

# LE RÉGIME ALSACE-MOSELLE

MARIE-CHRISTINE CAFFET\*

**L**a nouvelle réforme du traitement du surendettement, annoncée dès l'été 1997 par les pouvoirs publics, a relancé le débat sur la « faillite civile ». Beaucoup d'acteurs économiques, sociaux ou de responsables associatifs ont cru pouvoir trouver dans l'exemple du régime en vigueur en Alsace-Moselle la solution aux difficultés rencontrées par les Commissions Départementales, instaurées par la loi Neiertz, pour traiter les dossiers de plus en plus nombreux montrant une insuffisance -ou même une absence- de ressources. Cette « capacité de remboursement négative », pour reprendre la terminologie en vigueur, empêche l'élaboration de tout plan d'apurement et rend nécessaire la mise sur pied d'un moratoire.

Mais très vite, dès les premières réunions du groupe de travail « surendettement » créé au sein du Conseil national de la consommation, il est apparu que cette voie ne pouvait être suivie pour résoudre ces cas de plus en plus lourds d'insolvabilité (1/3 des dossiers déposés, selon la Banque de France). Cette augmentation des moratoires est frappante depuis le tournant de 1994. C'est en effet à partir de cette date que la plupart des observateurs notent la montée d'un « surendettement passif » marqué par la diminution des ressources des emprunteurs. Ce phénomène a nettement pris le pas, désormais, sur le « surendettement actif » causé par les excès de l'offre de crédit et l'imprévoyance des emprunteurs.

Encore fallait-il que le régime propre au droit local d'Alsace-Moselle fût convenablement analysé. Les travaux de la Chambre de Consommation d'Alsace, synthétisés dans une étude de mai 1997, ont fortement contribué à la meilleure appréciation d'une procédure souvent caricaturée (par méconnaissance) ou brandie comme une menace contre les établissements de crédit. La réalité, comme toujours, est beaucoup plus nuancée. Il reste qu'entre 1990 et 1997, le recours à la faillite civile a changé de nature : si, jusqu'en 1994, on pouvait reprocher à cette procédure d'être parfois et significativement détournée par des débiteurs de « mauvaise foi », on constate depuis cette date une forte progression de dossiers de demandes émanant de personnes en grande précarité dont

113

---

\* Confédération Nationale du Crédit Mutuel

la bonne foi n'est pas contestable. Ces dossiers constituent aujourd'hui la grande majorité des demandes instruites.

### LE RÉGIME ALSACIEN-MOSELLAN

La faillite civile en Alsace-Moselle est issue de la loi allemande du 10 février 1877, étendue en 1879 aux trois départements annexés, puis conservée par le droit français lors de la « loi d'introduction » du 1<sup>er</sup> juin 1924. Aux termes de l'article 22 de cette loi, les dispositions françaises concernant la faillite et la liquidation judiciaire des commerçants s'appliquent aux « débiteurs non commerçants domiciliés dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle et à leur succession, aux conditions ci-après » :

- le débiteur peut être déclaré en faillite en cas « d'insolvabilité notoire »
- mais les déchéances qui résultent de la faillite et de la liquidation judiciaire ne sont pas applicables aux débiteurs particuliers.

C'est la réforme des procédures collectives instaurée par la loi du 25 janvier 1985 qui forme aujourd'hui le cadre des débats autour du régime Alsacien-Mosellan.

En effet, la loi du 25 janvier 1985, tout en maintenant en vigueur le régime local reconnu en 1924, a introduit une notion nouvelle : l'extinction définitive du droit de poursuite des créanciers, postérieurement au jugement de clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif.

C'est ainsi qu'à la reconnaissance des cas « d'insolvabilité notoire » justifiant l'effacement des dettes s'est ajoutée, en 1985, une disposition conçue pour assurer la sauvegarde des entreprises et dont l'application aux dettes privées ouvrait la voie à une forte accélération des demandes émanant des débiteurs particuliers.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1990, ce régime spécifique coexiste avec celui instauré par la loi Neiertz. Cette coexistence, d'après Roger Leron, (Député de la Drôme, auteur d'un rapport en 1992 sur l'application de la loi Neiertz), « *pose des problèmes dans les départements dont il s'agit -situations peu satisfaisantes au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi- et permet un certain nombre d'iniquités ou de fraudes...* »

Ce détournement du régime de faillite civile par des débiteurs bien informés, capables d'organiser le cas échéant leur insolvabilité et la disparition des actifs saisissables, a été fortement mis en avant par les créanciers jusqu'en 1994. Il est vrai que la conjugaison de la loi de 1985 et des dispositions locales reconnues en 1924 aboutit à un régime que tous s'accordent à trouver déséquilibré.

En effet, la faillite civile s'organise en l'espèce autour de la notion « d'insolvabilité notoire ». Par cela, on entend une insolvabilité manifeste, durable, avérée, reconnue, donc une situation durablement

compromise. Être en état d'insolvabilité notoire, c'est être dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible. L'analogie avec l'entreprise est immédiate : comme pour l'entreprise, la cause de l'insolvabilité n'est pas en jeu, le constat de conséquence suffit. Autrement dit, la condition de bonne foi n'est pas requise et par conséquent la contestation du chef de fraude n'est pas ouverte à ce titre aux créanciers.

Deuxième imperfection, la procédure est applicable aux professions libérales exerçant à titre individuel : comme la procédure de liquidation vise les actifs, efface les dettes sans pouvoir appréhender en l'espèce les sources de revenus (la clientèle), les débiteurs concernés peuvent alors continuer à exercer leur profession et encaisser des honoraires.

Troisième critique, la plus percutante : le débiteur bénéficie de la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif (en clair, de l'effacement total de ses dettes) sans autres recours possibles de la part des créanciers que ceux engagés au titre d'une fraude éventuelle. En pratique, les créanciers ne sont pas entendus dans la procédure et les voies de recours sont inopérantes.

Quatrième critique : le bénéfice de l'effacement des dettes n'est assorti d'aucune contrepartie ; la « récidive » est donc possible.

Cinquième critique : la procédure est onéreuse... pour le débiteur, obligé de recourir à des mandataires judiciaires qui facturent des honoraires élevés. En cas d'impécuniosité, le liquidateur règle sur les actifs appréhendés... ce sont donc en réalité les créanciers qui en supportent alors le coût (coût moyen : 21.800 F en 1995).

Sixième critique : l'instruction est infamante pour le débiteur de bonne foi. Le droit local prévoit en effet l'affichage du jugement d'ouverture de la procédure et sa publicité. C'est en réalité la seule « contrepartie » exigée du débiteur... mais elle est de taille !

Ces critiques pointent bien les imperfections d'une procédure trop laxiste pour les débiteurs de mauvaise foi mais trop sévère et manifestement inadaptée aux cas de surendettement des particuliers résultant d'une insuffisance durable de ressources. Tant que les dossiers présentés aux Tribunaux de Grande Instance pouvaient être traités par assimilation avec les procédures applicables aux entreprises (saisie des actifs), le régime, tout en restant contestable au regard des principes d'égalité devant la loi, pouvait trouver son utilité malgré les dérives mentionnées ci-dessus. On peut néanmoins remarquer que la voie judiciaire est moins protectrice de l'emprunteur que la voie conventionnelle instaurée par la loi Neiertz, notamment en cas de dettes immobilières : la faillite civile expose toujours l'emprunteur à la vente de ses biens, ce que la loi du 31.12.1989 a cherché à éviter autant que possible...

A partir du moment -1994- où les dossiers émanant de ménages en

situation de grande précarité financière ont pris le dessus, la procédure de « faillite civile » locale est apparue -paradoxalement- encore plus inadaptée et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, à l'unanimité, les collègues consommateurs et professionnels l'ont écartée dans l'avis commun du CNC rendu le 4 décembre 1997 au Secrétaire d'État M<sup>me</sup> Lebranchu.

### *UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE*

La Chambre de Consommation d'Alsace (mai 1997) soulignait, après avoir analysé les procédures instruites au TGI de Colmar durant les exercices 1994/1995, combien la situation méritait d'être appréciée avec précision : le nombre de dossiers déposés a triplé entre 1990 et 1995. Après un tassement en 1995, les dépôts ont repris en 1996 et surtout en 1997 à un rythme soutenu : environ 1.500 par an en Alsace-Moselle. On peut aujourd'hui estimer qu'un débiteur surendetté sur deux a recours au régime local plutôt qu'aux Commissions de la Banque de France dans ces départements (la Banque de France a fourni au CNC une statistique sur la répartition régionale des dossiers déposés en Commissions Neiertz ; le chiffre concernant la région Alsace atteint 8.371 demandes depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 31.08.1997). Mais alors que la procédure conventionnelle attirait par préférence les débiteurs les plus modestes, on constate désormais un afflux de dossiers demandant l'ouverture de la procédure de faillite civile, pour les cas de détresse absolue où n'existe aucune possibilité de recouvrement. Les Commissions Neiertz dirigeraient d'ailleurs certains des emprunteurs concernés vers la procédure de faillite civile par « impuissance » (toutefois, près de 70 % des dossiers déposés au TGI de Colmar en 1994/1995 n'avaient pas tenté la procédure conventionnelle auparavant).

C'est tout l'intérêt de l'étude des dossiers à laquelle s'est livrée la Chambre de Consommation d'Alsace que d'avoir illustré cette évolution. Parmi les caractéristiques les plus marquantes, on relève ainsi que :

- 95 % des demandeurs 1994/1995 sont des particuliers... 2 % seulement des professions libérales. Parmi les particuliers, 12,5 % avaient créé une entreprise et ont demandé à bénéficier de la faillite civile un an au minimum après la liquidation judiciaire de leur entreprise. On peut ainsi estimer à 82,5 % des dossiers la part du surendettement composé de dettes d'origine strictement privée.

- L'étude des causes de surendettement montre que dès cette année 1994 -année charnière à plus d'un titre- le chômage est présent dans 64 % des cas, le divorce dans 34%, la maladie, l'invalidité et le décès dans 22 % des cas. Beaucoup de dossiers montrent une accumulation de causes.

- La moyenne des dettes par dossier est élevée -543.822 F- mais cache un éventail très contrasté : le montant de l'endettement est inférieur à 300.000 F dans 65 % des dossiers. En revanche, environ 8 % des dossiers totalisent 60 % du volume total des dettes. Il s'agit alors le plus souvent de cautions d'entreprise et/ou de dettes sociales.

- Le nombre moyen de créanciers est de huit. 83 % des dossiers font apparaître des crédits à la consommation (environ 2,75 crédits à la consommation par dossier). Mais le total des dettes dans les dossiers où le crédit à la consommation prédomine est faible.

Près de 20 % des dossiers font apparaître un crédit immobilier (environ 2,1 crédits immobiliers par dossier). Le total des dettes dans les dossiers où le crédit immobilier prédomine est élevé (876.000 F de montant moyen de crédit immobilier par dossier).

- Les cautions privées demeurent faiblement présentes (dans 8 % des dossiers). Elles ne constituent l'élément prédominant du surendettement que dans 3 % des dossiers.

- Les autres dettes privées (impôts, factures...) apparaissent dans 92 % des dossiers, représentant au moins 4 créanciers. Les autres dettes privées sont l'élément prédominant du surendettement dans 25 % des dossiers.

- Les éléments complémentaires concernant le profil des demandeurs font ressortir :

64 % de ménages avec enfants à charge

30 % de familles monoparentales

73 % de locataires (contre seulement 11 % de propriétaires au moment du dépôt de la demande), et 15 % de ménages hébergés gratuitement ou à titre précaire. Il faut noter en outre qu'un locataire sur sept a des dettes immobilières.

74 % de demandeurs âgés de moins de 40 ans.

Les ressources des demandeurs montrent clairement, dès cette année 1994, la forte adéquation entre gêne financière et surendettement : 58,5 % des demandeurs ont des ressources inférieures ou égales à 6.000 F par mois. Ce sont évidemment les personnes hébergées chez des proches qui disposent des ressources les plus faibles. On note aussi que la proportion élevée de ressources de substitution (allocations familiales notamment) encourage moins l'engagement de procédures de faillite civile.

Ainsi, le recours à la faillite civile apparaît moins comme une demande « d'assistance » supplémentaire formulée par des ménages ayant déjà accumulé toutes les formes possibles de recours à des ressources de substitution que comme une dernière voie de salut pour une situation irrémédiablement compromise touchant des « exclus du système » mal couverts par les procédures d'aides existantes ou en fin de droits...

Beaucoup de demandeurs (18,5 %) disposent de ressources inférieures à 3.000 F (fins de droits, RMISTes, anciens commerçants..).

On retrouve ce profil accélérateur de l'exclusion dans la catégorie socioprofessionnelle des demandeurs :

44 % de chômeurs, 20 % d'ouvriers, 19 % d'employés

Le conjoint est inactif dans 67 % des cas (chômage ou mère au foyer).

L'étude montre enfin que si, fort naturellement, les établissements de crédit totalisent plus de 60 % des créances, « *les organismes d'État et principalement le Trésor Public viennent en deuxième position et détiennent 14 % des créances* ».

Il s'agit en l'espèce de l'impôt sur le revenu, des amendes, de la taxe d'habitation, de la redevance et de la taxe foncière.

Les bailleurs privés représentent l'essentiel des créanciers au titre des loyers impayés, alors que l'OPHLM ne représente que 8 % des dettes.

On constate enfin l'émergence de créances de santé (hôpital, dentistes, opticiens, laboratoires...) qui, quoique présentes dans peu de dossiers, atteignent lorsqu'elles existent des montants élevés (en moyenne plus de 3.000 F d'arriérés).

Ainsi, le recours à la faillite civile connaît depuis 1994 une réelle inflexion au bénéfice de demandeurs en situation de grande précarité économique et financière. Loin d'être désormais le fait d'emprunteurs majoritairement avertis des bénéfices du système, la pratique de la procédure locale fonctionne comme un « dernier recours ». Tout se passe comme si les débiteurs insolubles, en situation de grande pauvreté ou entraînés dans le processus de l'exclusion, cherchaient le meilleur « guichet de secours » sans opérer a priori un choix raisonné à partir d'une hiérarchie de solutions privilégiant l'une ou l'autre procédure (Commissions Neiertz ou voie judiciaire). La faillite civile serait en train de devenir tout au plus le guichet des « urgences sociales » et la Commission Neiertz, le guichet du traitement économique.

Mais les défauts majeurs du système demeurent, même s'ils sont désormais relégués au second plan tant la situation revêt aujourd'hui un caractère socialement préoccupant. Le recours à la voie judiciaire n'est pas réellement adapté à l'accueil et au traitement économique des demandes de plus en plus nombreuses des débiteurs engagés dans le processus de l'exclusion.

### *UNE FORMULE QUI A ATTEINT SES LIMITES*

Les auteurs de l'étude de la Chambre de consommation d'Alsace pointent eux-mêmes certains défauts du système, mais échouent à démontrer la réalité du bénéfice décisif qui militerait en faveur de la « faillite civile ».

En effet, malgré des avantages incontestables en terme de traitement égalitaire des créanciers, d'arrêt des poursuites individuelles, de gel des intérêts pour les dettes à court terme, d'absence de déchéance du terme, la procédure n'apporte rien dans la réalisation de son objectif avoué : le traitement économique (le « droit à la seconde chance »).

C'est le point majeur : l'intérêt d'un jugement d'arrêt des poursuites réside, outre dans l'obtention de l'effacement des dettes qu'il autorise, dans la faculté qu'il procure de poursuivre ses activités professionnelles et de s'engager dans la voie d'un redressement de sa situation familiale et sociale.

Or, on a déjà noté que l'écrasante majorité des dossiers présentés depuis 1994 étaient le fait d'emprunteurs salariés locataires ou logés gracieusement. Ce qui rend parfaitement inadaptée une procédure conçue pour les professions indépendantes et prévoyant de saisir les actifs pour apurer le passif. En outre, et malgré les efforts d'accompagnement social consentis dans le cadre de la procédure locale, on sait bien que la résolution passagère d'une situation financière fortement compromise n'engage nullement, et surtout pas automatiquement, ses bénéficiaires sur la voie de la réinsertion ; car l'accumulation des causes du surendettement, liées aujourd'hui à la longueur du temps de l'insertion, à la perte d'emploi, aux déchirures familiales, aux accidents de la vie, montre que le mot même de « faillite » ne peut caractériser ce processus subi d'enfoncement dans la pauvreté et la précarité. Pour « faillir », encore faut-il avoir « tenté », monté un projet, lancé des initiatives, créé une activité... Quel contenu ce terme de « faillite » (civile ou personnelle) peut-il avoir pour de jeunes allocataires du RMI ou des salariés alternant contrats précaires et périodes de chômage ?

Au-delà des mots, la judiciarisation du traitement du surendettement peut-elle entraver, mieux que la procédure conventionnelle, le mécanisme de l'exclusion, ou à tout le moins le retarder ou le stopper ? Toutes les analyses montrent au contraire que le traitement de l'urgence sociale, pour nécessaire qu'il soit, ne peut limiter le développement d'un phénomène massif. En effet, ce processus économique et social additionne « l'empêchement » (*par absence de qualification adaptée à la reprise d'une activité*), la « reproduction » (*par la pauvreté héritée*), le « basculement » (*par la précarité et la discontinuité de la couverture sociale*), trois mécanismes dont l'imbrication est très bien mise en évidence par M. Mouillart (Logement et Exclusion, les points de vue de l'économie, brochure ACMIL, janvier 1998).

L'économie française est elle-même à l'origine de l'enclenchement et elle organise le déroulement de ce processus. Dans son ouvrage paru en 1997, Daniel Cohen (Richesse du Monde, pauvreté des Nations), a fourni une analyse très claire de la formation de la barrière entre inclus

et exclus, ainsi que du lien entre le chômage et l'exclusion. Ce qui, d'après cet auteur, caractériserait la situation française est moins le taux de chômage que la lenteur avec laquelle, en France, on perd et on retrouve un emploi. « *Chaque année, la France crée et détruit plus de 4 millions d'emplois... chiffre qui est, relativement à la population totale, très proche du niveau américain* ». Mais en France « *plus de la moitié des travailleurs qui changent d'emploi ne transite pas par le chômage : ils passent directement d'un emploi à l'autre. Sur les 4 millions d'emplois créés chaque année, moins d'un million d'entre eux sont offerts à des chômeurs* ».

Autrement dit, en France, lorsqu'on tombe dans le chômage, on a trois chances sur quatre d'y rester plus d'un an ou d'effectuer des allers et retours fréquents entre inactivité et travail précaire ou peu rémunéré, le retour à l'emploi se faisant alors et de plus en plus fréquemment grâce à un contrat à temps partiel. On voit bien, dès lors, comment le facteur du chômage devient l'élément clé du déclenchement du processus d'exclusion, processus dont le « surendettement » révèle les paramètres financiers sans en être la cause, et dont l'une des principales conséquences sur l'activité des établissements de crédit est actuellement la poussée des comptes débiteurs (les services bancaires où le traitement amiable des incidents de paiement ou de crédit a été regroupé dans des procédures automatisées voient désormais l'activité de leurs collaborateurs se consacrer pour près de 60 % des cas à la résorption de découverts non autorisés).

120

En quoi le traitement judiciaire peut-il offrir une porte de sortie plus efficace que le régime conventionnel et ouvrir de nouvelles perspectives aux débiteurs insolvables ? Alors que plus de 30 % des dossiers relevant de la procédure Neiertz font d'ores et déjà l'objet de moratoires (gel suspensif des créances) pour causes de capacités de remboursement négatives constatées dès le dépôt de la demande, en quoi le recours à la faillite civile offrirait-il davantage de chances que le constat de dettes irrécouvrables que de plus en plus de Commissions Départementales sont contraintes de dresser avec l'accord de la quasi-totalité des créanciers ?

Plus fondamentalement, le phénomène de l'exclusion dont le surendettement est une des manifestations les plus identifiables, ne peut aujourd'hui se traiter seulement ou même principalement par la solvabilisation/resolvabilisation de la demande. Celle-ci ne pourra être que ponctuelle car, derrière les déterminants économiques et socio-démographiques « *ce sont toutes les difficultés qui s'accumulent : découvert bancaire, perte des solidarités de proximité, augmentation de la dépendance vis-à-vis de la collectivité, puis abandon ou changement de logement, installation refuge dans les quartiers pauvres...* » (M. Mouillart, *Op. Cit.*).

Le même auteur note avec acuité que « *les aides personnelles au*

*logement sont de moins en moins des aides solvabilisatrices pour accompagner un parcours, mais de plus en plus des aides sociales ».*

Ainsi, l'arrêt des poursuites et le jugement de faillite civile, loin de donner leur seconde chance aux débiteurs défaillants, constitueront-ils tout au plus une étape dans un processus, un « ballon d'oxygène » dont nul ne conteste la pertinence sociale mais qui aura peu ou aucune conséquence économique.

La coexistence, en Alsace-Moselle, du dispositif conventionnel Neiertz et de la procédure de faillite civile aboutit ainsi à offrir deux guichets aux emprunteurs en difficulté. Phénomène récent, le recours plus massif à la voie judiciaire émane de plus en plus de ménages modestes touchés par les bouleversements du marché de l'emploi. Il est significatif de noter que cette double procédure concerne principalement un territoire qui est parmi les moins touchés de France par la grande précarité : les chiffres pour la région Alsace montrent un taux de chômage inférieur de plus de 4 points à la moyenne nationale, un revenu brut par habitant supérieur de 7 % à la moyenne nationale, une population plus jeune et plus active. La situation de la Moselle est évidemment moins favorable. Mais, quoi qu'il en soit, l'arrivée de la grande pauvreté aux portes des tribunaux Alsaciens-Mosellans montre bien que le processus d'exclusion est à l'oeuvre en région riche comme en région défavorisée. Ce que pointe le recours grandissant à la voie de la faillite civile, c'est l'impuissance actuelle des Commissions Départementales, auxquelles les moyens manquent pour mobiliser plus efficacement les aides d'urgence.

Cet accompagnement social devrait figurer expressément dans les procédures de traitement du surendettement issues de la loi Neiertz. L'absence de suivi des Plans conventionnels ou recommandés par les Commissions départementales est en effet à l'origine de nombreux dysfonctionnements. C'est particulièrement criant en matière d'aides financières garantissant le droit à la santé pour tous. A partir du moment où de plus en plus de débiteurs sont confrontés au maillage incomplet de systèmes de protection sociale, ils se retrouvent trop fréquemment engloutis dans les « trappes de pauvreté » que constituent désormais certains des minima sociaux.

C'est dans ce sens que s'inscrit la proposition de la Profession bancaire visant à mieux délimiter les conditions du recours à la troisième voie et à en suivre attentivement l'application : le moratoire, préjudant à un réexamen et à une décision, en cas d'insolvabilité durable, d'effacement des dettes. Encadrée par le dispositif conventionnel de 1989, qui privilégie toujours la voie des accords amiables et de la concertation entre

créanciers et débiteurs, cette proposition devrait aujourd'hui, parce qu'elle est devenue aussi celle des consommateurs, convaincre les acteurs économiques et sociaux d'Alsace-Moselle de jeter un pont entre les deux procédures -voire d'amender fortement le régime local. Car la reconnaissance par voie légale qu'il est des dettes non recouvrables sera un signal fort, surtout s'il est accepté par tous les créanciers (au nom de la solidarité nationale). Alors il ne sera plus nécessaire de traiter l'urgence sociale par la comparution de la pauvreté au Tribunal.