

N° 193

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1989-1990

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1989.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mars 1990.

PROPOSITION DE LOI

portant diverses mesures d'harmonisation entre le droit applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et le droit applicable dans les autres départements,

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel RUDLOFF, Daniel HœFFEL, Louis JUNG, Paul KAUSS, Henri GœTSCHY, Hubert HAENEL, Pierre SCHIÉLÉ, André BOHL, Jean-Éric BOUSCH, Roger HUSSON et Jean-Pierre MASSERET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'existence d'un droit spécifique, en certaines matières, aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle a conduit, en décembre 1985, à la création, dans le prolongement de la commission d'harmonisation de la procédure civile instituée en 1972, d'une commission chargée d'étudier la meilleure harmonisation possible entre le droit local et le droit général.

Cette commission présidée par l'un des signataires de la présente proposition de loi, M. Marcel Rudloff, et composée de professeurs de droit, d'auxiliaires de justice spécialistes du droit local, de magistrats, de représentants de la Chancellerie et des administrations concernées, a d'ores et déjà proposé un certain nombre de mesures d'harmonisation entre le droit général et le droit local, qui sont l'objet de la présente proposition de loi.

Il est à noter que les travaux de la commission d'harmonisation se poursuivent, notamment en ce qui concerne le droit pénal et que, par ailleurs, une proposition de loi (n° 54 Sénat) issue des réflexions de la même commission vient d'être déposée, qui tend à l'introduction dans le code des assurances de dispositions particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

*
* *

I. — Le régime des incapacités du droit local.

La commission d'harmonisation a retenu le principe d'une abrogation des règles du droit local relatives aux incapables en vue d'une harmonisation avec la législation générale.

Les règles spéciales du droit local concernent l'administration des biens des enfants légitimes mineurs, la tutelle des enfants légitimes, la tutelle des enfants naturels, la tutelle des majeurs et certaines curatelles.

Elles ne s'appliquent qu'aux Alsaciens-Lorrains, c'est-à-dire à celles des personnes qui ont été réintégrées de plein droit dans la nationalité française en 1918, ainsi qu'à leurs descendants, au premier degré et aux personnes nées dans les trois départements de parents inconnus.

Mais elles s'appliquent à ces personnes quel que soit leur domicile.

La limitation de l'application des règles du droit local à la descendance au premier degré, lorsqu'elles possèdent un caractère personnel, a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} janvier 1962 (Rec. Jur. Est, 1962, p. 39). On a considéré que cet arrêt mettrait fin au droit local, dans le domaine des incapacités, sans qu'une intervention du législateur ne soit nécessaire.

Cependant, l'application du droit local risque de durer encore longtemps.

En effet, il existera encore pendant de nombreuses années des incapables majeurs soumis au droit local ; en outre, il y aura toujours des enfants nés dans les trois départements de parents inconnus.

Plusieurs arguments militent en faveur de l'abrogation du droit local :

— Sur certains points le droit local est devenu suranné (par exemple contrairement au droit français général, la tutelle est ouverte en cas de remariage de la mère et la fonction du tuteur est confiée au second mari ; un père administrateur légal ne peut se remarier sans avoir procédé au partage préalable des biens indivis existant entre lui et ses enfants ; les enfants naturels sont toujours soumis au régime de la tutelle). L'application de certaines de ces dispositions est d'ailleurs tombée dans l'oubli.

— En revanche, le droit français général a évolué d'une façon très favorable, en s'inspirant largement, pour ce qui est des enfants mineurs (loi du 14 décembre 1964), des règles particulières du droit local. De son côté, la loi du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs a été la source d'une incontestable souplesse.

— La situation actuelle, caractérisée par l'application de règles du droit local dans les départements de la France de l'intérieur et par la coexistence dans les trois départements de deux légitimations, est en définitive très complexe et génératrice de confusion.

C'est pourquoi les articles 1 et 3 ci-après procèdent à l'abrogation des dispositions en cause de la loi du 1^{er} juin 1924. Ces abrogations mettront notamment fin (cf. art. 28 de la loi du 1^{er} juin 1924) au régime de la curatelle des absents qui sera dès lors régie par les articles 113 et 129 du code civil (loi du 28 décembre 1977).

L'article 2 écarte l'application à l'égard des incapables des dispositions particulières de la législation locale sur les placements autorisés.

Enfin, l'article 4 comporte des dispositions transitoires prévoyant que les tutelles et curatelles ouvertes selon le droit local resteront régies par celui-ci jusqu'à la cessation des fonctions des tuteurs ou curateurs.

Il est à noter que la Commission a émis le vœu que le droit général puisse être modifié pour tenir compte de certains aspects positifs des règles locales.

II. — Le registre matrimonial.

En droit local, la publicité du régime matrimonial est assurée, cumulativement avec le mode de publicité du droit général, par une inscription au registre matrimonial.

La commission d'harmonisation a souhaité l'abrogation de ces dispositions particulières qui, se superposant aux règles du code civil, n'apparaissent pas utiles. En outre, ces dispositions sont à la fois imparfaites, dans la mesure où le registre matrimonial ne publie pas le régime matrimonial des étrangers ou des personnes qui se sont mariées dans les départements autres que les trois départements, et dangereuses parce que les formalités du registre sont faites seulement au lieu du domicile du mari.

Dans ces conditions, l'article 5 ci-après abroge les articles 29 à 34 de la loi du 1^{er} juin 1924, et purge les vices qui pourraient résulter du défaut d'accomplissement, antérieurement à cette abrogation, des formalités prescrites en la matière par le droit local.

III. — Sûretés et publicité foncière.

1. *Transcription après décès au livre foncier.*

En droit français général, en vertu de l'article 29 du décret du 5 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, toute transmission ou constitution par décès de droits réels immobiliers doit être constatée par une attestation notariée établie dans certains délais (au plus tard dix mois à compter du décès) et publiée au bureau des hypothèques. Cette obligation est assortie de sanctions.

Il n'est fait exception à cette obligation que si un acte de partage portant sur la totalité des immeubles héréditaires est dressé et publié dans les dix mois du décès.

En droit local, les mutations par décès de droits réels immobiliers sont en principe inscrites au livre foncier, puisque l'article 38 a) de la loi du 1^{er} juin 1924 prévoit l'inscription de « la propriété immobilière, quel que soit son mode d'acquisition, notamment aussi en cas d'attribution par voie de partage ». Mais de son côté, l'article 44 de la même loi, tout en rappelant le principe de l'effet relatif de la publicité foncière (« le titulaire d'un des droits énoncés à l'article 38 ne peut être inscrit avant que le droit de son auteur immédiat n'ait été lui-même inscrit »), ampute sérieusement la portée de ce principe puisqu'il énonce, dans son deuxième alinéa : « Toutefois, le transfert ou l'extinction d'un droit inscrit au nom d'un titulaire défunt peuvent être inscrits sans inscription préalable de l'héritier ».

Dans l'intérêt d'assurer une meilleure efficacité du livre foncier et du cadastre, la commission d'harmonisation a retenu le principe d'une harmonisation entre le droit local et le droit général (art. 6).

2. Péréemption des hypothèques.

En vertu de la réforme issue de l'ordonnance du 28 septembre 1967 ayant modifié l'article 2154 du code civil, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1968, la date extrême de l'effet des inscriptions est au plus postérieure de deux années à la dernière échéance lorsque celle-ci est déterminée, sans toutefois que la durée de l'inscription puisse excéder trente-cinq ans. Si l'échéance est indéterminée, les effets de l'inscription ne peuvent excéder dix ans.

L'article 14 de cette ordonnance de 1967 a disposé que ces nouvelles règles ne sont pas applicables dans les trois départements du Rhin et de la Moselle.

Selon le droit local alsacien-mosellan (art. 63, alinéa premier de la loi du 1^{er} juin 1924), les inscriptions conservent l'hypothèque et le privilège dans les conditions prévues à l'article 2154 du code civil.

Ainsi, l'article 2154 ancien tel qu'il existait avant 1967 continue à s'appliquer dans les trois départements du Rhin et de la Moselle.

Alors que jusqu'en 1967, il y avait unicité de solution entre le droit local et le droit français général quant à la péréemption des inscriptions, il n'en est plus de même depuis l'ordonnance de 1967. Il y a maintenant dualité de législation à laquelle il convient de mettre fin. Tel est l'objet des articles 7 à 10 ci-après.

3. *Mainlevée de l'hypothèque légale du Trésor.*

Il résulte de l'article 64 de la loi du 1^{er} juin 1924, qu'est exigée pour la radiation d'une inscription au livre foncier soit une mainlevée consentie sous la forme authentique, soit une décision judiciaire. Or, il est admis en droit général que la mainlevée d'une hypothèque légale du Trésor peut être effectuée sans que le recours à un acte notarié soit obligatoire.

Il est proposé d'harmoniser sur ce point le droit local avec le droit général (art. 11).

IV. — **Redressement et liquidation judiciaires des entreprises.**

La loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises comprend, dans son article 234, certaines dispositions spécifiques aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle rendues nécessaires par les particularismes locaux.

La commission d'harmonisation a estimé que certaines autres dispositions relevant du domaine législatif, propres à faciliter la mise en œuvre de la loi dans les départements de l'Est, devraient être adoptées. Ces dispositions, qui ont fait l'objet de la proposition de loi déposée au Sénat n° 112 (première session ordinaire de 1986-1987) reprise dans la présente proposition de loi, sont les suivantes :

1. Il convient d'éviter toute incertitude sur le régime applicable à la vente des immeubles d'un débiteur en liquidation judiciaire. En vertu de l'article 154 de la loi du 25 janvier 1985, ces ventes ont lieu suivant les formes prescrites en matière de saisie immobilière. Or, la loi n° 75-1256 du 27 décembre 1975 relative à certaines ventes de biens immeubles dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dont l'article premier soumet, dans ces départements, la vente forcée des immeubles d'un débiteur en liquidation de biens aux formes suivies pour les ventes de biens de mineurs, n'a pas été abrogée expressément par la loi du 25 janvier 1985. Il y a lieu, dès lors, pour lever toute ambiguïté, de préciser que les dispositions de la loi de 1975 cessent d'être applicables aux ventes forcées d'immeubles compris dans le patrimoine d'un débiteur contre qui une procédure de redressement judiciaire a été ouverte après le 1^{er} janvier 1986 (art. 12).

2. En vertu de l'article 38 de la loi civile d'introduction du 1^{er} juin 1924, les restrictions au droit de disposer résultant de la déclaration de faillite doivent être inscrites au livre foncier pour être opposables aux

tiers. Or, les règles de publicité prévues par la loi du 25 janvier 1985 sont suffisantes à cet égard et rendent inutile le maintien de cette formalité. Il est donc proposé que l'inscription des jugements ouvrant une procédure de redressement judiciaire ou prononçant une liquidation judiciaire soit remplacée par une simple mention au livre foncier (art. 13 et 14).

3. Dans le régime de publicité foncière applicable dans les départements de l'Est, un temps plus ou moins long, tributaire des vérifications que doit opérer le juge du livre foncier, s'écoule entre le dépôt d'une requête en inscription et la réalisation de l'inscription elle-même, et il a été jugé, sur le fondement de l'article 40 de la loi civile d'introduction du 1^{er} juin 1924, que les effets d'une inscription partent de la date effective de l'inscription et non de celle du dépôt de la requête. Cette situation est préjudiciable au crédit hypothécaire et à la sécurité des transactions.

Il convient donc de modifier l'article 40 précité pour préciser que le dépôt de la requête vaut inscription dès lors que la requête ne fait pas l'objet d'un rejet.

Cette modification est d'autant plus opportune qu'en vertu de l'article 57 de la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire, il n'est plus possible d'inscrire, postérieurement au jugement d'ouverture du redressement judiciaire, les hypothèques, nantissements, privilèges, ainsi que les actes et décisions judiciaires translatifs ou constitutifs de droits réels (art. 15).

4. En droit local, les privilèges généraux sur les immeubles, à l'exception du privilège des frais de justice — c'est-à-dire, en vertu de l'article 2104 du code civil, le superprivilège et le privilège des salaires —, doivent être inscrits au livre foncier (art. 47 de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle). En droit général, ces privilèges généraux sont dispensés de la formalité de l'inscription (art. 2107 du code civil).

Cette disposition du droit local est défavorable aux salariés et à l'A.G.S. (Association pour la gestion du régime d'assurance des salariés) qui ne peut venir au rang utile dans la distribution du prix de vente des immeubles au titre du privilège des salariés.

Il apparaît donc souhaitable de calquer le régime local des privilèges généraux sur celui du droit général, et de modifier en ce sens la rédaction de l'article 47 de la loi précitée du 1^{er} juin 1924. La rédaction proposée fait également apparaître qu'un souci d'harmonisation avec le droit de Vieille France conduit à mettre fin au privilège immobilier dispensé d'inscription au profit des impôts ou taxes foncières sur l'immeuble faisant l'objet d'une vente forcée qu'instituait le troisième alinéa de l'article 47 de la loi de 1924 (art. 16).

V. — Le certificat d'héritier.

Il est apparu par ailleurs à la commission qu'il convenait d'améliorer le régime du certificat d'héritier du droit local (art. 17).

Ce mode spécifique de preuve de la dévolution successorale a été maintenu par le récent projet de loi déposé à l'Assemblée nationale.

En effet, le certificat d'héritier présente l'inconvénient de ne pas contenir la mention du régime matrimonial du défunt, ni celle d'une éventuelle clause de partage inégale de la communauté. Ainsi, dans le cas d'une communauté universelle avec attribution de la communauté au survivant, un certificat d'héritier pourra être délivré aux héritiers alors que ceux-ci ne recueillent aucun bien. Cet inconvénient, identique pour les autres régimes de communauté avec attribution en pleine propriété de la communauté au survivant, existe aussi pour toutes les clauses de partage inégal de la communauté, telle que la clause de préciput.

*
* *

Poursuivre le rapprochement des deux législations est donc l'objet de la présente proposition de loi, que ses auteurs vous demandent de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les articles 15, 17, 19, 20, 21, 23 à 28 de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont abrogés.

Art. 2.

Les dispositions particulières relatives aux placements autorisés applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont considérés comme non avenues à l'égard des mineurs ou des majeurs protégés.

Art. 3.

La deuxième phrase du premier alinéa et les deuxième et troisième alinéas de l'article 257 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée sont abrogés.

Art. 4.

Les tutelles et les curatelles ouvertes selon les dispositions abrogées par la présente loi demeurent régies par ces dispositions jusqu'à la cessation des fonctions des tuteurs ou des curateurs désignés.

Art. 5.

Les articles 29 à 34 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée relatifs au registre matrimonial sont abrogés.

L'omission des formalités de publicité précédemment prévues ne pourra plus donner lieu à aucune sanction.

Art. 6.

Le deuxième alinéa de l'article 44 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée est renforcé par les deux alinéas suivants :

« L'héritier n'est dispensé d'inscrire son droit de propriété que si un acte translatif ou déclaratif de propriété est dressé dans les dix mois du décès.

« Cette disposition n'est pas applicable aux mutations par décès intervenues avant son entrée en vigueur ».

Art. 7.

L'article 14 de l'ordonnance n° 67-839 du 28 septembre 1967 tendant à favoriser le développement du crédit hypothécaire et modifiant certaines dispositions du code civil relatives aux privilèges et hypothèques sur les immeubles est ainsi rédigé :

« *Art. 14.* — Les dispositions de la présente ordonnance ne sont pas applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle à l'exception des articles 1 et 2 ».

Art. 8.

L'article 63 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 63.* — Les inscriptions conservent l'hypothèque et le privilège dans les conditions prévues aux articles 2154 à 2154-3 du code civil ».

Art. 9.

L'article 44 du décret du 18 novembre 1924 relatif à la tenue du livre foncier dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est abrogé.

Art. 10.

Les inscriptions hypothécaires prises avant la publication de la présente loi restent soumises au régime qui leur était applicable antérieurement.

Toutefois, leur renouvellement est soumis aux dispositions résultant de l'article 8 de la présente loi modifiant l'article 63 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée.

Art. 11.

Il est inséré dans la loi du 1^{er} juin 1924 précitée un article 64-1 ainsi rédigé :

« *Art. 64-1.* — Les actes de mainlevée de l'hypothèque légale du Trésor sont dispensés de la forme authentique. »

Art. 12.

Il est inséré dans la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation des entreprises un article L. 234-1 ci-après :

« *Art. 234-1.* — Les dispositions de l'article premier de la loi n° 75-1256 du 27 décembre 1975 relative à certaines ventes de biens immeubles dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle cessent d'être applicables aux ventes forcées d'immeubles compris dans le patrimoine d'un débiteur ayant fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ouverte postérieurement au 1^{er} janvier 1986. »

Art. 13.

Au *f*) de l'article 38 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée, les mots : « de la déclaration de faillite » sont supprimés.

Art. 14.

Il est inséré dans la loi du 1^{er} juin 1924 précitée un article 38-1 libellé comme suit :

« *Art. 38-1.* — Les jugements ouvrant une procédure de redressement judiciaire ou prononçant une liquidation judiciaire font l'objet d'une simple mention au livre foncier à la diligence de l'administrateur, du représentant des créanciers ou du liquidateur. Un décret précisera les conditions de radiation de cette mention. »

Art. 15.

La dernière phrase du premier alinéa de l'article 40 de la loi du 1^{er} juin 1984 précitée est rédigée comme suit :

« Le dépôt de la requête en vue de l'inscription vaut inscription, à condition que la requête ne fasse pas l'objet d'un rejet définitif. »

Art. 16.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée sont remplacés par les deux alinéas ci-après :

« Les privilèges spéciaux sur les immeubles situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne se conservent que par l'inscription au livre foncier et prennent rang au jour de cette inscription. L'inscription n'est pas faite d'office.

« Les privilèges généraux sur les immeubles situés dans ces départements sont dispensés de la formalité de l'inscription. »

Art. 17.

Il est ajouté à l'article 76 de la loi du 1^{er} juin 1924 précitée le troisième alinéa ci-après :

« Doivent également figurer au certificat d'héritier le régime matrimonial s'il s'agit d'un régime de communauté ainsi que les clauses de partage inégal de la communauté. »