigné-Briand, Mazé, Meigné, Meigné-le-Vicomte, Méon, Montfort, Montilliers, Montreuil-Bellay, Montsoreau, Mouliherne, Neuillé, Noyant, Noyant-la-Plaine, Nueil-sur-Layon, Parçay-les-Pins, Parnay, Passavant-sur-Layon, Rou-Marson, Saint-Clément-des-Levées, Saint-Cyr-en-Bourg, Saint-Georges-des-Sept-Voies, Saint-Georges-du-Bois, Saint-Georges-sur-Layon, Saint-Just-sur-Dive, Saint-Macaire-du-Bois, Saint-Martin-de-la-Place, Saint-Paul-du-Bois, Saint-Philbert-du-Peuple, Saint-Quentin-lès-Beaurepaire, Saumur, Somloire, Souzay-Champigny, Tancoigné, Tigné, Trémont, Turquant, Varennes-sur-Loire, Varrains, Vaudelnay, Vernantes, Vernoil-le-Fourrier, Verrie, Vihiers, Villebernier et Vivy.

Si la circulaire n'a pu modifier le code de l'organisation judiciaire, elle a ainsi, à l'instar du Conseil d'Etat, retenu que la modification des cantons était sans incidence sur la carte judiciaire et, partant de ce postulat, tenté de soumettre aux juridictions une lecture simplifiée du tableau IV.

En conséquence, la question transmise par le tribunal de grande instance de Saumur est-elle susceptible de recevoir des réponses divergentes ?

4 - La question doit se poser dans de nombreux litiges

Cette condition est entendue au sens large (Droit et pratique de la cassation en matière civile, Lexisnexis 2012, n° 408). Il semblerait que la volonté du législateur, soucieux de remédier à un afflux de contentieux et à des divergences de jurisprudence devant les juridictions du fond, n'ait pas été en faveur d'une saisine trop restrictive¹⁶.

Cet avis est partagé par certains auteurs¹⁷, au nom d'un risque de contradiction entre l'exigence de nouveauté, qui peut n'avoir encore donné lieu qu'à très peu d'espèces, et la condition liée au nombre.

Le président Buffet exposait ainsi cette condition dans son exposé du 29 mars 2000¹⁸ :

“cette condition est peu prise en compte par la Cour de Cassation, ne serait-ce que parce qu'elle ne dispose pas d'instruments de mesure. Le texte est d'ailleurs auto-contradictoire : si une question de droit est véritablement nouvelle et se pose au juge du premier degré, il y a peu de chances qu'on soit en présence d'une pluralité de litiges en cours. La potentialité de litiges à venir est aussi importante, sinon même plus importante au regard de l'objectif de prévention

¹⁶ Ainsi, lors des débats parlementaires de la loi n° 91-491 du 15 mai 1991, le sénateur Marc Auriol a été jusqu'à déclarer que cette condition serait remplie “dès lors que plus de deux litiges ser[ai]ent pendants devant les juridictions” (JO, débats Sénat, séance du 7 mai 1991, p. 883).

¹⁷ H.-M. Darnanville, AJDA 2001, p. 416, prec.

¹⁸ Présentation générale - La saisine pour avis de la Cour de cassation - Exposé devant les premiers présidents de cours d'appel réunis à la Cour de cassation le 29 mars 2000, site internet de la Cour de cassation

des contentieux poursuivi par la procédure de saisine pour avis. C'est donc la condition dont l'absence est la moins souvent retenue par la Cour de Cassation. Sur ce fondement, 5 seulement des 134 demandes d'avis examinées au 1er mars 2000 n'ont pas été accueillies".

Mais il est également considéré que la procédure pour avis implique un grand nombre d'affaires posant la même difficulté. F.Zenati¹⁹ fait ainsi valoir :

La nécessité d'un grand nombre de litiges n'est pas seulement liée à la volonté de traiter les seuls conflits de jurisprudence. Elle permet de poursuivre d'autres objectifs non moins importants. Tout d'abord c'est à travers elle que s'exprime le souci du législateur de lutter contre l'encombrement des Cours suprêmes. Grâce à la procédure d'avis, le rôle de ces dernières pourra se trouver soulagé des séries de dossiers qui essaient de manière endémique dans l'actualité jurisprudentielle. Ensuite, l'importance du nombre des litiges permet à la Cour de cassation de faire mûrir sa décision en exerçant sa prudence à partir non seulement des débats des parties à la saisine, mais aussi de ceux qui se développent devant les autres juridictions. Le danger qui menace la saisine pour avis est que les juges suprêmes se prononcent avec une réflexion insuffisante et soient amenés à se déjuger ultérieurement lorsque la controverse jurisprudentielle atteint sa maturité. Le remède serait alors pire que le mal car, en guise de sécurité, ce système porterait gravement préjudice aux intérêts de ceux qui ont eu l'illusion que la saisine pour avis peut étouffer l'incertitude dans l'oeuf. Il est donc impérieux que la Cour suprême dispose immédiatement du plus grand nombre d'éléments de discussion pour fixer de manière préventive, mais aussi, autant qu'il se peut, définitive, sa jurisprudence sur un point donné.

Nous pouvons donc en déduire que si la finalité de la procédure d'avis est de prévenir les conflits de jurisprudence par une fixation anticipée de la jurisprudence de la Cour de cassation, le caractère général de la question et son utilité pour l'unification de la jurisprudence conditionnent sa recevabilité.

Peut-on considérer que les cours d'appel sont souvent amenées à se prononcer sur la question soumise ?

La recherche Jurica effectuée n'a pas permis d'identifier d'éventuelles décisions ayant statué sur la question aujourd'hui soumise, ni même plus généralement sur les effets de la nouvelle délimitation territoriale des cantons sur le ressort des juridictions judiciaires.

En outre, il apparaît qu'au dernier recensement de 2013, la population totale de la Salle-de-Vihiers s'élevait à 1 089 habitants²⁰, ce qui permet d'augurer que les demandes de rectification des registres d'état civil de cette commune demeurent numériquement très faibles.

Enfin, la commune de la Salle-de-Vihiers étant, depuis le 1^{er} janvier 2016, une commune déléguée au sein de la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou, la question peut paraître dénuée d'intérêt pour l'avenir.

¹⁹ La saisine pour avis de la Cour de cassation - Dalloz 1992 . 247

²⁰ Site INSEE

III - Sur le fond

1 - Les critères de compétence territoriale en matière d'annulation d'un acte d'état civil :

Les actes de l'état civil peuvent être affectés d'une erreur qu'il importe de rectifier ou d'une omission qu'il faut réparer.

La rectification est prévue par l'article 99 du code civil qui distingue l'hypothèse de la rectification dite "administrative", portant sur les erreurs et omissions purement matérielles (laquelle peut être ordonnée par le procureur de la République territorialement compétent²¹) de la rectification dite "judiciaire" ordonnée :

- par le "président du tribunal" lorsqu'il s'agit d'une action en rectification des actes de l'état civil,
- par le "tribunal" lorsqu'il s'agit d'une action en rectification des jugements déclaratifs ou supplétifs d'actes d'état civil.

Il n'existe en revanche aucun texte similaire prévoyant la nullité des actes de l'état civil.

Sur les raisons de cette absence de texte V. Répertoire de droit civil - Actes de l'état civil – Yann Favier :

L'absence de texte prévoyant la nullité des actes de l'état civil s'explique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la plupart des irrégularités peuvent être réparées au moyen d'une action en rectification judiciaire, ce qui limite d'autant l'intérêt d'une action en annulation. Ensuite, et les travaux préparatoires du code civil montrent qu'il s'agit d'une volonté délibérée, le législateur a souhaité laisser sur ce point une grande liberté d'appréciation aux tribunaux pour déterminer dans chaque cas si l'irrégularité commise devait entraîner la nullité de l'acte. L'effet particulièrement lourd, pour l'intéressé comme pour la société, de l'anéantissement d'un acte de l'état civil explique sans nul doute cette solution. Usant du pouvoir qui leur a été ainsi donné en 1804, les tribunaux apprécient, dans chaque cas, la valeur de l'acte irrégulier et ne prononcent que les nullités qui s'imposent, c'est-à-dire celles qui sanctionnent l'omission d'une formalité substantielle. Dès lors, il est assez rare qu'un acte irrégulier soit annulé.

Les règles de procédure applicables à une action en annulation sont en revanche expressément prévues et identiques à celles qui sont retenues pour une action en rectification.

Les articles 1047 à 1055 du code de procédure civile précisent cette compétence d'attribution et prévoient les modalités de la procédure en rectification ou en annulation judiciaire :

- l'article 1047 du code de procédure civile dispose que le président du tribunal de grande instance a compétence pour connaître de la rectification des actes de l'état civil ou des pièces en tenant lieu;
- ce même article ajoute que le tribunal de grande instance est compétent pour

²¹ L'Instruction relative à l'état civil (IGREC, 11 mai 1999, no 176-1) a dressé une liste, non exhaustive des cas ouvrant à rectification sur instructions du parquet. La compétence *ratione loci* du procureur de la République est alors prévue par l'article 1046 du code de procédure civile.

connaître de l'annulation des actes de l'état civil, de leurs énonciations ou des pièces en tenant lieu;

- l'article 1050 dispose que la demande est formée, instruite et jugée comme en matière gracieuse (ce qui justifie l'application des articles 25 à 29, 60, 61, 797 à 800 et 950 à 953 du code de procédure civile);

- cette demande est présentée par voie de requête avec représentation par avocat obligatoire (article 797) mais peut aussi être présentée sans forme au procureur de la République qui saisit la juridiction compétente (article 1051).

L'article 1048 du code de procédure civile précise quant à lui les différentes compétences territoriales en matière de rectification et d'annulation. Est ainsi compétente :

- la juridiction du lieu où demeure la personne dont l'état civil est en cause ou, si cette personne demeure hors de France, le tribunal de grande instance de Paris ou son président,

- la juridiction du lieu où l'acte d'état civil a été dressé ou transcrit,

- la juridiction qui a rendu le jugement déféré.

Et dans certains cas particuliers,

- la juridiction du lieu d'établissement du service central de l'état civil du ministère des affaires étrangères pour les actes détenus par ce service (c'est-à-dire le tribunal de grande instance de Nantes);

- le tribunal de grande instance de Paris, ou son président, pour les pièces tenant lieu d'acte d'état civil à un réfugié ou à un apatride.

Ces règles de compétence sont ainsi résumées dans l'Instruction relative à l'état civil (IGREC, n°182-1) :

"le demandeur a donc généralement le choix entre deux juridictions soit celle du lieu de l'établissement ou de la transcription de l'acte ou du jugement, soit celle du lieu où il demeure; lorsqu'il demeure à l'étranger, il peut saisir les juridictions de Paris. Toutefois, (...) la rectification des actes détenus par le service central de l'état civil du ministère des affaires étrangères ne peut être demandé qu'au président du tribunal de grande instance de Nantes."

2 - La réforme de la carte judiciaire et la réforme des cantons

◆ Rappels sur l'élaboration des règles de détermination du ressort territorial des juridictions

Si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles concernant la créations de nouveaux ordres de juridiction", la jurisprudence constante du Conseil d'Etat retient que la détermination du nombre, du siège et du ressort de chacune des juridictions créées ressortit à la compétence réglementaire²².

L'article 86 de la loi d'habilitation du 9 décembre 2004 a autorisé la refonte par ordonnance du code de l'organisation judiciaire et la modification du code de commerce, du code rural et du code de procédure pénale. L'ordonnance du 8 juin

²² CE 27 octobre 2000, Louard, Lebon p. 465

2006²³, prise sur ce fondement, a, dans son article 3, abrogé les dispositions des articles L. 311-5, L. 321-3 et L. 331-6 de ce code qui prévoyaient que la détermination du siège et du ressort des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des juridictions de proximité relevaient d'un décret en Conseil d'Etat.

L'entrée en vigueur de cette abrogation était subordonnée à l'abrogation de la partie réglementaire du nouveau code de l'organisation judiciaire, celle-ci étant intervenue par décret du 2 juin 2008 qui a procédé à la refonte de la partie réglementaire de ce code. Les articles R. 311-7, R. 321-31 et R. 331-4, fixant le siège et le ressort des juridictions en cause, sont devenus les articles D. 211-1, D. 221-1 et D. 231-1 et les tableaux de juridictions, auxquels renvoyaient ces articles, ont été déplacés de la partie R à la partie D du code.

L'article 1^{er} de ce même décret a précisé que « les articles identifiés par un « 'R » correspondent à des dispositions relevant d'un décret en Conseil d'Etat, ceux identifiés par un « 'D » correspondent à des dispositions relevant d'un décret ».

Il se déduit de ces éléments :

- qu'il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer, désormais par décret simple, le siège et le ressort des tribunaux de grande instance;
- qu'aucun texte n'impose que soit retenu à cette fin un critère déterminé, la référence aux cantons pouvant être abandonnée au profit d'une référence aux communes.

Dès lors, la circulaire du 17 mars 2015 portant sur la réforme cantonale et la définition des ressorts des juridictions de l'ordre judiciaire (NOR : JUSB1507102C) n'a pu modifier le tableau IV annexé au code de l'organisation judiciaire fixant notamment le siège et ressort des tribunaux de grande instance.

Cette circulaire, d'ailleurs, se défend d'une telle modification de dispositions de nature réglementaire puisqu'elle rappelle que l'élaboration et la diffusion d'un nouveau tableau, prenant pour référence les différentes communes des ressorts, est faite dans "le souci d'une parfaite lisibilité de notre carte judiciaire" et "à titre purement informatif".

◆ *Rappels sur les règles de détermination du ressort territorial des juridictions*

Aux termes de l'article D. 211-1 du code de l'organisation judiciaire, "le siège et le ressort des tribunaux de grande instance sont fixés conformément au tableau IV annexé au présent code".

La dernière réforme de la carte judiciaire a engendré des modifications de grande ampleur. Un décret en Conseil d'Etat en date du 15 février 2008 a procédé à la suppression de 178 des 473 tribunaux d'instance, ainsi que des juridictions de proximité situées au siège de ces juridictions, de 23 des 181 tribunaux de grande

²³ Le 20° du I de l'article 138 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a, en application de l'article 38 de la Constitution, explicitement ratifié l'ordonnance du 8 juin 2006.

instance, de 30 greffes détachés, ainsi que de deux greffes permanents. Ce décret a par ailleurs créé 7 tribunaux d'instance et modifié en conséquence les tableaux de juridictions qui sont annexés au code de l'organisation judiciaire.

Suite à la mise en place, en novembre 2012, d'une mission chargée d'évaluer la situation de huit communes dont les tribunaux avaient été fermés lors de cette réforme de 2008 et aux conclusions de cette mission, un décret n°2013-1258 du 27 décembre 2013 a formalisé la réimplantation des tribunaux de grande instance de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle et créé des chambres détachées des tribunaux de grande instance de Lons-le-Saulnier à Dole, de Saint-Brieuc à Guingamp, et d'Agen à Marmande.

Le ressort territorial des différents tribunaux de grande instance, qui est donc fixé par le tableau IV annexé du code de l'organisation judiciaire, prend pour référence les différents cantons du territoire national.

Or, les limites territoriales de ces différents cantons ont été redéfinies par une loi du 17 mai 2013 (le nombre de cantons ayant été ramené de 3971 à 2054). Aucun texte ou principe n'imposant au pouvoir réglementaire de faire coïncider les limites des cantons avec celles des établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI (CE, 21 mai 2014, M. Hyst, n° 376166), ni de privilégier un découpage cohérent avec l'histoire des territoires et les intérêts économiques ou sociaux locaux (CE 4 juin 2014, Commune de Grendelbruch et autres, n°376471), ou de respecter les limites des anciens cantons (CE 4 juin 2014, Commune de Dieuze, n°377663), ou enfin de respecter le ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, il en est résulté une inadéquation entre les cantons listés dans le tableau IV annexé au code de l'organisation judiciaire et ceux issus de la réforme de la carte cantonale électorale.

C'est la raison pour laquelle le ministre de la justice avait, dans une lettre adressée le 28 mars 2013 au président du Conseil national des barreaux, reconnu que cette réforme avait des conséquences sur l'organisation judiciaire et s'était par ailleurs engagé au maintien en l'état de la carte judiciaire et à une redéfinition du ressort des tribunaux par une référence nouvelle aux communes²⁴.

Cependant, en l'absence de décret modificatif depuis cette date, certains parlementaires se sont saisis de cette situation et ont récemment interrogé le garde des sceaux, ministre de la justice, sur l'éventualité d'une réforme de la définition des ressorts des juridictions. Cette question est demeurée sans réponse à la date du dépôt du présent rapport²⁵.

Une éventuelle modification du tableau IV pour l'adoption du critère des communes est cependant dépendante de la mise en oeuvre de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

²⁴ Dalloz actualité 06 janvier 2014.

²⁵ Question écrite n°91127 de M.Yves Censi, député, publiée au journal officiel du 17 novembre 2015 p.8289.

3 - La réforme des communes nouvelles

L'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 réformant les collectivités territoriales a créé le statut des communes nouvelles, collectivités territoriales se substituant à plusieurs communes contiguës (celles-ci pouvant cependant subsister sous forme de « communes déléguées »). Ces communes nouvelles reprennent le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont elle sont issues. De façon schématique, la commune nouvelle bénéficie des compétences de toute commune alors que les communes déléguées ont des compétences proches de celles des arrondissements municipaux.

Trouvant son origine dans le constat de la faible utilisation du dispositif issu de la loi du 16 décembre 2010 (seules 13 communes ayant été créées suite à cette loi) et la volonté d'encourager la création de communes nouvelles, la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a mis en place un système incitatif, les collectivités créées avant le 1^{er} janvier 2016 pouvant ne pas subir la baisse prévue de dotation de l'Etat.

Cette loi a donc eu un impact sur le nombre et la dénomination des communes françaises²⁶.

Le mouvement de création de communes nouvelles pourrait d'ailleurs se poursuivre au cours de l'année 2016, la loi de finances pour 2016 ayant prolongé les mesures d'incitation financière pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants ou pour les communes nouvelles de moins de 15 000 habitants issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, dont la création a fait l'objet de délibérations concordantes prises avant le 30 juin 2016, et qui auront fait l'objet d'arrêtés de création pris avant le 30 septembre 2016²⁷.

La création d'une commune nouvelle emporte de plein droit la création de « communes déléguées », sauf si les délibérations concordantes des anciens conseils municipaux excluent leur création (article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales). La commune déléguée n'est cependant pas une collectivité territoriale.

4 - L'impact de ces différentes réformes sur les ressorts territoriaux des juridiction du Maine et Loire

Le tribunal de grande instance de Saumur a été créé par décret n°2013-1258 du 27 décembre 2013 ayant modifié l'annexe tableau IV du code de l'organisation judiciaire

²⁶ La direction générale des collectivités locales (DGCL) a relevé qu'au 1er janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles. La France comptabilise désormais 35 885 communes en métropole et DOM.

²⁷ La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 12, 25 Mars 2016, act. 443

fixant notamment le siège et le ressort des tribunaux de grande instance. Ledit tableau donne compétence au tribunal de grande instance de Saumur pour les cantons suivants :

Allonnes, Baugé, Beaufort-en-Vallée, Doué-la-Fontaine, Gennes, Longué-Jumelles, Montreuil-Bellay, Noyant, Saumur-Nord, Saumur-Sud et Vihiers.

Jusqu'en 2014, la commune de La Salle-de-Vihiers était comprise dans le canton de Vihiers, lequel comprenait également seize autres communes.

Le décret n°2014-259 du 26 février 2014 a modifié la délimitation des cantons dans le département de Maine-et-Loire et créé le canton n°11 de Chemillé-Melay incluant désormais la commune de la Salle-de-Vihiers.

Les communes de l'ancien canton de Vihiers sont désormais rattachées, soit au canton n°11 (Chemillé-Melay), soit au canton n°13 (Cholet 2), étant observé que ces deux cantons comprennent également des communes qui, avant 2014, ne dépendaient pas de cantons entrant dans le ressort du tribunal de grande instance de Saumur.

En outre, l'arrêté du 24 septembre 2015 portant création de la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou, prenant effet à compter du 1er janvier 2016, a créé une commune nouvelle en lieu et place des communes de Chanzeaux, de La Chapelle-Rousselin, de Chemillé-Melay, de Cossé-d'Anjou, de La Jumellière, de Neuvy-en-Mauges, de Sainte-Christine, de Saint-Georges-des-Gardes, de Saint-Lézin, de La Salle-de-Vihiers, de La Tourlandry et de Valanjou.

La commune nouvelle a donc regroupé des communes qui, avant 2016, et conformément au tableau diffusé par la circulaire de 2015, dépendaient :

- du tribunal de grande instance d'Angers et du tribunal d'instance d'Angers (Chanzeaux, Valanjou),
- du tribunal de grande instance d'Angers et du tribunal d'instance de Cholet (La Chapelle-Rousselin, Chemillé-Melay, Cossé-d'Anjou, La Jumellière, Neuvy-en-Mauges, Sainte-Christine, Saint-Georges-des-Gardes, Saint-Lézin, La Tourlandry)
- ou du tribunal de grande instance de Saumur et du tribunal d'instance de Saumur (La Salle-de-Vihiers).

La direction des services judiciaires a précisé que des consultations et l'élaboration d'un projet de décret tendant à fixer les tribunaux de rattachement de ces communes nouvelles dépendant en l'état de plusieurs juridictions étaient en cours.

C'est à l'aune de l'ensemble de ces éléments que la demande d'avis transmise par le tribunal de grande instance de Saumur devra être examinée.