



habitat actualité

N° SPECIAL

sommaire

**LA LOI NEIERTZ
ET LES ACCEDANTS EN DIFFICULTE**

Octobre 1991

L'ANIL / association nationale pour l'information sur le logement
2, boulevard St-Martin, 75010 Paris - Tél. : 42.02.05.50

LA LOI NEIERTZ ET LES ACCEDANTS EN DIFFICULTE

La croissance des impayés sur les prêts aux particuliers constitue un fait objectif et mesurable : décelé, dès 1985, par les ADIL en ce qui concerne le crédit au logement, ce phénomène a provoqué diverses interventions et mesures partielles, puis l'adoption d'un traitement global par la mise en place de la loi Neiertz.

UNE SITUATION CRITIQUE

Rappelons rapidement la situation des emprunteurs accédants à la propriété des années 1981/1984, mis progressivement dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements, tant en raison de la désinflation et du dérapage de mécanismes financiers artificiellement solvabilisateurs, que d'un recours excessif aux crédits personnels. La détérioration forte des budgets des familles et l'absence, dans un premier temps, de mesures spécifiques, n'ont pas permis aux procédures traditionnelles de gestion des contentieux, d'endiguer la montée croissante des impayés. La situation était d'ailleurs identique dans les autres pays développés, qui parvenus à ce niveau d'endettement, se sont vus contraints d'adopter un mécanisme particulier.

Les accédants ayant fait l'objet d'une saisie immobilière (ou ayant consenti à une vente amiable pour éviter la procédure contentieuse) étaient notamment dans une situation particulièrement difficile, car débiteurs de sommes très élevées que le faible prix de l'adjudication ne permettait pas de rembourser. Les moyens de recouvrement des prêteurs, après la vente, sont inadaptés face à des particuliers dont la solvabilité est nulle, mais leur mise en oeuvre, ou leur menace de mise en oeuvre, font perdurer la précarité de la situation des débiteurs. Expulsions rares, mais dramatiques, familles qui se désintègrent, et qui passent d'une situation fortement aidée (accession sociale et aides personnelles) à un processus de quasi exclusion : l'étude réalisée par l'ANIL, en mai 1990, avait montré l'absence de clarté dans leurs relations avec leurs créanciers.

LA VOIE DE LA FAILLITE CIVILE

Les avantages d'un système organisant la faillite civile, tel qu'il existe dans certains pays étrangers, et tel qu'il avait été un moment envisagé en France, auraient été de permettre à ces familles de repartir sur des bases saines, en effaçant leurs dettes antérieures. Mais il n'aurait pas permis cependant de maintenir les accédants en difficulté dans leur logement initial.

Cette formule n'a pas été retenue. Il lui a été préféré une procédure originale, privilégiant la négociation amiable entre l'ensemble des créanciers, la menace d'une intervention judiciaire en cas d'échec de la négociation devant inciter les parties à la conciliation.

Une telle procédure ne peut donc pas s'adresser aux mêmes débiteurs : très logiquement, il apparaît que les plans conventionnels réussis dans le cadre de la loi Neiertz concernent les dossiers les moins obérés.

L'EFFET DE "STOCK"

L'efficacité réelle de la procédure de redressement est cependant masquée aujourd'hui par le phénomène de résorption du "stock" : elle ne suffira pas à remettre sur les rails certains emprunteurs dont la solvabilité a été durablement dégradée dans la seconde partie de la décennie précédente. Par contre, le profil des débiteurs à venir est susceptible d'évoluer parallèlement à la modification des comportements de l'ensemble des intervenants : la loi Neiertz aura trouvé alors sa pleine mesure.

Les dossiers qui n'ont pas trouvé de conclusion négociée ont été portés devant le juge d'instance : environ 11.000 demandes, en 1990, concentrées dans quelques départements (notamment Nord/Pas de Calais). Si l'on examine les seuls dossiers qui comprennent un crédit immobilier, soit près de la moitié, on constate que les pouvoirs dont le juge est investi se révèlent actuellement insuffisants à redresser durablement des situations d'endettement qui n'ont aucune commune mesure avec les ressources financières des particuliers. Cette relative impuissance le conduit à préconiser fréquemment la vente amiable du logement.

L'examen des deux phases de la procédure, amiable et judiciaire, met, par ailleurs, en lumière leur autonomie respective. Si les méthodes de travail des commissions amiables se sont considérablement rapprochées, depuis l'entrée en application de la loi, il n'en est pas de même pour les décisions prises par les juges d'instances, géographiquement contrastées. Commissions et juges n'ont pas la même appréciation d'un même phénomène : l'équilibre général dans l'application du texte est encore à trouver.

VOYAGE DE L'AMIABLE AU JUDICIAIRE

⌘ La vérification des créances : elle incombe au juge

La loi Neiertz, loi spéciale, crée une nouvelle procédure, un droit nouveau au profit d'une des parties. Elle prime donc sur les textes antérieurs et sur l'autorité de la chose jugée s'agissant de l'exigibilité de certaines créances : source de difficultés, dès lors que certains créanciers qui avaient fait antérieurement valoir leurs droits (par exemple, saisie arrêt, reconnaissance d'un titre) voient ceux-ci remis en question par l'ouverture d'une procédure de redressement.

Mais, cette primauté s'impose dès lors qu'il s'agit de favoriser un traitement global du surendettement, et de mettre fin à la disproportion existant entre le montant des dettes et celui des revenus.

La vérification des créances n'est pas effectuée au niveau de la négociation : cela n'entre pas précisément dans les compétences des commissions, qui travaillent à partir des éléments communiqués par les parties.

La loi exige, par contre, du juge qu'il vérifie le caractère certain, liquide et exigible des créances : si la plupart y procède effectivement, d'autres ne peuvent le faire, faute de temps ou de moyens, devant la difficulté d'obtenir de l'ensemble des créanciers concernés les éléments dont ils auraient besoin.

❧ "La bonne foi" : une notion à géométrie variable

Le pourcentage de recevabilité des dossiers est très variable d'un département à l'autre. Si la notion de surendettement ne pose pas de véritable problème d'interprétation, l'appréciation de la "bonne foi" est différemment traitée, selon que l'on se trouve en phase amiable, ou devant le juge, et selon le département concerné.

La "bonne foi" du débiteur se présume : présomption confirmée par la Cour de Cassation qui met la preuve de la mauvaise foi à la charge du créancier.

Mais à quel moment, et comment la "bonne foi" doit-elle s'apprécier : au moment de la souscription des crédits, de la conclusion et de l'exécution des contrats de prêt, ou au moment de l'ouverture de la procédure judiciaire ?

L'esprit de la loi : une appréciation large qui permet de traiter le plus grand nombre de dossiers

Lors des débats parlementaires, et plus tard, au cours de la négociation avec l'ensemble des établissements prêteurs (lettre du 8 juin 1990 adressée à l'Association Française des Etablissements de Crédit), Madame Neiertz avait défendu l'idée que la "bonne foi" du débiteur devait s'apprécier vis-à-vis de la procédure elle-même, assimilant déchéance et irrecevabilité. Serait donc "de bonne foi" celui qui n'a pas fait de fausses déclarations en vue d'obtenir le bénéfice de la procédure.

Appréciation tout à fait logique du point de vue du législateur, qui veut ici privilégier un traitement amiable du phénomène. Une autre interprétation conduirait à considérer tous les emprunteurs accédants à la propriété potentiellement de "mauvaise foi" : nombre d'entre eux se sont engagés, avec les aides accordées par les pouvoirs publics, dans des opérations financièrement très lourdes et ont aggravé leur situation en souscrivant des crédits supplémentaires pour équiper leur logement ou remédier à leurs problèmes constants de trésorerie. L'équilibre de leur opération étant compromis par les crédits à la consommation, seul le traitement global de leur situation peut permettre de trouver des solutions.

La bonne foi conforme aux principes généraux du droit : une appréciation stricte, qui conduirait à exclure du bénéfice de la procédure les emprunteurs passés

Ce qui vaut pour la phase amiable n'est pas en accord avec l'interprétation traditionnelle de la "bonne foi" faite par les tribunaux, conformément aux principes généraux du droit.

La majorité des juges d'Instance et des Cours d'Appel considère que la bonne foi doit s'apprécier au moment de la conclusion du contrat de prêt.

Juridiquement exacte, cette interprétation est également cohérente avec le sérieux qu'on exige du prêteur au même moment de l'octroi du crédit.

Mais ne va-t-on pas écarter du même coup du bénéfice du redressement judiciaire civil des personnes auxquelles cette même procédure était destinée et pour lesquelles tout autre remède avait échoué ? Dans ce cas, la procédure serait impuissante à traiter le "stock" et ne jouerait que pour l'avenir, lorsque les règles auront été définies.

Pour apprécier, ensuite, si le débiteur était de "bonne foi" ou non, la plupart des tribunaux procède à un examen in concreto de son comportement. Le courant dominant semble être assez sévère pour l'accumulation des crédits, les techniques de "cavalerie" et la disproportion des engagements, avec les revenus. Par exemple, un taux d'endettement supérieur à 100 %, dès lors que la situation matérielle de l'emprunteur n'a pas changé, caractérise la "mauvaise foi" (TI Moulins : 13.3.90, TI Bar-le-Duc : 29.3.90).

Mais, il existe des décisions différentes (TI Angoulême : 4.4.90, CA Dijon : 29.3.91 et CA Versailles : 28.6.90). La légèreté blâmable n'est pas la "mauvaise foi". La mauvaise appréciation de ses capacités de remboursement par le débiteur non plus : ce serait plus précisément l'intention de se soustraire aux remboursements des crédits consentis. Ces décisions sont plus favorables au débiteur.

La Cour de Cassation n'a pas encore tranché.

Autre élément d'incertitude pour le justiciable sur la recevabilité de sa demande, la rédaction de la loi semble autoriser un tribunal d'instance à statuer une nouvelle fois sur la recevabilité, après avoir, à la faveur d'un premier jugement, déclaré la procédure ouverte (TI Dijon : 13.7.90 et CA Dijon : 13.2.91). Les éléments concrets du dossier peuvent inciter le tribunal à conclure à la "mauvaise foi", alors qu'il avait accordé antérieurement le bénéfice de la procédure.

❧ La comparution de tous les créanciers

Au stade de la négociation, l'établissement d'un plan conventionnel suppose l'accord de l'ensemble des créanciers. Si l'un d'eux refuse, le plan ne peut être signé.

Au plan judiciaire, il n'en est pas de même. La Cour de Cassation ne s'est pas encore prononcée sur le respect du contradictoire dans la procédure de redressement proprement dite (elle ne l'a fait que sur la question de la recevabilité).

Certains tribunaux admettent que le créancier puisse faire valoir ses droits par simple lettre, sans être représenté. Cet assouplissement du formalisme traditionnel semble devoir être approuvé.

Cependant, de manière générale, la non comparution d'un établissement devant le juge le pénalise. Citons ici une intéressante décision du TI de Cannes (9.10.90) : lorsque l'établissement appelé ne comparait pas,

Le juge ne peut porter une quelconque appréciation sur le caractère de la créance, et statue sur une mesure de redressement, sous réserve que ledit créancier puisse ultérieurement justifier de son titre (par jugement, acte notarié etc.). Aux termes de l'article 27 de la loi du 10 janvier 1978, relative aux opérations de crédit d'un montant limité, le créancier qui veut se voir reconnaître un titre, doit intenter son action dans un délai de deux ans suivant le premier impayé. S'il ne le fait pas, son action est irrecevable. S'il le fait, le titre sera soumis, pour son exécution, au jugement pris dans le cadre de la procédure de redressement.

CREANCES IMMOBILIERES ET PLANS DE REDRESSEMENT

La hiérarchie des créances

Les commissions ne peuvent rien imposer aux créanciers dont elles doivent obtenir l'accord, mais la négociation qu'elles conduisent avec chaque établissement repose sur une première hypothèse de répartition des sacrifices.

Celle-ci suppose qu'une ligne de conduite soit définie quant à la hiérarchie des créances et notamment entre les créances hypothécaires et les autres. Les établissements de crédit à la consommation défendent eux le principe de l'égalité de traitement des divers créanciers.

Ce débat, qui n'a pas été tranché, transparait surtout à l'occasion de la mise en place d'outils informatiques d'aide à la décision.

L'ANIL a mis à la disposition des comptoirs de la Banque de France un logiciel, "ADILJUGE", conçu à l'origine pour répondre à la demande des juges d'instance, logiciel qui établit de façon automatique un premier projet de plan de redressement. La méthode utilisée découle de l'article 12 de la loi : la hiérarchie des créances repose sur la chronologie des crédits et le risque accepté par les prêteurs, le taux étant considéré comme l'indicateur synthétique qui rend compte de la façon la plus satisfaisante de ces deux éléments.

Les établissements de crédit à la consommation ont critiqué cet outil au motif qu'il les défavoriserait trop, affichant leur préférence pour un logiciel d'aide à la décision qui établirait une stricte égalité de traitement entre les créanciers.

Une première objection de principe vient immédiatement à l'esprit : cette logique semble difficilement compatible avec l'esprit et le texte de la loi qui veulent que soient prises en compte les conditions dans lesquelles ont été accordés les différents crédits.

De surcroît, elle ôte tout effet préventif à la loi Neiertz : les établissements qui choisiraient à l'avenir d'accorder des crédits dans des conditions "risquées" auprès d'emprunteurs déjà endettés n'encoureraient pas de conséquences plus lourdes que les créanciers éventuellement plus prudents dont les engagements seraient antérieurs aux leurs.

La recherche d'un taux d'effort équivalent pour tous les créanciers aboutit à mutualiser le coût de sinistres qui découlent de décisions individuelles de prise de risque ; c'est la suppression du lien entre le risque et ses conséquences.

La modalité amiable de la procédure permet d'éviter que soit tranché un tel débat, que l'on retrouvera en revanche devant le juge.

En effet, les méthodes de travail des commissions s'avèrent assez conformes aujourd'hui à celles pratiquées par les prêteurs dans la gestion de leur propre contentieux : des abandons de pénalités ou d'intérêts de retard, des allongements de durée, une réduction des taux d'intérêt sur un taux avoisinant les 12 % pour les créances immobilières (ce qui correspond au coût actuel des ressources légèrement majoré), et légèrement plus bas pour les crédits à la consommation (à titre d'exemple, en moyenne, 9,80 % pour les plans acceptés par l'un des établissements les plus importants en ce domaine, ce qui est proche du taux d'intérêt légal, et peu ou pas d'abandon de créances).

⌘ Les dossiers transmis au juge : des situations difficiles à redresser

Les échecs devant la commission amiable qui motivent la saisine du juge sont dus essentiellement à deux types de blocage :

soit l'un des créanciers n'a pas accepté le réaménagement :

Selon les statistiques de la Banque de France, c'est le cas de trois quarts des échecs amiables. Dans ce cas, le juge d'Instance a tendance à entériner l'ensemble du plan amiable, accepté par les autres créanciers, et à réaménager la seule dette du créancier récalcitrant. Dans les dossiers comprenant un ou plusieurs crédits immobiliers, c'est souvent l'un des prêteurs immobiliers qui entraîne le blocage, car l'importance relative des charges immobilières au regard des autres dettes rend plus difficile l'aménagement d'un plan d'apurement viable pour l'emprunteur.

Les créanciers se voient alors imposer par le juge la solution qu'ils ont refusé de négocier (TI Bernay 15.11.90 : reprise du plan proposé par la commission amiable, en imposant aux deux principaux prêteurs immobiliers ce qu'ils avaient refusé de concéder, essentiellement un étalement de l'arriéré sur cinq ans).

soit le débiteur n'a pas accepté un plan qu'il estime trop difficile pour lui :

La tâche du juge est ici plus ardue, compte tenu des moyens que lui ouvre la loi, devant un débiteur qui lui demande de réviser à la baisse ses capacités de remboursement, et un surendettement important.

Cela oblige les juges d'Instance à des manoeuvres diverses. Certains réouvrent les débats pour examiner avec les créanciers s'ils accepteraient un abandon de créances. D'autres fixent des remboursements limités pendant une certaine durée, en rejetant le solde de la dette à la fin du plan (dernière mensualité de remboursement très élevée) : est-ce l'espoir de voir la situation du débiteur s'améliorer, de l'inciter à une meilleure gestion de son budget, à le voir prendre lui-même une décision de vente du logement dans de meilleures conditions, ou encore, de le laisser souffler en rejetant le problème à un avenir lointain ? Ces décisions apparaissent difficiles à justifier.

D'autres rejettent purement et simplement la demande pour impossibilité de redressement : ce constat d'impuissance déguisé, devant le trop grand déséquilibre charges/ressources, a l'inconvénient de renvoyer débiteur et créanciers à leurs droits initiaux sans solution. Or, des

situations, déclarées non redressables, auraient pu l'être si la réduction des taux était pratiquée avec moins de parcimonie, ou la vente du logement recommandée (avec abandon de créance après la vente).

❧ Le traitement privilégié des prêts aidés

Quelques décisions de Cour d'Appel (Dijon, Douai, Angers, Pau), intervenues récemment, viennent éclairer le problème spécifique des prêts réglementés, prêts aidés à l'accession et prêts conventionnés, ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

Ces arrêts viennent infirmer des décisions de première instance qui avaient modifié les caractéristiques de ces prêts.

Deux motifs d'annulation :

- les premiers arrêts, retiennent que la modification des mensualités de remboursement des prêts PAP ou des prêts conventionnés entraîne une réduction, voire la disparition, conformément à la réglementation APL, du montant de l'aide, aggravant ainsi la situation immédiate du débiteur.

Dans un cas, le juge d'Appel n'a cependant pas tenu compte de l'âge des enfants du bénéficiaire, qui entraînera très vite une disparition de l'aide. Le débiteur va donc voir sa situation se détériorer en contradiction avec l'objectif de la procédure : devra-t-il ressaisir le juge d'Instance ? Le pourra-t-il ?

- les autres arrêts constatent, pour les seuls prêts aidés, que la réduction des taux d'intérêt de ces prêts, déjà modérés, pénalise gravement le créancier qui a consenti son prêt dans de bonnes conditions, à l'époque où la situation des débiteurs le permettait (le juge d'Instance avait réduit le taux au taux d'intérêt légal).

C'est donc bien ici la chronologie des emprunts qui permet de privilégier le prêt principal qui assure le financement du logement.

Dans tous ces cas, les caractéristiques initiales des prêts aidés et réglementés ont donc été maintenues, y compris leur progressivité.

Ces décisions ne signifient pas que toute modification d'un prêt aidé ou réglementé sera sanctionnée par le juge d'Appel : de nombreuses décisions de première instance réaménageant les prêts immobiliers réglementés ont été acceptées par les parties. La suppression de la progressivité du prêt paraît une mesure logique et cohérente, dès lors que les revenus des emprunteurs concernés n'évoluent pas.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les taux d'intérêt des prêts conventionnés, essentiellement ceux qui n'ont pu être renégociés par leurs souscripteurs, puissent être réduits sans que la confusion s'installe entre prêts aidés et prêts réglementés.

❧ Plans de redressement et conséquences financières : pour une meilleure information du juge

Le gel des créances immobilières pendant une période qui permet de rembourser en réduisant leur taux des crédits à la consommation (ou autres dettes) plus courts, est une pratique fréquente (TI Cahors : 17.7.90 : remboursement sur dix mois des dettes de faible importance en réduisant le taux à 0 % et report sans intérêt du paiement des autres d'un an).

L'écrasement progressif des taux, avec allongement des crédits à la consommation, jusqu'à ce que la mensualité totale qui résulte de l'ensemble des créances soit supportable par le ménage, est la méthode qui respecte le plus le déroulement chronologique des emprunts, les crédits finançant l'achat du logement étant en général les premiers ; c'est la logique du logiciel d'aide à la décision "ADILJUGE" mentionné plus haut.

Mais les jugements révèlent des pratiques extrêmement différentes :

- réduction sur un taux conforme au taux d'intérêt légal, ou proche de lui,
- taux proche de 0 %, ou réduit à zéro (moins fréquent). Le choix n'est pas forcément dicté par le niveau des ressources du requérant.
- réduction très forte du taux des crédits à la consommation et préservation autant que faire se peut du crédit immobilier (TI Montmorency : 17.4.91)

Si la prise en compte de la chronologie des prêts est souvent invoquée, elle n'entraîne pas systématiquement de pénalisation pour les établissements qui sont considérés comme ayant agi avec légèreté (parfois, un point de moins de taux d'intérêt pour les crédits récents).

Seule la réduction drastique des taux, assortie d'un rééchelonnement adapté, aboutit à l'établissement de plans qui paraissent viables avec des taux d'effort raisonnables. Encore faut-il préserver l'économie générale du projet, et de ce point de vue, il n'est pas indifférent de donner 1.000 F à un créancier plutôt qu'à l'autre.

Une familiarité insuffisante avec la logique de l'actualisation conduit à des mesures dont l'effet est pénalisant pour les prêts au logement : témoin celle qui consiste à différer le remboursement des prêts longs, le temps d'amortir les prêts courts.

Le souci de réduire le niveau de la mensualité immédiate aboutit dans certains cas à l'augmentation in fine de l'endettement global, par exemple : on double, sans toucher à son taux, la durée d'un crédit déjà fort coûteux.

De même, le manque d'information sur certaines réglementations spécifiques induit des décisions inapplicables : par exemple, lorsque le juge demande à la CAF de verser immédiatement un rappel d'APL, rappel interdit par les textes.

Enfin, l'imputation prioritaire sur le capital est presque toujours retenue. Or, cette disposition, qui tend à devenir une clause de style, est très difficilement gérable par les établissements prêteurs. Les juges ne peuvent en mesurer l'effet exact sans recourir à des calculs pour établir un nouveau plan d'amortissement, alors qu'il est possible d'obtenir des résultats identiques pour l'emprunteur en prescrivant une baisse supplémentaire de taux d'intérêt. Cette mesure semble par ailleurs contraire à la logique de la loi, puisque, n'étant pas en mesure d'en évaluer l'effet, le juge ne peut l'adapter aux capacités contributives de la famille.

Les prêts 1 % sont rarement modifiés : en raison de la modicité de leur taux, les juges maintiennent leurs caractéristiques initiales ou acceptent la proposition des collecteurs d'allonger un peu la durée.

La diversité des méthodes retenues, le manque de cohérence financière de certaines décisions (taux, mensualité et durée d'un prêt qui ne correspondent pas, ou substitution d'indices divers au taux d'intérêt) montrent la complexité de la tâche du juge, peu formé aux mathématiques financières, et dont l'attention se porte plus volontiers sur les aspects juridiques de la procédure.

La nécessité se fait jour pour lui de se doter d'outils d'aide à la décision, qui, sans nullement empiéter sur sa conviction ou son libre arbitre, lui permettent d'établir rapidement un diagnostic financier de la situation du débiteur et la possibilité de réaménager les créances sous une contrainte de mensualité.

❧ La diminution de la charge mensuelle de remboursement du débiteur

Le passage devant la commission de conciliation : la mensualité du débiteur diminue d'un quart

Les statistiques publiées par la Banque de France, en mars dernier, sur les plans établis par les commissions amiables font état d'une baisse moyenne de mensualité pour l'emprunteur d'environ un quart : le taux d'effort moyen passerait d'un peu moins de 60 % à environ 45 % après signature d'un plan conventionnel.

Ce résultat est obtenu, lorsqu'il y a emprunts immobiliers, dans 90 % des cas par un rééchelonnement de la dette immobilière, quelle que soit sa nature. La durée des crédits prévue reste élevée, entre 15 et 20 ans.

La réduction des taux est nulle pour les prêts aidés, rare pour les prêts réglementés, elle intervient dans 60 % des cas pour les autres prêts immobiliers. Dans près d'un tiers des cas, la créance des prêteurs immobiliers n'est pas modifiée du tout.

Pour les crédits à la consommation, réduction des taux et rééchelonnement interviennent quasi systématiquement, la durée des prêts étant le plus généralement portée entre cinq et dix ans.

Le redressement judiciaire : la charge de remboursement peut diminuer de moitié pour les dossiers les plus obérés

Les dossiers de redressement judiciaire que l'on a pu examiner (et qui ne concernent que des emprunteurs ayant au moins un crédit logement) apparaissent globalement plus obérés. La moyenne des crédits est de l'ordre d'une dizaine, seuil au-delà duquel les chances de parvenir à un plan semblent diminuer de manière exponentielle au niveau amiable (selon les statistiques de la Banque de France). La plupart des ménages ont des revenus faibles, comprenant davantage de prestations familiales et d'indemnités ASSÉDIC, que de revenus salariaux proprement dits. Nombreux sont ceux qui ont été victimes d'une suppression d'emploi, ou d'une séparation du couple.

Le juge a donc tendance à englober la totalité des aides perçues, APL considérée parfois comme une aide constante, allocations familiales, indemnités ASSÉDIC, pensions alimentaires, rentes d'accidents du travail et autres. Ne prendre en compte que les salaires stricto sensu équivaldrait pour la plupart des dossiers à constater l'impossibilité du redressement, pour des niveaux de revenus compris entre 5.000 F et

8.000 F (hors prestations) et des familles qui comprennent toujours au moins deux ou trois personnes à charge.

L'appréciation de la mensualité de remboursement disponible se fait avec des méthodes proches de celles des commissions : 30F/jour/personne, c'est-à-dire une approche individualisée tempérée par des évaluations forfaitaires de telle ou telle dépense.

Les taux d'effort, initialement élevés, oscillent, après redressement judiciaire, entre 55 et 90 % selon les dossiers. Pour parvenir à ces taux pourtant excessifs, le juge est souvent contraint de fixer une mensualité d'objectif inférieure du tiers ou de la moitié à la somme des engagements initiaux de la famille, sans compter les arriérés.

Cette diminution importante de mensualité est obtenue en premier lieu par une réduction des taux d'intérêt, et par un étalement de la dette sur les durées maximales autorisées par la loi : soit cinq ans, ou la moitié des emprunts restant à courir. La plupart des créances autres qu'immobilières étant arrivées à terme, le délai de cinq ans paraît parfois fort court, notamment pour résorber les arriérés.

Les pouvoirs conférés au juge par le texte, bien qu'excédant ceux qu'il détenait auparavant au titre d'autres procédures, paraissent limités face à l'ampleur de l'endettement de ces familles : la réduction même à un taux d'intérêt très faible des créances ne permet pas toujours de dégager une capacité de remboursement suffisante, et seule une combinaison parfois acrobatique des possibilités ouvertes par l'article 12 permet d'aboutir à une mensualité compatible avec les ressources du débiteur. De fait, bien que le juge ait moins de possibilités que la commission amiable, puisqu'il ne peut imposer d'abandon de créances, il lui est souvent demandé d'aller au-delà de ce qu'elle a pu accorder...

❖ Le juge et l'application de la loi

Le débat évoqué plus haut et qui portait sur les vertus respectives des logiciels d'aide à la décision conduit surtout à s'interroger sur les questions posées aux juges et sur leur capacité à y répondre. De plus en plus, les juges se voient confier de nouvelles missions qui consistent à intervenir derrière des commissions paritaires, dès lors que les procédures de conciliation n'ont pu aboutir.

Dans le domaine des loyers, le juge intervient en cas d'échec de la commission de conciliation.

S'agissant de la loi Neiertz, la menace de l'établissement d'un plan de redressement judiciaire devrait inciter les créanciers et les débiteurs à conclure des plans de règlements amiables.

Dans ces deux cas, lorsque le juge est saisi, la loi s'avère d'application délicate :

- elle fait référence à "des loyers comparables" pour la loi "Mermaz Malandain" : l'existence d'observatoire des loyers peut avoir une grande influence.

- l'élaboration d'un plan de redressement requiert des notions de mathématiques financières pour la loi Neiertz.

Dans ce dernier cas, la procédure de règlement judiciaire se déroule le plus souvent en l'absence d'avocat et le niveau des enjeux financiers interdit le recours à un expert : le juge a besoin, pour appliquer la loi d'autres instruments que les seuls textes législatifs et réglementaires.

Dans l'exemple des logiciels d'aide à la décision, le choix entre deux logiques et deux algorithmes d'élaboration des plans de règlement judiciaire peut avoir des conséquences plus déterminantes que tel ou tel alinea de la loi. Dans ce domaine, les pouvoirs publics peuvent difficilement rester neutres, et s'en remettre au plus diligent pour "aider les juges" à appliquer la loi.

❖ L'exécution des plans : une inconnue

Ces plans extrêmement serrés, à la fois du point de vue des revenus de la famille, dont une partie est précaire ou sujette à évolution, et du point de vue de la somme des emprunts souscrits, seront-ils exécutés par les débiteurs sur toute la durée exigée ?

Après signature d'un plan conventionnel, le niveau des impayés semble extrêmement variable d'une commission à l'autre : en moyenne 15 à 18 %, ce qui recouvre des taux d'impayés variant de 5 % à 40 %. La différence serait liée à une appréciation plus ou moins stricte de la recevabilité des dossiers par les commissions.

Selon les statistiques de la Banque de France, le pourcentage de plans conventionnels enregistrant des difficultés varierait selon la nature de l'établissement prêteur concerné : entre 10 et 12 % pour les banques de dépôts, mais près de 40 % pour certains établissements spécialisés, dans le secteur des prêts aidés.

D'autres établissements (prêteurs non immobiliers) notent aujourd'hui, après une période de "rodage", une amélioration générale de l'exécution des plans conventionnels.

L'apurement du "passif" de ces dernières années va peser probablement lourd sur le niveau des dossiers dont est saisi le juge, et il est difficile de déterminer sur ce point ce que sera le régime de croisière de la procédure.

❖ La vente du logement

La suspension provisoire de la vente judiciaire est quasi systématiquement prononcée par le juge : certains départements constatent déjà la diminution importante du nombre de saisies immobilières pratiquées.

Cette suspension est souvent autorisée sur simple saisine de la commission de conciliation, ce qui est favorable au débiteur et constitue un assouplissement du formalisme de la procédure d'adjudication. La suspension peut même être décidée tardivement, les frais sont alors à la charge du débiteur qui n'a pas réagi assez vite.

En général, la préoccupation dominante est de chercher à conserver le logement des débiteurs.

Lorsque ce n'est pas possible, le juge demande la vente amiable, en fixant un délai d'environ six mois aux débiteurs : passé ce délai, les créanciers sont autorisés à poursuivre l'adjudication.

Les mesures d'accompagnement de la mise en vente sont très diverses :

- remboursement poursuivi des autres dettes, avec maintien des caractéristiques initiales, ou adoption d'un premier plan de redressement pour les créances non immobilières,
- ou bien le juge demande de repasser devant lui après la vente,
- ou il statue pour l'avenir en décidant que la créance principale sera éteinte,
- ou encore, il élabore un plan provisoire sous réserve d'une absence de modification des ressources du débiteur (+ 10 %, + 20 % ...). On peut légitimement s'interroger sur la valeur juridique de toutes ces clauses et sur les actions des créanciers en cas de non-exécution de la première décision : la loi n'a rien prévu à ce sujet.

Le délaissement est rarement pratiqué : soit, lorsque la créance résiduelle est très faible, soit lorsqu'elle est hors de proportion avec la solvabilité du débiteur. Il est plus répandu de fixer une somme réduite pour la créance restant due. Les rares décisions à ce sujet en notre possession ne permettent cependant pas de déterminer précisément comment le juge en fixe le montant.

De ces quelques aspects de l'application de la loi Neiertz, tirés de l'analyse d'environ trois cents décisions judiciaires, on peut esquisser une première conclusion.

❖ *La loi Neiertz, un mécanisme original de remise à flots des dossiers viables*

Pour ceux des accédants, que les mesures prises par les pouvoirs publics sur les seules créances immobilières, à partir de 1987, n'avaient pas réussi à sortir durablement de leurs difficultés, la loi Neiertz offre une possibilité de traiter de manière globale leur situation de surendettement.

En dépit de la diversité des décisions, et des incertitudes d'interprétation qui subsistent sur telle ou telle disposition, le débiteur peut obtenir une baisse substantielle de sa charge mensuelle, une clarification de ses rapports avec l'ensemble de ses créanciers, un maintien dans le logement.

Un exemple l'illustre particulièrement : celui des accédants CARPI. La société CARPI a construit environ 20.000 maisons depuis 1980. Sur ces 20.000 accédants, plus de 2.000 ont été recensés comme ayant des difficultés à faire face à leurs charges de remboursement immobilier, assorties ou non d'un contentieux (rupture de paiement, arriérés...). Avec le concours des pouvoirs publics, la société CARPI a mis en place un plan d'aide à ces emprunteurs : allègement des mensualités pour ramener le taux d'effort lié au logement à 37 %, en refinançant notamment les prêts en cours par des prêts venant du "1 %" démunis, mise en place de moratoires ou d'aménagement des prêts sans abandon de créances.

Si ces mesures ne permettent pas la poursuite de l'opération, la vente du logement peut être envisagée à l'aide d'un RAPAPPLA (rachat d'un logement PAP par un PLA), ou par vente directe à un organisme HLM.

Le Crédit Foncier de France estime pour sa part, que ces mesures permettent dans la plupart des situations de réduire durablement l'endettement à 37 % et d'apurer la dette.

Dépendant, s'agissant de familles avec deux ou trois personnes à charge et des revenus souvent inférieurs à deux SMIC, elles ne permettent, dans les situations les plus dégradées, qu'un allègement provisoire de la charge immobilière.

Le bénéfice de la loi Neiertz permet alors à l'accédant, d'obtenir un bien meilleur traitement : il évitera la vente de son logement, sans que la société CARPI soit elle-même pénalisée puisque les quelques décisions judiciaires les concernant confirment la créance déjà réaménagée (TI Lunéville : 14.6.90), et verra sa charge totale ramenée à des proportions plus compatibles avec ses ressources disponibles. C'est également l'assurance pour CARPI de voir son propre plan exécuté jusqu'à son terme.

☒ *Un problème qui demeure pour les cas les plus graves*

Amiable ou judiciaire, il n'existe pas de plan viable pour les accédants dont les engagements excèdent trop largement les possibilités contributives.

Il ne faut pas chercher dans l'application de ce nouveau dispositif la solution d'un problème qui relève plus de l'aide sociale que d'une logique de conciliation avec les établissements prêteurs.

☒ *Un effet préventif probable*

L'entrée en vigueur de la loi s'est d'ores et déjà traduite par une modération de l'agressivité commerciale dans le domaine des crédits personnels et à la consommation dont la production s'est resserrée.

Pour d'autres raisons, montée des risques et élévation du coût des ressources, les banques ont adopté une attitude de repli et une plus grande sélectivité dans l'octroi des prêts au logement.

A l'avenir, le profil de l'accédant qui sollicitera l'ouverture d'une procédure Neiertz sera probablement différent. Tout concourra à cette différence : une analyse du risque plus fine de la part des établissements prêteurs, l'évolution des comportements des candidats à l'accession les mieux informés et les plus prudents, et un climat général de moindre liberté d'accès au crédit personnel.

On peut donc penser, qu'une fois "l'encours" actuel des surendettés traité, le dispositif mis en place par la Loi Neiertz offrira un cadre utile pour régler de façon précoce et donc efficace des problèmes de surendettement qui relèveront en plus grande part de ce que l'on appelle les accidents de la vie.