

Décision n° 2011-213 QPC du 27 janvier 2012

COFACE

(Suspension des poursuites en faveur de certains rapatriés)

Par un arrêt n° 1945 du 9 novembre 2011, enregistré le même jour au greffe du Conseil constitutionnel, la deuxième chambre de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 100 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances (LFI) pour 1998 et l'article 25 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative (LFR) pour 1998.

Dans sa décision n° 2011-213 QPC du 27 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Les dispositions renvoyées au Conseil constitutionnel

La présente QPC posait une difficulté relative au champ de la saisine. La QPC renvoyée par la Cour de cassation mentionnait expressément qu'elle portait sur l'article 100 de la LFI pour 1998 et l'article 25 de la LFR du 30 décembre 1998.

Toutefois, cet article 100 a également été modifié par l'article 76 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a complété son premier alinéa et ajouté un dernier alinéa. Le requérant n'y faisait aucunement référence dans son argumentation. Tantôt, il citait les deux textes séparément dans leur version initiale, tantôt, il évoquait contester « l'article 100 modifié par l'article 25 ».

Faute de précision donnée par la Cour de cassation sur la version exacte des dispositions qui lui étaient renvoyées, le Conseil a été de nouveau contraint à s'intéresser au litige à l'origine de la QPC alors qu'un tel examen ne devrait pas relever de son office. La QPC a été renvoyée à la Cour de cassation par la cour d'appel de Nîmes saisie sur cassation et renvoi de la Cour de cassation du

9 décembre 2004¹. Or, ce dernier arrêt, cassant un arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 11 décembre 2002, a été rendu au visa, notamment, de « *l'article 100 de la loi de finances n° 97-1269 du 30 décembre 1997, pris en son premier alinéa et en son deuxième alinéa ajouté par l'article 25 de la loi de finances rectificative n° 98-1267 du 30 décembre 1998* ». Par conséquent, il eût été absurde de ne pas retenir dans la saisine du Conseil constitutionnel les modifications apportées par l'article 76 de la loi du 2 juillet 1998 et de s'en tenir à une rédaction pour partie antérieure à cette loi et pour partie postérieure : le Conseil constitutionnel a donc estimé qu'il était saisi d'une QPC portant sur l'article 100 de la LFI pour 1998 dans sa rédaction issue de l'article 25 de la LFR pour 1998.

B. – Historique des dispositions contestées

Dès le début des années 1960, le législateur a pris conscience de la nécessité de venir en aide aux rapatriés, en particulier d'Algérie, compte tenu des pertes subies et des difficultés liées à leur réinstallation en France. La loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer est ainsi la première d'une longue série de dispositions législatives adoptées à cette fin. Le premier alinéa de son article 1^{er} proclame que les rapatriés « *pourront bénéficier du concours de l'État en vertu de la solidarité nationale affirmée par le préambule de la Constitution de 1946, dans les conditions prévues par la présente loi* ».

Comme le résume un rapport au Premier ministre de Michel Diefenbacher en septembre 2003², cinq dispositifs successifs ont été mis en œuvre : les moratoires, les remises de dettes, les prêts de consolidation, les plans d'apurement et la suspension des poursuites. La présente QPC nécessite de présenter les deux dernières mesures.

S'agissant des plans d'apurement, ils ont été confiés à une commission départementale, la commission départementale d'examen du passif des rapatriés (CODEPRA), devenue en 1994 la commission départementale d'aide aux rapatriés réinstallés (CODAIR). Le décret du 4 juin 1999³ a centralisé une partie des missions des CODAIR entre les mains de la Commission nationale d'aide aux rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR), qui est présidée par un magistrat de la Cour de comptes, tout en laissant aux préfetures le soin d'instruire les dossiers et de rechercher les conditions d'une résolution amiable d'apurement des dettes.

¹ Cour de cassation, 2^e chambre civile, 9 décembre 2004, n° 03-12887.

² Michel Diefenbacher, *Parachever l'effort de solidarité national envers les rapatriés, Promouvoir l'œuvre collective de la France d'outre-mer*, rapport établi à la demande du Premier ministre, septembre 2003.

³ Décret n° 99-469 du 4 juin 1999 relatif au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée.

S'agissant de la suspension des poursuites, elle résulte d'une succession de lois qui en ont progressivement étendu la portée :

– À l'origine, le moratoire était judiciaire. Il appartenait au juge d'accorder la suspension du remboursement des dettes pour une durée limitée à trois ans. La suspension a été accordée de plein droit par l'article 67 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social. Cette suspension légale fut d'abord temporaire, mais renouvelée d'année en année, par des dispositions législatives successives. L'article 100 de la LFI pour 1998 a remplacé la suspension temporaire par une suspension jusqu'à décision de la commission. Enfin, l'article 76 de la loi du 2 juillet 1998 a étendu la suspension « *jusqu'à la décision de l'autorité administrative ayant à connaître des recours gracieux contre celle-ci, le cas échéant, ou, en cas de recours contentieux, jusqu'à la décision définitive de l'instance juridictionnelle compétente* ».

– À l'origine, le moratoire a été conçu pour suspendre les poursuites engagées contre les rapatriés au titre des dettes contractées dans les ex-territoires et département français. Il a été étendu dès la fin des années 1960 aux dettes relatives à l'installation ou réinstallation après le rapatriement. Ce critère a été progressivement abandonné lorsqu'a été introduit celui de « *graves difficultés économiques et financières de l'exploitation* ». Lorsque ce critère d'éligibilité aux mesures de désendettement est apparu, avec l'article 2 de la loi n° 82-4 du 6 janvier 1982 portant diverses dispositions relatives à la réinstallation des rapatriés, il se cumulait avec le critère imposant l'existence d'un reliquat de dette de prêt de réinstallation. Cette seconde condition a, par la suite, disparu. Ainsi, des dettes contractées plusieurs dizaines d'années après le rapatriement et liées à l'activité économique des rapatriés ont pu être soumises à la suspension des poursuites. C'était d'ailleurs le cas dans la procédure à l'origine de la présente QPC.

– À l'origine, seul le débiteur personne physique bénéficiait de cette suspension. Elle a été depuis lors étendue par la loi et par la jurisprudence aux personnes morales, aux cautions, aux indivisions et aux conjoints ainsi qu'aux sociétés civiles immobilières.

C. – Objet des dispositions contestées

– Les Français rapatriés sont définis par le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 26 décembre 1961 précitée comme « *les Français, ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle* ».

de la France ». Toutefois, on a vu que le dispositif de suspension des poursuites ne bénéficie pas seulement à ces personnes.

Le champ du dispositif est délimité par le paragraphe I de l'article 44 de la loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986 de finances rectificative pour 1986 qui vise :

« – les Français rapatriés tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er} de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer, installés dans une profession non salariée ;

« – les Français rapatriés susmentionnés qui ont cessé ou cédé leur exploitation ;

« – les héritiers légataires universels ou à titre universel de ces mêmes rapatriés ;

« – les enfants de rapatriés, mineurs au moment du rapatriement, qui ont repris une exploitation pour laquelle leurs parents avaient obtenu l'un des prêts mentionnés ci-dessous ;

« – les sociétés industrielles et commerciales dont le capital est détenu par les rapatriés définis à l'article 1^{er} de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 précitée, à concurrence de 51 p. 100, si la société a été créée avant le 15 juillet 1970, ou de 90 p. 100, si la société a été constituée après cette date ;

« – les sociétés civiles d'exploitation agricole et les sociétés civiles immobilières pour lesquelles la répartition du capital ou des droits aux résultats d'exploitation répondent aux conditions prévues à l'alinéa précédent⁴. »

À cette liste, le décret précité du 4 juin 1999 a ajouté les *« mineurs au moment du rapatriement qui, ne remplissant pas les conditions fixées au I de l'article 44 précité, répondent à l'une au moins des quatre conditions suivantes :*

« – être pupille de la nation ;

« – être orphelin de père et de mère en raison des événements ayant précédé le rapatriement ;

« – être orphelin et avoir repris l'entreprise d'un grand-parent ;

⁴ Ce dernier alinéa a été ajouté par le paragraphe IV de l'article 62 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000.

« – être une personne dont le père ou la mère, exerçant une profession non salariée, n'a pas pu se réinstaller en raison de son décès intervenu dans la période de cinq ans suivant le rapatriement. »

– Le dispositif s'applique aux professionnels non salariés, c'est-à-dire, au sens de l'article 1^{er} du décret du 4 juin 1999 précité, aux personnes « *exerçant une profession non salariée ou ayant cessé leur activité professionnelle ou cédé leur entreprise* ». Toutes les activités aussi bien artisanales, agricoles, commerciales que libérales sont donc incluses dans le dispositif.

– Les conditions d'éligibilité au dispositif sont définies par ce même article 1^{er} : ne peuvent en bénéficier que les personnes qui « *rencontrent de graves difficultés économiques et financières, les rendant incapables de faire face à leur passif* ». En revanche, le décret de 1999 a ajouté une condition d'irrecevabilité nouvelle qui exclut (sauf dérogation accordée par le ministre chargé des rapatriés) les personnes ayant déjà bénéficié par le passé d'une mesure d'aide sur le fondement d'une législation antérieure.

– Le dossier de désendettement est déposé en préfecture et instruit par ses services mais les décisions sont, depuis 1999, prises par la CNAIR. Outre l'examen de la recevabilité, la commission recherche l'élaboration d'un plan collectif d'apurement et propose au ministre chargé des rapatriés d'allouer des aides. À la différence des procédures collectives des entreprises ou de la procédure de surendettement des particuliers, la commission n'a aucun pouvoir de contrainte ni de décision à l'égard des créanciers pour imposer une remise ou un rééchelonnement. Le plan doit être accepté par les créanciers : si elle ne parvient pas à constater un accord, la commission rejette la demande.

– Les dispositions contestées imposaient au juge de faire cesser de plein droit l'ensemble des poursuites dirigées à l'encontre d'un rapatrié, ou d'un bénéficiaire du dispositif, dès lors qu'un dossier de désendettement a été déposé en préfecture dans le délai légal. Il appartenait au juge de contrôler l'existence du dépôt du dossier et de vérifier que la demande est encore en cours. Il devait en outre vérifier que le demandeur relevait de l'une des catégories énumérées ci-dessus mais il ne lui appartenait pas d'examiner la recevabilité de la demande.

La suspension des poursuites interdisait les actions en justice aux fins de voir constater la créance, la mise en œuvre de mesures d'exécution (y compris l'expulsion après un jugement d'adjudication⁵) et, depuis 1993⁶, les mesures conservatoires et les procédures collectives. S'agissant de ces dernières, la

⁵ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 8 décembre 1998, *Bull civ I*, n° 349, p. 241.

⁶ Loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993, portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers, article 22.

suspension n'interdisait pas seulement les mesures de redressement ou de liquidation judiciaire qui tendaient à assurer le règlement du passif : elle paralysait totalement la procédure. Elle s'étendait à toutes les dettes et non seulement à celles concernées par la demande déposée auprès de la commission⁷.

Comme le résumait le président Régis Tournier, dans son rapport sur l'arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 16 février 2004 : « *Ce n'est plus un moratoire. Il s'agit alors d'une immunité civile légale.* »

D. – La mise en œuvre concrète du dispositif

Comme le montre l'article 25 de la LFR pour 1998, la date limite de dépôt des dossiers de désendettement a été reportée à plusieurs reprises. Le dernier report résulte de l'article 77 de la loi de modernisation sociale⁸ qui a reporté cette date au 28 février 2002.

Une réponse à une question écrite du Premier ministre datée du 11 octobre 2011 indique qu'entre 1999 et 2002, 3 145 dossiers ont été déposés, que la CNAIR en a déclaré 718 éligibles et que 346 dossiers ont pu être proposés⁹. Une autre réponse à une question écrite du 3 juillet 2008 affirmait qu'« *à ce jour, la Commission nationale a ainsi pu statuer sur la presque totalité des plans d'apurement des passifs négociés par les rapatriés* »¹⁰.

L'écart entre le nombre de dossiers déposés et le nombre de dossiers recevables s'est accru dans les derniers temps du dispositif et la Cour des comptes avait critiqué à plusieurs reprises « *l'utilisation abusive de la procédure de désendettement par des débiteurs de mauvaise foi* »¹¹.

E. – La mise en cause de la conventionnalité des dispositions contestées

La conformité à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) de l'article 100 de la LFI pour 1998 a été mise en cause par la cour d'appel de Montpellier, principalement dans deux arrêts des 16 février et 22 novembre 2004. La cour a écarté la suspension des poursuites comme contraire, notamment, à l'article 6 § 1 de la CESDH.

⁷ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 19 décembre 1995, *Bull. Civ. I* n° 480, p. 332.

⁸ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

⁹ Assemblée nationale, 11 octobre 2011, réponse écrite du Premier ministre à la question de Michel Vauzelle du 14 septembre 1990 n° 88392.

¹⁰ Sénat, 3 juillet 2008, réponse à une question écrite de Bernard Piras du 5 juillet 2007, n° 329.

¹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007*, 2^e partie, p. 167.

Par arrêt d'assemblée plénière du 7 avril 2006, la Cour de cassation a jugé que la cour d'appel de Montpellier avait « *exactement retenu que les dispositions relatives au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée, résultant des articles 100 de la loi du 30 décembre 1997, 76 de la loi du 2 juillet 1998, 25 de la loi du 30 décembre 1998, 2 du décret du 4 juin 1999 et 77 de la loi du 17 janvier 2002, organisent, sans l'intervention d'un juge, une suspension automatique des poursuites, d'une durée indéterminée, portant atteinte, dans leur substance même, aux droits des créanciers, privés de tout recours alors que le débiteur dispose de recours suspensifs devant les juridictions administratives* »¹². Elle a, ce faisant, rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt du 22 novembre 2004.

À la suite de cet arrêt, le décret n° 2006-1420 du 22 novembre 2006 a modifié le décret du 4 juin 1999 pour prévoir que le juge qui constate la suspension des poursuites doit saisir la Commission nationale, laquelle dispose d'un délai de six mois pour « *accomplir sa mission* ».

La Cour de cassation a, par la suite, confirmé très régulièrement sa jurisprudence du 7 avril 2006¹³, mais rappelé aux juridictions qu'elles devaient procéder systématiquement à une analyse des éléments de l'espèce de l'affaire et qu'elles ne pouvaient se prononcer par des motifs d'ordre général sur la compatibilité de l'article 100 de la LFR pour 1998 à l'article 6 § 1 de la CEDH¹⁴.

II. – Examen de la constitutionnalité

A. – Les griefs

La société requérante formule quatre griefs contre les dispositions contestées :

– la violation de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce que la suspension des poursuites porterait atteinte aux droits du créancier de recouvrer sa créance ;

– l'atteinte à l'égalité devant la loi en ce que les dispositions créeraient une différence de traitement excessive au regard de l'objet de la loi ; le requérant

¹² Cour de cassation, assemblée plénière, 7 avril 2006, Bull, n° 3, p. 5.

¹³ Cour de cassation, deuxième chambre civile, 5 octobre 2006, n° 04-11343, 22 février 2007, n° 05-15075, 8 mars 2007, n° 04-15412, 30 mai 2007, n° 06-14421 et n° 06-19503, 4 juillet 2007, n° 06-18486, 13 septembre 2007, n° 06-16002, 4 octobre 2007, n° 06-14669, 18 octobre 2007, n° 06-15458, 25 octobre 2007, n° 06-16486, 20 décembre 2007, n° 06-20265, 26 juin 2008, n° 07-13245, 23 octobre 2008, n° 07-18991 et 19 novembre 2008, n° 07-21254 et chambre commerciale 20 janvier 2009, n° 07-15882.

¹⁴ Cour de cassation, deuxième chambre civile, 22 février 2007, n° 05-15075, 8 mars 2007, n° 04-15412, 17 avril 2008, n° 06-16556, 22 mai 2008, n° 07-11602, 12 juin 2008, n° 05-21438 et 9 avril 2009, n° 07-21546.

invoque également, mais plus incidemment, l'égalité devant les charges publiques en ce que la disposition ferait supporter à une catégorie particulière de personnes une charge relevant de la solidarité nationale ;

– l'atteinte aux conventions légalement conclues dans la mesure où la procédure administrative devant la CNAIR se déroule sans que le créancier en soit avisé ;

– la méconnaissance du droit d'accès à un tribunal et du droit à un recours juridictionnel effectif garantis tant par l'article 16 de la Déclaration de 1789 que par la CESDH que le requérant invoque au titre de l'article 55 de la Constitution.

B. – Examen des griefs

La suspension des poursuites devant les juridictions devait d'abord être analysée à l'aune des exigences constitutionnelles applicables à titre principal aux procédures juridictionnelles, à savoir le droit à un recours juridictionnel effectif et l'équilibre des droits des parties dans la procédure que garantissent les articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil juge en effet constamment que, « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable* »¹⁵.

Les décisions du Conseil constitutionnel rendues sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789 en matière pénale ou en matière administrative (au titre du droit à un recours) sont nombreuses. Il n'en va pas de même en matière de procédure civile. Les cas sont moins fréquents et concernent souvent des procédures dans lesquelles un particulier est opposé à l'administration, qu'il s'agisse de la contestation de l'opposition à tiers détenteur¹⁶, de la demande de sortie immédiate formée par une personne hospitalisée sans son consentement¹⁷, des poursuites de l'administration contre certaines pratiques restrictives de concurrence¹⁸ ou de la rétention administrative des étrangers¹⁹.

¹⁵ Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 10.

¹⁶ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 38 à 41.

¹⁷ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, cons. 38 et 39.

¹⁸ Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 7.

¹⁹ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 27.

Il ne fait toutefois aucun doute que les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'appliquent dans des litiges purement privés. Le Conseil l'a reconnu notamment, en janvier 2005, s'agissant de la procédure devant le juge de proximité²⁰ et, en août 2005, s'agissant de la possibilité de mettre en cause la responsabilité des banques²¹.

Il ne fait pas davantage de doute que l'article 16 ne garantit pas seulement le droit à être jugé par un tribunal indépendant et impartial, comme le soutenait l'association intervenante qui affirmait que le droit à une procédure juste et équitable n'entre pas dans le champ de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

La suspension des poursuites, qui interrompt tout procès contre le débiteur rapatrié jusqu'à ce que la procédure administrative d'élaboration du plan se soit achevée, constitue une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif du créancier et à l'équilibre des droits des parties dans la procédure. Le débiteur dispose d'une « arme procédurale » qui lui permet d'interrompre le procès pendant un délai indéterminé, qu'il peut prolonger en exerçant les recours juridictionnels contre les décisions qui seraient rendues par l'autorité administrative. Au contraire, le créancier ne dispose d'aucune voie de recours pour faire examiner ses arguments en faveur de la levée de la suspension.

C'est en vain que l'association intervenante soutenait, sans citer de jurisprudence au soutien de son affirmation, que le créancier aurait pu saisir le tribunal administratif en référé. Dans la mesure où la loi garantissait le droit, pour le rapatrié, de déposer un dossier de désendettement et prévoyait, de plein droit, la suspension des poursuites, on ne voyait pas quel moyen eût été susceptible de justifier une décision du juge des référés mettant fin à cette suspension.

Pour l'examen de la constitutionnalité de cette atteinte, devait d'abord être pris en compte le but d'intérêt général poursuivi. Il s'agit de permettre l'apurement définitif du passif d'une catégorie de personnes qui a subi l'épreuve, notamment financière, du rapatriement. Comme on l'a vu, en 1961, le législateur entendait fonder la mise en œuvre de la solidarité nationale sur le Préambule de la Constitution de 1946. En outre, comme le Gouvernement le soulignait, la suspension des poursuites tend à « *permettre une négociation amiable réelle et sérieuse entre le débiteur et le créancier sous l'égide de l'État appelé à apporter une contribution financière* ». La question posée au Conseil constitutionnel était

²⁰ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 9.

²¹ Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 13.

donc de savoir si le dispositif était proportionné à cet objectif. À cette question, le Conseil a répondu par la négative.

– Premièrement, ce dispositif n'était plus corrélé à un passif en lien avec l'accueil ou l'installation des rapatriés. C'est sa principale faiblesse qui met en lumière un problème d'inadéquation entre la protection mise en œuvre et le but poursuivi compte tenu de l'ancienneté des faits à l'origine du dispositif de suspension des poursuites et des modifications qui lui ont été apportées.

– Deuxièmement, ce dispositif était imprécis dans la définition de sa portée. Cela a conduit la jurisprudence à étendre l'effet de la suspension des poursuites à toutes les mesures judiciaires civiles. Il ne tendait pas seulement à interdire les mesures d'exécution sur les biens, mais il faisait également obstacle à la demande de reconnaissance judiciaire de la créance.

– Troisièmement, il produisait des effets automatiques sans aucun contrôle de recevabilité - le seul dépôt du dossier à la préfecture entraînant la suspension des poursuites.

– Quatrièmement, la durée de la suspension était indéterminée. Le délai d'examen des demandes par la CNAIR était au moins de trois ans compte tenu des allers-retours entre la préfecture et la CNAIR. Lors de la séance à l'Assemblée nationale du 27 juin 2006, la ministre déléguée aux anciens combattants avait reconnu que « *la CNAIR, bien que créée en 1999, n'avait examiné, en trois ans, que 890 dossiers sur un total de 3 145 de dossiers déposés* ». Le délai d'examen pouvait en outre se trouver prolongé par les recours, d'abord hiérarchique devant le ministre chargé des rapatriés, puis contentieux devant le juge administratif. À cet égard, la réforme résultant du décret de 2006 faisant suite à l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation et qui impose que la commission accomplisse sa mission dans un délai de six mois n'avait pas réduit à ce délai la durée de la suspension. Si la commission dispose d'un délai de six mois pour accomplir sa mission, l'expiration de ce délai ne conduit pas à interrompre la suspension des poursuites en cas de recours.

– Cinquièmement, ce dispositif était déséquilibré en ce que le créancier ne disposait d'aucune voie de droit pour s'opposer à la suspension des poursuites.

Si on compare le dispositif de désendettement des rapatriés au régime des procédures collectives ou de la procédure de surendettement, il est manifeste que les droits des créanciers dans la procédure sont négligés. En réalité, cette comparaison est inappropriée car le dispositif de désendettement n'a pas été conçu comme une procédure collective pour permettre le règlement du passif

dans des conditions qui permettent la continuation de l'activité de l'entreprise (à l'instar des procédures collectives) ou qui laissent au débiteur un reste à vivre lui permettant de ne pas sombrer dans la misère (à l'instar de la procédure de surendettement des particuliers). La procédure de désendettement des rapatriés est une mesure de protection d'une catégorie de personnes, fondée sur les épreuves qu'elles ont traversées, et qui n'a pas vocation à être conciliée avec des intérêts particuliers opposés.

Cette conception exclusive de la protection des rapatriés conduisait à des atteintes excessives aux droits des parties dans la procédure. L'inconstitutionnalité constatée par le Conseil constitutionnel trouve son origine dans le fait que ce dispositif était devenu plus général dans sa portée et plus radical dans ses effets à mesure que les motifs qui le justifiaient s'éloignaient dans l'histoire. Avec le temps, le déséquilibre avait atteint un point de rupture.

S'agissant des effets dans le temps de la censure, le Conseil n'a pas estimé qu'il y avait lieu de procéder à un report. Il a donc appliqué la règle selon laquelle, en principe la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée.