

Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011

M. Noël C.

(Saisie immobilière, montant de la mise à prix)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 septembre 2011 d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Noël C. et relative à l'article 2206 du code civil.

Dans sa décision n° 2011-206 QPC du 16 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article du code civil conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

La saisie immobilière est une procédure civile d'exécution qui permet à un créancier de faire vendre le bien immobilier de son débiteur pour obtenir la distribution du prix de vente entre les créanciers. La complexité de cette procédure s'explique à la fois par la nécessité de concilier des droits antagonistes (ceux du créancier poursuivant, ceux du débiteur saisi, ceux de l'acquéreur du bien et ceux des autres créanciers inscrits sur le bien) et par une situation aux confins du droit civil, de la procédure civile et du droit de la publicité foncière.

Il s'agit d'une procédure dont les étapes sont organisées par les articles 2190 et suivants du code civil ainsi que les quelque cent vingt-cinq articles du décret n° 2006-936 du 27 juillet 2006 relatif aux procédures de saisie immobilière et de distribution du prix d'un immeuble. Elle se déroule sous le contrôle du juge de l'exécution (un juge du tribunal de grande instance – TGI). Elle conduit notamment à la vente aux enchères du bien à la barre du tribunal au cours d'une opération dénommée « *adjudication* ».

Jusqu'au 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de la réforme de la saisie immobilière, cette procédure était régie par des textes anciens résultant du code de procédure civile (CPC) de 1810 réformés par le décret-loi du 17 juin 1938. Ces textes étaient demeurés dans « l'ancien » CPC qui n'avait pas disparu en

1975, lors de l'adoption du nouveau code de procédure civile (NCPC). En effet, subsistaient notamment, dans l'ancien code, les dispositions relatives aux procédures civiles d'exécution mobilières et immobilières.

La réforme des procédures civiles d'exécution mobilières est intervenue par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. La réforme de la saisie immobilière est intervenue plus récemment. Le décret n° 67-167 du 1^{er} mars 1967 relatif à la saisie immobilière et à l'ordre avait procédé à une réforme complète de la saisie immobilière. Mais il renvoyait à un décret le soin de fixer la date d'entrée en vigueur de cette réforme... et ce décret n'est jamais paru. La réforme n'est intervenue que par l'ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière, qui a permis de vider l'ancien CPC de ses dernières dispositions. L'ancien CPC a pu enfin être supprimé et le NCPC est devenu le CPC par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007¹. L'ordonnance du 21 avril 2006 a été ratifiée par une loi du 22 décembre 2010².

Ce droit connaîtra une prochaine codification avec l'adoption d'un code des procédures civiles d'exécution que le Gouvernement a été habilité à adopter par voie d'ordonnance³. Un projet d'ordonnance a été adopté en conseil des ministres le 14 décembre 2011.

B. – Objet des dispositions contestées

L'article 2206 du code civil organise une étape de l'adjudication en fixant les conditions dans lesquelles est fixée la mise à prix initiale du bien saisi et vendu aux enchères. L'ordonnance du 21 avril 2006 a adopté l'article 2206 quasiment à droit constant mais en rassemblant dans un même article les dispositions du sixième alinéa de l'article 690 de l'ancien CPC et des deuxième et quatrième alinéas de son article 706.

– Le premier alinéa de l'article 2206 fixe deux règles très anciennes : d'une part, c'est le créancier poursuivant qui fixe le montant de la mise à prix et, d'autre part, à défaut d'enchères, le créancier poursuivant sera déclaré adjudicataire, c'est-à-dire acquéreur, pour le montant de la mise à prix.

Le fait que le créancier fixe la mise à prix s'explique par le fait que c'est lui qui poursuit la saisie et requiert la vente. Jadis, cette poursuite se matérialisait par le

¹ Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, article 26, paragraphes II et III.

² Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, article 6.

³ *Idem*, article 7.

fait que la vente aux enchères était requise par une première enchère portée par le créancier poursuivant. Cette règle s'est maintenue sous des formes procédurales différentes, mais c'est toujours le créancier poursuivant (ou, éventuellement, en cours de procédure, un autre créancier inscrit qui peut se substituer à lui pour poursuivre la saisie à sa place) qui fixe la mise à prix par un acte qui l'engage à devenir acquéreur à ce prix s'il n'y a pas d'enchère.

– Le second alinéa correspond à des dispositions insérées dans les articles 690 et 706 de l'ancien CPC par les articles 2 et 4 de la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière : il permet au débiteur saisi de demander au juge de fixer une mise à prix plus élevée « *en rapport avec la valeur vénale de l'immeuble et les conditions du marché* ». Toutefois, à défaut d'enchérisseur à ce prix, l'adjudication se fera au prix fixé par l'acquéreur dans la poursuite. L'article 80 du décret n° 2006-936 du 27 juillet 2006 relatif aux procédures de saisie immobilière et de distribution du prix d'un immeuble reprend la précision, que la loi du 23 janvier 1998 avait insérée dans l'article 706 de l'ancien CPC, selon laquelle : « *À défaut d'enchère et lorsque le montant de la mise à prix a été modifié par le juge, le bien est immédiatement remis en vente sur baisses successives de ce montant, le cas échéant jusqu'au montant de la mise à prix initiale.* »

La réforme de 1998 n'avait ouvert au débiteur saisi le droit de demander au juge la réévaluation du montant de la mise à prix que s'il s'agissait de son logement principal. L'ordonnance du 21 avril 2006 a retenu une rédaction de l'article 2206 du code civil qui étend ce droit à tout débiteur saisi.

C. – Grief du requérant et problème de la vente à vil prix

L'ancienne procédure de saisie immobilière a longtemps été critiquée pour son obsolescence et sa complexité procédurière accusées de faire la fortune de la « basoche » et la ruine des débiteurs. En particulier, était dénoncée la tendance de cette procédure à permettre la vente à vil prix.

Déjà, durant la XI^e législature de l'Assemblée nationale, plusieurs réformes ponctuelles ont entrepris de remédier à ce défaut.

D'une part, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions⁴ et le décret d'application du 11 janvier 2002⁵ ont réformé la publicité de l'annonce de

⁴ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, article 111.

⁵ Décret n° 2002-77 du 11 janvier 2002 pris pour l'application de l'article 697 du code de procédure civile (ancien) et réformant les modalités de la publicité en matière de saisie immobilière.

l'adjudication pour attirer le plus grand nombre de personnes intéressées et favoriser les enchères, dans l'intérêt tant du débiteur que des créanciers.

D'autre part, la loi du 23 janvier 1998 précitée a permis au débiteur saisi de demander au juge de réévaluer le montant de la mise à prix de son logement principal, mais à défaut d'enchérisseur.

Toutefois, le créancier poursuivant ne peut être déclaré adjudicataire d'office qu'au prix de la première enchère, c'est-à-dire au prix qu'il a lui-même fixé. Or, en pratique, le créancier n'a aucun intérêt à fixer une première enchère élevée. Ainsi, si aucune enchère n'est portée, le créancier peut se voir déclarer adjudicataire pour un prix inférieur à la valeur du marché.

C'est, en définitive, ce que dénonçait le requérant. Il estimait que la possibilité que le créancier requérant soit déclaré adjudicataire au prix de sa créance, alors que la valeur du bien saisi peut être très largement supérieure constitue une atteinte au droit de propriété du débiteur saisi.

II. – La QPC

La présente QPC, déposée devant le juge de l'exécution du TGI de Tarbes, n'a pas été renvoyée au Conseil constitutionnel par la Cour de cassation. Elle lui est parvenue par l'effet de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 qui dispose : « *Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5, la question est transmise au Conseil constitutionnel.* » En effet, lors de son délibéré du 22 septembre 2011, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a constaté qu'ayant été saisie le 20 juin 2011, elle se trouvait au-delà de l'expiration du délai de trois mois qui lui est imparti pour examiner la QPC. Elle a donc constaté son dessaisissement. Les pièces de la procédure ont été transmises au Conseil constitutionnel de greffe à greffe.

Cet incident de procédure sans conséquence devait toutefois conduire le Conseil constitutionnel à s'interroger sur le point de savoir si le fait que la QPC n'a pas donné lieu à une décision de renvoi après le filtre devait modifier son office ou l'étendue de son contrôle.

Dans la mesure où le Conseil vérifie toujours si la disposition qui lui est renvoyée a le caractère législatif⁶, la seule question qui se posait touchait à l'applicabilité de la disposition contestée au litige. Depuis sa première décision

⁶ Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C. (Disposition réglementaire – Incompétence)*.

rendue en matière de QPC, le Conseil constitutionnel juge qu'il ne lui appartient pas « *de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites* »⁷. Devait-on en déduire, *a contrario*, qu'en l'absence de décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, il incomberait au Conseil constitutionnel de vérifier que ce critère est satisfait ?

Le Conseil a apporté une réponse négative à cette question : rien, dans les textes, ne lui confère le pouvoir de s'intéresser au litige à l'origine de la QPC et de statuer différemment selon qu'il est saisi par une décision de renvoi ou par l'effet de l'expiration des délais. D'ailleurs, les pièces de procédure relatives au litige ne sont pas renvoyées au Conseil constitutionnel. Saisi par l'effet du dépassement du délai, le Conseil constitutionnel devait donc « faire comme si » la question lui était renvoyée par un arrêt de la Cour de cassation et, par conséquent, notamment, ne pas examiner l'applicabilité au litige des dispositions contestées.

III. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Si le Conseil constitutionnel n'avait pas déjà examiné les dispositions contestées, il avait, en revanche, jugé contraires à la Constitution les dispositions qui, selon le requérant, auraient dû figurer dans la loi.

En effet, le requérant estimait que le créancier poursuivant devait, à défaut d'enchérisseur, être déclaré adjudicataire au prix du marché, c'est-à-dire le prix fixé par le juge.

C'est la solution que le législateur avait entrepris d'adopter dans le projet de loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Toutefois, dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le Conseil a censuré ces dispositions au motif qu'elles conduisaient à contraindre le créancier poursuivant « *à devenir propriétaire d'un bien immobilier sans qu'il ait entendu acquérir ce bien au prix fixé par le juge* » et « *qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine* ». Le Conseil en a déduit que « *de telles limitations apportées à l'exercice du droit de propriété*

⁷ Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. (Cristallisation des pensions)*, cons 6.

revêtent un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit » (cons. 40).

En définitive, l'article 2206 du code civil a été rédigé pour assurer le respect de cette décision comme l'explique le rapport au Président de la République présentant l'ordonnance du 21 avril 2006 : *« Enfin, l'article 2206 reprend, en l'étendant, le mécanisme issu de la loi n 98-46 du 23 janvier 1998 : les enchères partent de la mise à prix fixée par le créancier poursuivant, qui peut être déclaré acquéreur pour ce montant en l'absence d'enchère ; en cas d'insuffisance manifeste de la mise à prix, le débiteur peut demander au juge de majorer son montant, le poursuivant ne pouvant toutefois être déclaré acquéreur que pour la mise à prix initiale ; il s'agit d'éviter dans ce cas que l'acquéreur se voie imposer un transfert de propriété moyennant un prix auquel il n'aurait pas consenti, en vertu du principe de liberté contractuelle. Ce dispositif respecte les exigences constitutionnelles résultant de la décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998 portant sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (décision n° 98-403 DC, publiée au Journal officiel du 31 juillet 1998, page 11710). »*

Toutefois, dans la mesure où les dispositions soumises au Conseil constitutionnel dans le cadre de la présente QPC n'ont pas été déjà déclarées conformes à la Constitution, il lui appartenait de procéder à leur examen au fond.

Dans sa décision du 16 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a repris les considérants de principe de la décision du 13 juillet 2011, sur l'attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire, dans laquelle il avait posé le cadre constitutionnel dans lequel les procédures civiles d'exécution doivent s'analyser au regard du droit de propriété. Il a jugé qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de définir les modalités selon lesquelles, pour permettre l'exécution des obligations civiles et commerciales, les droits patrimoniaux des créanciers et des débiteurs doivent être conciliés ; que l'exécution forcée sur les biens du débiteur est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation⁸. Le Conseil a, ensuite, estimé que le dessaisissement forcé d'un bien du débiteur pour assurer le paiement d'une créance ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁹.

⁸ Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 4.

⁹ *Idem*, cons. 5.

La saisie d'un bien dans le cadre d'une procédure d'exécution ne constituant pas une « privation de propriété » au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, il appartient dès lors au Conseil d'examiner l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété selon les termes de sa jurisprudence constante : « *En l'absence de privation du droit de propriété..., il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.* »¹⁰

S'agissant du but d'intérêt général poursuivi, le législateur a entendu assurer que la procédure de saisie aboutisse. La saisie « *rend l'immeuble indisponible et restreint les droits de jouissance et d'administration du débiteur* » (article 2198 du code civil). C'est une situation qui ne peut durer longtemps sans porter atteinte inutilement à la valeur des biens saisis, ce qui porte préjudice tant aux intérêts du débiteur qu'à ceux du créancier. Or, une façon d'assurer que la saisie ne demeure pas suspendue faute d'acquéreur potentiel est d'imposer que le créancier qui engage la procédure soit tenu de procéder avec diligence (la procédure de saisie est par ailleurs jalonnée d'actes de procédure successifs que le créancier doit accomplir dans des délais fixés) et assume, en cas d'absence d'acquéreur, le risque de la saisie dans les conditions fixées par la décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998 qui a interdit que le créancier poursuivant soit déclaré adjudicataire pour un prix auquel il n'a pas consenti.

S'agissant du caractère proportionné de la mesure, la conciliation s'opère entre le droit du créancier au recouvrement de sa créance sur le patrimoine du débiteur qui refuse de payer spontanément et le droit du débiteur à ce que la procédure d'exécution ne le dépossède pas inutilement.

Le requérant soutenait que la procédure était excessivement favorable au créancier dans la mesure où, nonobstant la décision du juge de relever la mise à prix, c'est le prix fixé dans la poursuite du créancier qui risque de devenir le prix de l'adjudication. Dans l'hypothèse où la créance serait très inférieure à la valeur marchande, le débiteur pourrait se trouver excessivement défavorisé par la procédure.

Toutefois, le Conseil n'a pas retenu cette argumentation. Il a pris en considération les autres garanties qui entourent la procédure de saisie immobilière. D'une part, la procédure conduit à ce que le débiteur se voie rappeler qu'il peut vendre à l'amiable le bien saisi pour payer sa dette et, ainsi, mettre fin à la procédure de vente forcée aux enchères qui est moins

¹⁰ *Idem.* cons. 3.

avantageuse. À cet égard, la nouvelle procédure de saisie immobilière a prévu , une possibilité de « vente amiable » sur autorisation judiciaire qui permet, à la demande du débiteur, de suspendre la procédure de vente forcée et d'organiser une vente dans des conditions de gré à gré sous surveillance du tribunal. Par ailleurs, le législateur a prévu que la vente se fasse après une large publicité afin d'attirer les acquéreurs potentiels pour que l'adjudication se déroule, autant que possible, dans des conditions de concurrence qui rapprochent le prix de l'adjudication du prix du marché.

Au regard de ces garanties qui conduisent à ce que le dispositif contesté n'opère qu'à titre subsidiaire, à défaut de toute enchère, le Conseil constitutionnel a jugé que l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété ne revêtait pas un caractère disproportionné. Il a donc déclaré l'article 2206 du code civil conforme à la Constitution.