

**L'APPLICATION DE LA MÉTHODE
DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE
A LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1989
SUR LE SURENDETTEMENT**

(A propos du rapport Léron de Novembre 1991)

Par

Jean-Jacques ALEXANDRE

Maître de Conférences à la Faculté de Droit d'Aix-Marseille

1. Le Doyen Carbonnier a mis en valeur une nouvelle science du droit : la science de la législation dont l'objet est l'élaboration des lois (1). Cette science s'est développée de manière très inégale selon les pays. En Allemagne, la méthode législative (*Gesetzgebungslehre*) est enseignée dans de nombreuses facultés de droit (2) ; en Suisse, elle fait l'objet de recherches dont la thèse de Monsieur Mader sur l'évaluation législative a connu un certain retentissement (3). Il faut dire que ce travail fournit une méthodologie législative, à savoir une méthode permettant d'améliorer la qualité de la législation ce qui ne présente pas un mince avantage à une époque où l'on se plaint, à raison, de la mauvaise qualité des lois (4).

L'auteur suisse met l'accent sur une phase nécessaire du processus législatif, l'évaluation des effets de la législation. Il montre que la loi, création artificielle de l'homme, ne doit pas seulement être mise au monde, elle doit aussi être mise en oeuvre ; et c'est "l'analyse de la mise en oeuvre et des effets des actes législatifs basée sur l'emploi de méthodes scientifiques" qui caractérisent l'évaluation législative présentée comme un remède à la crise de la législation (5).

(1) Droit civil, Introduction, P.U.F. 1992, 21 éd., p. 63 n° 25.

(2) C.-A. Morand, préface à la thèse de Luzius Mader, *L'évaluation législative*, Pour une analyse empirique des effets de la législation, collection juridique romande. Études et pratiques Payot, Lausanne, 1985.

(3) V. Compte rendu d'E. Putman in la revue des thèses de la Revue trimestrielle dr. civil 1993 pp. 941-944.

(4) Déjà sur les lois imparfaites qui accusent un déclin du droit V. G. Ripert, *Les forces créatrices du droit*, L.G.D.J. 1955 p. 324 n° 131.

(5) L. Mader, *L'évaluation législative*, op. cit., p. 5.

2. Le législateur français, conscient des avantages apportés par la méthode de l'évaluation législative, n'a pas manqué d'insérer dans ses lois son instrument : la clause d'évaluation (1). Ainsi l'article 52 de la loi du 1er décembre 1988, qui institue un revenu minimum d'insertion (R.M.I.), prévoit que le Gouvernement s'engage à adresser au Parlement un rapport d'évaluation avant le 2 avril 1992 et "au vu des conclusions de ce rapport, le gouvernement déposera un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui paraîtraient nécessaires". Parfois, la clause d'évaluation est moins explicite. L'article 33 de la loi du 31 décembre 1989, relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles (2), fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, dans un délai de deux ans suivant la date de publication de la présente loi, un rapport sur son application. Ce rapport a été élaboré par le député Roger Léron à la demande du Premier Ministre par lettre du 7 mai 1991 (3). Porté à la connaissance du public, en novembre 1991, il a fait l'objet d'un commentaire réservé d'un auteur (4) et de rapports approuvés des collèges consommateurs et professionnels au sein du Conseil national de la consommation (5). Les suggestions du rapport ont été, pour certaines, reprises dans une circulaire du 22 janvier 1993 du secrétaire d'État chargé de la consommation (6) et d'un règlement n° 93-04 du 19 mars 1993 du Comité de la réglementation bancaire.

3. Avec ce rapport et les suites qu'il a engendrées nous avons à notre disposition des "matériaux" pour apprécier une évaluation législative au regard des principes méthodologiques établis par les théoriciens. C'est donc une belle opportunité de vérifier d'une part ce qu'est un rapport d'évaluation (Partie I) et d'autre part son utilisation (Partie II). Avant d'étudier ces deux parties nous voulons justifier notre choix qui s'est porté sur l'évaluation de la loi de 1989 sur le surendettement. Cette loi a été votée à l'unanimité, elle a fait l'objet d'une évaluation rétrospective conformément au vœu de son initiatrice, Madame V. Neiertz (7). Le rapport d'évaluation n'a pas laissé indifférent la communauté des juristes.

(1) Pour des exemples de clause d'évaluation insérées dans les lois V. J. Chevallier, Les lois expérimentales, le cas français, in *Évaluation législative et lois expérimentales*, Actes du séminaire de Crans sur Sierre (Valais) 7-9 oct. 1992, sous la direction de C.-A. Morand, préface de J.-L. Bergel, P.U. d'Aix-Marseille 1993, p. 119 et s. Adde : l'article 78 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) La loi du 31 décembre 1989 a été codifiée dans les articles L 331-1 à L 333-8 du Code de la consommation.

(3) V. La lettre de mission in rapport de Monsieur Roger Léron "Surendettement des ménages", J.O.R.F., Brochure n° 4184, p. 115, cité dans la présente étude : "le rapport Léron" ou "le rapport".

(4) G. Paisant, Vues sur le rapport Léron, *Rev. tri. dr. civ.* 1992 p. 232 et s.

(5) V. Rapport d'activité du Conseil national de la consommation pour l'année 1992, B.O.C.C.R.F 18 août 1993, pp. 236 et s.

(6) B.O.C.C.R.F, 13 février 1993, pp. 48 et s.

(7) Madame Neiertz, dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat n° 485, 2^e session extraordinaire de 1988-1989, p. 7 résume l'article 12 en parlant d'un "rapport d'évaluation sur l'application de la loi".

PARTIE I - LE RAPPORT LÉRON, RAPPORT D'ÉVALUATION

4. Selon les théoriciens de la méthode de l'évaluation législative, le rapport d'évaluation porte sur les effets de la loi ce qui permet au législateur d'obtenir une information exacte sur les résultats de ses décisions (1). Ce n'est pas un simple rapport d'activités comportant un inventaire des activités entreprises, mais une analyse des effets selon des méthodes scientifiques (2). L'examen de la réalité qui tombe dans le domaine de la loi évaluée est fondé sur des données statistiques récoltées dès l'entrée en vigueur de la législation et sur une étude empirique des effets de la loi (3).

En avant-propos le député Roger Léron indique que son rapport a été établi après un certain nombre de visites effectuées auprès d'un échantillon représentatif de commissions d'examen des situations de surendettement des particuliers ; ajoute une description des conditions dans lesquelles les mécanismes mis en place ont effectivement fonctionné et expose les enseignements qui ont pu être tirés de ses observations et les résultats qui ont été obtenus (4). En annexes (soit 92 pages), il livre les statistiques utilisées et dresse une longue liste de personnes consultées (soit 14 pages).

Cette somme de données engrangées et traitées permet-elle d'affirmer que le rapport Léron constitue une bonne étude d'évaluation ? Selon un auteur (5) sont de bonnes études d'évaluation celles "méthodologiquement sérieuses, menées dans les règles de l'art. La personne chargée de l'évaluation connaît à fond le problème ou le domaine politique en question. Elle a étudié le programme dans sa genèse, dans la logique de ses effets et dans son contexte politique. Elle a construit un modèle d'effets adéquats. On dispose de bonnes méthodes empiriques pour constater les effets. On peut se procurer les données nécessaires"...

Le rapporteur Léron présente toutes les qualités requises pour établir un bon rapport. En sa qualité de député, il a participé aux travaux pré-législatifs (6), il a donc la connaissance indispensable des particularités de la législation à évaluer. Le Gouvernement a mis à sa disposition les moyens financiers nécessaires à l'évaluation : la lettre de mission le dote des services du Secrétariat d'État chargé de la consommation (7). Ainsi a-t-il pu connaître le domaine économique et social auquel la loi devait s'appliquer !

Cependant une seule question reste sans réponse à propos de la qualité du rapport Léron. L'évaluateur a-t-il bénéficié de toute l'indépendance requise par rapport aux autorités étatiques pour mener à bien l'évaluation dite interne c'est-à-dire réalisée sous la responsabilité des services gouvernementaux (8) ?

5. La loi du 31 décembre 1989 a, comme l'indique son intitulé, pour objet la prévention et le règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Cette loi comporte deux volets : un volet préventif et un volet curatif qui sont analysés scientifiquement dans le rapport Léron.

(1) L. Mader, *L'évaluation législative*, op. cit., p. 118.

(2) D. Freiburghaus, De l'efficacité des évaluations, un discours en trois étapes in *Évaluation et lois expérimentales*, op. cit., p. 47.

(3) L. Mader, *L'évaluation législative*, op. cit., p. 133.

(4) V. Rapport Léron, p. 1.

(5) D. Freiburghaus, De l'efficacité des évaluations, op. cit., p. 52.

(6) Lors de l'élaboration de la loi du 31 décembre 1989, le député Léron a notamment établi un rapport au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale, n° 1049 (annexe), 1ère session ordinaire de 89-90.

(7) V. Rapport Léron p. 115.

(8) Sur l'évaluation interne V. L. Mader, sa thèse, op. cit. p. 130.

A - L'ANALYSE SCIENTIFIQUE DU VOLET PRÉVENTIF DE LA LOI DE 1989

6. L'article 23 de la loi de 1989 (devenu l'article L 333-4 du Code de la consommation) a institué un fichier national des incidents de remboursement aux particuliers (en abrégé F.I.R.P.) afin de prévenir le développement des phénomènes d'endettement excessif des ménages. Les règles d'organisation du fichier, fixées dans le règlement n° 90-05 du Comité de la réglementation bancaire du 11 avril 1990, ont été respectées comme l'indique le rapport Léron (1) :

- Le recensement des plans conventionnels ou judiciaires adoptés à l'égard des particuliers surendettés a bien été effectué à partir du 1er juillet 1990 ;
- Les incidents de paiement caractérisés ont été enregistrés à partir de la première quinzaine de février 1991.

7. De plus, le rapporteur après avoir comparé les données prévisionnelles à celles réellement obtenues en octobre 1991 relatives au contenu et à la consultation du fichier signale que "la quasi-totalité des établissements de crédit interrogés... confirment l'utilité de cet instrument, un grand nombre d'entre eux procédant d'ailleurs désormais systématiquement à l'interrogation du Fichier avant d'accorder un nouveau concours" (2) ;

- Pour évaluer l'effet de l'institution du fichier, le rapporteur a fait application du critère d'effectivité qui consiste à comparer une situation réelle observable au modèle normatif prévu par le législateur (3), ce qui lui a permis d'affirmer que le fichier répondait à un véritable besoin (4).

B - L'ANALYSE SCIENTIFIQUE DU VOLET CURATIF DE LA LOI DE 1989

8. La loi de 1989 vient organiser un cadre approprié au traitement du surendettement des particuliers en instituant une procédure collective. Ce dispositif curatif s'articule sur deux phases. La première consiste à élaborer un plan amiable par la voie de la conciliation sous les auspices d'une commission départementale laquelle recherche l'accord des intéressés (créanciers-débiteur) sur un plan de remboursement tenant compte de la capacité financière du débiteur en proposant des mesures d'allègement et d'étalement des dettes. A défaut d'accord entre les parties, il faudra recourir à une phase judiciaire qui s'appuie sur une procédure nouvelle. Le juge d'instance (5) est doté de pouvoirs exorbitants pour imposer l'aménagement de la situation financière du débiteur dans un plan judiciaire.

9. La réalité qui intéresse l'évaluateur est en partie bien visible. Il s'agit de recenser le nombre de personnes qui ont eu recours à cette nouvelle loi, d'enregistrer le nombre de plans amiables et judiciaires conclus pour en mesurer l'efficacité.

10. Pour répondre à la première interrogation, le rapporteur s'appuie sur des statistiques d'activité des commissions d'examen (6) : au 15 octobre 1991, 144.489 dossiers avaient été déposés et une certaine recrudescence des dépôts avaient été notée,

(1) V. p. 65.

(2) V. p. 69 du rapport Léron.

(3) V. Mader sa thèse, pp. 36 et s.

(4) V. p. 69 du rapport Léron.

(5) Remplacé depuis la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 par le juge de l'exécution.

(6) V. p. 23 du rapport Léron.

comme à l'automne précédent, entre le 15 septembre et le 15 octobre (près de 6.000 dossiers).

De ces statistiques le rapporteur tire une leçon sur l'efficacité de la loi (1) : "l'importance de ce flux démontre, à tout le moins, que la loi a répondu à un véritable besoin, ce qui n'était pas unanimement admis avant sa promulgation". De plus, "l'examen de la répartition régionale des dossiers (cf. annexe) démontre ... que toutes les parties du territoire sont touchées par le phénomène du surendettement à des degrés qui varient, bien entendu, suivant les caractéristiques socio-économiques de la zone concernée".

Par ailleurs, le profil des déposants de dossiers a pu être établi à la suite de plusieurs enquêtes typologiques réalisées par la Banque de France et reproduites en annexe du rapport. De ces enquêtes réalisées en juin 1990 et 1991 il résulte trois grandes catégories de surendettés classés par l'évaluateur en fonction de la nature de l'endettement (2) :

- Ceux dont le surendettement est lié à une acquisition immobilière représentant 41,1 % des déclarations ;
- Ceux dont le surendettement est lié au crédit à la consommation soit 50 % des surendettés qui ont entre deux et cinq crédits à la consommation et 55,4 % des déclarants qui n'ont que du crédit à la consommation et des dettes diverses ;
- Ceux dont le surendettement est dû à des ressources insuffisantes représentent un pourcentage relativement élevé (11,3 %) et dans cette population, 29,5 % ont un revenu mensuel inférieur à 4.000 F.

L'analyse du profil des déposants de dossiers permet donc de découvrir une catégorie de surendettés (la troisième) qui n'a pas vocation à bénéficier de la loi nouvelle. Est-il bon de rappeler que la loi de 1989 a eu pour objet d'éviter l'exclusion sociale et non de traiter les exclus (3) ?

11. Le rapport indique qu'au 15 octobre 1991, 42.000 plans conventionnels ont été déclarés ce qui est supérieur aux non-accords (37.000). Il précise également que près des deux tiers des bénéficiaires de plans sont des surendettés dits "actifs" alors que plus de la moitié des constats de non-accord concernent des surendettés victimes d'un accident de la vie. En outre, il apparaît que les créanciers à la consommation, les créanciers divers et le Trésor Public, donnent leur accord à environ 80 % des propositions de plan qui leur sont adressées, ce taux n'étant que de 53 % pour les prêteurs immobiliers. Enfin, il en résulte que les plans conclus ont une incidence positive sur la situation financière des demandeurs dont le taux d'endettement passe en moyenne de 60 % à 43 % ce qui représente une diminution relative de plus du quart de la charge mensuelle de remboursement (4). Ces conclusions autorisent à dire que l'esprit de la loi est respecté par ceux qui doivent l'appliquer. Les Commissions, par la conciliation, obtiennent plus d'accords que de non-accords. Les Commissions s'efforcent, dans toute la mesure possible, d'élaborer des projets de plan comportant des mesures entrant dans les pouvoirs du juge afin que ce dernier puisse s'en inspirer en cas d'échec de la procédure amiable (5).

12. Dans un deuxième temps, le rapport s'est livré à une évaluation des procédures judiciaires sur la base d'un examen statistique global de l'activité des

(1) ibidem.

(2) V. p. 26 du rapport Léron.

(3) V. Exposé des motifs du projet de loi de Madame Véronique Neiertz, p. 8 précité.

(4) V. p. 28 du rapport Léron.

(5) V. p. 33 du rapport Léron.

tribunaux. Ainsi est-il constaté : "De mars 1990 à juin 1991 les juges d'instance ont été saisis de 34.165 demandes relatives aux différentes procédures prévues par la loi dont :

- 61,4 % sont des demandes d'ouverture de redressement judiciaire civil,
- 21,8 % des recours contre les décisions des commissions sur la recevabilité,
- 16,8 % des demandes de suspension des voies d'exécution" (1).

- En ce qui concerne les deux dernières procédures citées, le rapporteur note une nette diminution des demandes et des recours en 1991 par rapport à 1990 ce qui témoigne de l'esprit manifestement plus coopératif des créanciers dans le cadre des procédures amiables (2).

Le rapporteur n'a pas manqué de relever que l'application de la loi de 1989 a alourdi notablement la charge des juges d'instance (3) ce qui ne les a pas empêchés d'accomplir correctement leur tâche : 66,7 % des demandes de redressement judiciaire jugées au fond ont abouti à l'élaboration d'un plan ; 6.713 plans judiciaires ont été élaborés (4).

L'application judiciaire de la loi n'emporte pas que des louanges. La situation sociale du surendetté à traiter est urgente. Or, la durée totale de la procédure pour aboutir à une solution apparaît relativement longue : celle de la procédure judiciaire est, en moyenne, de 3,9 mois lorsqu'un plan est élaboré et de 3,5 mois lorsque la demande de redressement judiciaire est rejetée. Mais surtout, en tout état de cause, la durée actuelle minimale du traitement d'un dossier aboutissant à un plan judiciaire ne peut être (compte tenu de la phase amiable préalable) inférieure en moyenne à six mois. En pratique, précise le rapporteur, elle est très fréquemment supérieure à ce délai (5).

13. A ce stade de l'analyse, il eut été souhaitable que l'évaluateur indique le taux de réussite des plans amiables et judiciaires conclus. Ce regret ne constitue pas un reproche car l'on a conscience que l'évaluateur ne pouvait attendre l'exécution ou la non-exécution des plans qui, pour la plupart, s'inscrivent dans le moyen voire le long terme pour obtenir cette information. Si nous insistons sur l'absence de cette donnée c'est pour montrer que l'appréciation des effets de la loi à partir du critère d'efficacité ne peut être effectuée. C'est bien regrettable ! Pour se convaincre de l'utilité d'une loi ne faut-il pas prendre en considération le rapport entre les moyens utilisés, ici le coût de la procédure qui incombe à la collectivité (frais de fonctionnement des commissions assurés par la Banque de France et budget de la justice pour l'entretien des fonctionnaires) et les résultats visés (venir en aide aux débiteurs en difficulté) ?

Une certitude : ce n'est pas cette lacune qui a empêché l'utilisation de ce rapport par les politiques et les scientifiques.

(1) V. p. 35 du rapport Léron.
 (2) V. p. 36 du rapport Léron.
 (3) *ibidem*.
 (4) V. p. 37 du rapport Léron.
 (5) *ibidem*.

PARTIE II - L'UTILISATION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

14. Un auteur a souligné les contradictions et les lacunes du rapport Léron (1) et a dénoncé son caractère prématuré sous-entendant que le rapporteur n'avait pas correctement appréhendé tous les effets de la loi de 1989 (2).

Nous ne partageons pas complètement cette opinion. Comme dans toute évaluation, on trouve dans ce rapport des données scientifiques à des fins d'information, d'adaptation et de légitimation de la loi. C'est dire que l'évaluateur insiste sur les trois fonctions reconnues à l'évaluation législative (3).

A - LA FONCTION D'INFORMATION DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

15. Il a été montré que le savoir acquis des évaluations pénètre les sphères des décisions politiques (4). Cette fonction cognitive ne concerne pas seulement le législateur.

16. Ce savoir contenu dans les rapports d'évaluation est utilisé par les commentateurs de la loi ou de jurisprudence.

Ainsi tels auteurs s'interrogent sur l'exigence et la nature de la bonne foi comme condition de recevabilité des demandes fondées sur la loi de 1989. L'un (5) n'hésite pas à appuyer son opinion sur une proposition du rapport Léron qui tend à sa suppression ; l'autre (6), pour conclure à l'exigence d'une bonne foi contractuelle, tire argument d'une donnée statistique du rapport Léron (un taux d'irrecevabilité des demandes pour absence de surendettement).

Tel autre (7) ne manque pas de justifier un arrêt de la Cour de cassation qui adopte une interprétation extensive du domaine d'application de la loi du 31 décembre 1989 en s'appuyant sur la tendance jurisprudentielle décrite dans le rapport Léron.

17. Mais peut-on aller plus loin comme le suggère les théoriciens de l'évaluation législative (8) ? Le juge peut-il prendre en considération les effets de la loi évaluée pour l'interpréter ? Il semble que la Cour de cassation accepte de recourir à cette nouvelle forme d'interprétation. Le rapporteur constate que la rédaction actuelle de l'article 12 de la loi de 1989 (devenu l'article L 332-5 du Code de la consommation) qui fixe le pouvoir des magistrats pour élaborer un plan judiciaire suscite de leur part un certain nombre d'interrogations et recèle quelques imperfections (9). Il propose alors un certain nombre de modifications législatives notamment celle de modifier l'alinéa 2 de l'article précité en permettant le cumul de la règle d'imputation prioritaire sur le capital et de celle de la réduction du taux de l'intérêt en précisant que cette dernière peut aller jusqu'à la suppression dans les cas

(1) G. Paisant, Vues sur le rapport Léron. Rev. Tri. dr. com. 1992, page 232.

(2) G. Paisant, obs. sous Civ. 1ère, 12 janvier 1994, Rev. Tri. dr. com. 1994, page 118.

(3) Sur les trois fonctions de l'évaluation. J. Chevallier, Les lois expérimentales, in Évaluation législative et lois expérimentales, op. cit., p. 132.

(4) D. Freiburghaus, De l'efficacité des évaluations, in Évaluation législative et lois expérimentales, op. cit., p. 50 et note 6.

(5) F. Osman, Bonne foi et surendettement des particuliers, G.P. 1992 doct., 1 sem, p. 261.

(6) M. Poultais, Les conditions du droit du débiteur civil au bénéfice des procédures de la loi du 31 décembre 1989, Contrats, concurrence, consommation, avril 1993, p. 4.

(7) Obs. sous Civ. 1ère, 31 mars 1992, Bull. d'actualité Lamy droit économique n° 48 de février 1993, n° 8059-1.

(8) V. Notamment L. Mader, sa thèse, pp. 158 et s.

(9) V. la p. 89 du rapport Léron.

où elle est justifiée (alors que le texte actuel contraint les juges à user d'artifices pour parvenir à ce résultat en fixant des taux dérisoires de l'ordre de 0,1 à 0,01 %).

Sans attendre une intervention du législateur, la 1ère chambre civile de la Cour de cassation vient, dans un arrêt du 12 janvier 1994, d'autoriser le juge à "prévoir, parmi les mesures de redressement qu'il ordonne, que les échéances reportées ou rééchelonnées ne porteront pas intérêt" (1).

La Cour de cassation estime donc que le concept de réduction du taux d'intérêt contenu dans la loi puisse s'entendre jusqu'à sa suppression. Cette libre interprétation a été vivement critiquée "ce n'est pas à la Cour de cassation qu'il appartient de refaire la loi" (2). D'un point de vue prospectif, elle peut s'expliquer par la volonté de reconnaître aux organes judiciaires une capacité à assimiler les connaissances relatives aux effets des normes légales. Augmenter le rôle d'interprétation de la Cour de cassation c'est mieux délimiter la fonction d'adaptation des autres instances étatiques !

B - LA FONCTION D'ADAPTATION DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

18. Lors du vote de la loi de 1989, son initiatrice Madame Neiertz, a expliqué le bien-fondé de la clause d'évaluation en ces termes : "C'est un projet modeste et nous apprécierions, après deux ans d'expérience sur le terrain, si les solutions que nous serons arrivés à dégager doivent ou non être maintenues en l'état" (3).

Le Rapport d'évaluation Léron a été exploité par les pouvoirs publics non seulement pour améliorer le volet préventif mais également curatif du dispositif nouveau.

19. Après avoir constaté certaines imperfections contenues dans les textes réglementant le fichier (F.I.R.P.), le rapporteur a préconisé des corrections dans un souci d'efficacité et/ou d'équité pour lui permettre de remplir de manière optimale sa fonction de prévention (4). Certaines préconisations ont été reprises dans un règlement n° 93-04 du 19 mars 1993 du Comité de la réglementation bancaire : par exemple l'allongement du délai de conservation des informations des incidents de paiement, fixé à trois ans dans le règlement n° 90-05 a été porté à 5 ans comme le souhaitait le rapporteur (5).

20. Dans son rapport fouillé, le député a exposé les dysfonctionnements du dispositif actuel (6) et a proposé des moyens nécessaires pour améliorer le fonctionnement des procédures de traitement de surendettement (7).

Pour l'heure, les pouvoirs publics se sont contentés de tirer les enseignements de l'évaluation en prenant une circulaire, sous la signature de Madame Neiertz en date du 22 janvier 1993 relative à l'amélioration du traitement des dossiers devant les commissions départementales d'examen des situations de surendettement des particuliers et des familles (8). Cette circulaire adressée aux préfets indique les pratiques développées par quelques commissions afin de renforcer l'efficacité des procédures prévues par la loi et de mieux traiter les dossiers les plus difficiles.

(1) D. 1994, I.R. 44 ; D. 1994.339.

(2) V. G. Paisant, op. cit. p. 116.

(3) J.O. Débat, Ass. nat, 15 décembre 1989, p. 6109.

(4) V. p. 100 du rapport Léron.

(5) V. p. 102 du rapport Léron.

(6) V. pp. 38-50 et pp. 58-63 du rapport Léron.

(7) V. pp. 79-96 du rapport Léron.

(8) B.O.C.C.R.F 13 février 1993 pp. 43 et s.

21. Selon la circulaire de 1993, le renforcement de l'efficacité des procédures prévues par la loi passe notamment par l'allègement du traitement administratif des dossiers au cours des phases de saisine et de recevabilité. En effet, la procédure de règlement amiable a été jugée trop lourde par le rapporteur : "en l'état actuel des textes, la simple ouverture de la procédure de règlement amiable comporte deux phases, l'une dite de saisine ... l'autre dite d'examen de recevabilité au cours de laquelle la commission examine si le demandeur remplit les conditions pour bénéficier de la procédure. S'agissant d'une procédure visant simplement à organiser une conciliation, l'existence de ces deux phases apparaît exagérément lourde d'autant que chacune d'entre elles doit, en principe, donner lieu à l'envoi d'une série de lettres recommandées au débiteur et à chacun de ses créanciers".

Il approuve donc la pratique qui a fort opportunément fusionnée ces deux phases ce que confirme la circulaire. La réalisation de cette simplification n'est pas conforme à la recommandation du rapporteur qui l'a subordonnée à une modification des articles 9 de la loi et 10 du décret (1).

De même, contrairement à la légalité, la circulaire accepte de modifier l'article 9 du décret en consacrant la pratique consistant à substituer à l'accusé de réception postale un accusé de réception émanant du créancier. Certes la modification de l'article précité s'impose : le rapporteur a remarqué l'effet pervers de la notification aux créanciers des décisions d'irrecevabilité dans la mesure où des personnes qui n'ont pas été admises au bénéfice de la procédure font néanmoins l'objet de mesures de rétorsion (retrait de chèquiers ou de carte bancaire, par exemple) de la part de leurs créanciers (2).

Même si l'on comprend la nécessité d'alléger le travail des commissions, quand on sait qu'au 15 octobre 1991, 1.053.260 lettres recommandées ont été envoyées (3), on ne peut accepter la remise en cause de principes supérieurs tel celui de la hiérarchie des normes (4).

22. Tout aussi critiquable est la carence des pouvoirs publics qui n'ont pas eu encore réformé le délai légal de deux mois imparti aux commissions pour traiter les dossiers (5) alors que, comme l'ont montré les statistiques du rapport Léron, ce délai n'est pas tenable d'un point de vue technique : 38.853 plans conventionnels conclus sur les 42.035 l'ont été après le délai de deux mois (6). Est-il encore besoin de rappeler qu'une loi régulièrement violée perd son autorité ?

23. La circulaire est-elle mieux inspirée pour traiter les questions plus délicates qui ont été mises en évidence par l'évaluateur ? Ce sont les demandeurs du bénéfice de la loi de 1989 dont les problèmes ne résultent pas d'un excès d'endettement bancaire mais d'une insuffisance chronique de ressources entraînant une incapacité de faire face aux dépenses de la vie courante, et qui ont accumulé, en conséquence, des arriérés pour la plupart liés au logement (loyers, énergie...) (7). De

(1) V. p. 82 du rapport Léron.

(2) V. p. 83 du rapport Léron.

(3) V. p. 129 du rapport Léron.

(4) V. dans un autre domaine, la liberté de circulation et le permis à points, des atteintes au principe de légalité : rapport de M. l'avocat général Claude Garnier, G.P 3-4 juin 1994, p. 8.

(5) Réforme préconisée, p. 83 du rapport Léron.

(6) V. p. 129 du rapport Léron.

(7) V. p. 79 du rapport Léron. Selon le rapport d'activité du Conseil national de la consommation pour l'année 1992, B.O.C.C.R.F, 18 août 1993, p. 236 : au 30 octobre 1992, 11 % du total des dossiers traités posent difficulté.

toute évidence cette catégorie de surendettés ne relèvent pas de la loi de 1989 (1). C'est pourquoi le rapporteur se contente de recommander aux commissions de diriger ces personnes sur le Fonds de solidarité pour le logement mis en place par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 tout en suggérant que "d'un double point de vue technique et psychologique, il ne paraît ... pas souhaitable que les dossiers dont il s'agit soient déclarés purement et simplement irrecevables par les commissions au motif qu'il relèvent d'un autre dispositif" (2). La circulaire du 22 janvier 1993 reprend à son compte ces suggestions et organisent une meilleure coordination entre les deux instances départementales (3).

24. En revanche la circulaire travestit une des propositions de l'évaluateur. Il est vrai que le député Léron souhaite une modification de l'article 12 en donnant expressément au juge le pouvoir d'accorder des délais de grâce tout en sursoyant à l'exécution des poursuites (4). Cette possibilité d'imposer des remises de dettes ou abandons de créances ne peut s'appliquer aux créanciers que dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire civil et non dans celui de l'établissement d'un plan de redressement amiable comme le laisse entendre la circulaire (5).

25. Cette mauvaise utilisation des travaux de l'évaluateur par le Gouvernement n'est pas étonnante car une bonne étude d'évaluation n'est pas toujours facile à lire et à comprendre.

Si nous qualifions de "bonne" l'étude du député Léron c'est parce que nous estimons qu'elle contient des éléments de nature à justifier la légitimité de la loi de 1989. Il est temps maintenant de vérifier la fonction de légitimation de l'évaluation législative mise en relief par les théoriciens (6).

C - LA FONCTION LÉGITIMANTE DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

26. Les interventions des pouvoirs publics dans la vie sociale et économique ont besoin d'une légitimation. D'une manière classique, la légitimité de l'action de la puissance publique est fondée essentiellement sur la régularité de ses démarches ; la légalité de la procédure législative. Aujourd'hui, la légitimité est plus exigeante ; les lois doivent susciter l'adhésion des destinataires.

27. Légiférer est donc devenu une opération risquée (7). Dès lors, le législateur contemporain s'interroge, avant de décider, sur le besoin social de loi, sur l'opportunité de son intervention.

28. Les travaux préparatoires de la loi de 1989 montrent que les parlementaires ont, a priori, réfléchi sur l'opportunité de légiférer sur le traitement du surendettement des ménages pour répondre à "l'impérieuse nécessité de mettre fin à la situation dramatique dans laquelle se trouvent de nombreuses familles, souvent à revenus

(1) V. supra n° 10. Faisant ce même constat, G. Paisant, La jurisprudence de la Cour de cassation et la question de la réforme de la loi sur le surendettement des particuliers, D. 1994, p. 176, n° 15 demande une réforme législative.

(2) V. p. 80 du rapport Léron.

(3) B.O.C.C.R.F, p. 50.

(4) V. p. 91 du rapport Léron.

(5) V. B.O.C.C.R.F, p. 50. (III).

(6) V. notamment L. Mader, sa thèse, pp. 111 et s.

(7) A. Hölland, L'évaluation législative comme auto-observation du droit et de la société, in Évaluation législative et lois expérimentales, op. cit., p. 21.

modestes, du fait de leur incapacité à faire face à leurs engagements, souscrits parfois dans des conditions de transparence discutables" (1). L'exposé des motifs du projet de loi fait état de plus de 200.000 familles surendettées.

29. A posteriori, le travail de l'évaluateur permet de conclure sur le caractère positif de la loi de 1989 "dont chacun s'accorde aujourd'hui, à reconnaître qu'elle a été utile, est une bonne loi" (2). D'abord, elle a révélé un problème ; le surendettement des ménages - dont l'existence était certes soupçonnée mais dont l'ampleur était très généralement mésestimée. Les statistiques collectées par l'évaluateur indique au 15 octobre 1991 que 144.489 dossiers ont été déposés. Des statistiques plus récentes confirment l'évaluation prospective du législateur : au 30 octobre 1992, 211.817 dossiers ont été déposés (3) ; au 31 août 1993, 267.828 (4). Ensuite, la loi a résolu, au moins partiellement, un certain nombre de difficultés : près de 50.000 familles ont bénéficié de mesures conventionnelles et judiciaires (5). Enfin la loi a institué un mécanisme de traitement, jusqu'alors totalement inconnu du droit français, d'un certain type de difficultés rencontrées par les particuliers reposant sur une commission administrative pratiquant la conciliation ce qui a permis de décharger la justice d'un certain nombre de différends liés à la vie quotidienne (6). L'évaluateur souligne l'importance et la qualité du travail accompli par les Commissions et, en particulier, par les secrétariats gérés par la Banque de France.

L'évaluateur justifie ainsi le bon choix du législateur qui avait, en commission mixte paritaire (7), retenu l'allégement de la composition de la commission d'examen administrative dans un souci de plus grande efficacité (de plus de dix membres elle est passée à cinq).

30. L'évaluation rétrospective permet également de se prononcer sur l'inopportunité de l'instauration d'une procédure de faillite civile inspirée de celle existant en Alsace-Moselle comme étant inadaptée au traitement des situations de surendettement des particuliers (8).

De plus, l'évaluateur suggère dans une vue prospective l'extension du dispositif de la faillite civile existant actuellement en Alsace-Moselle sur tout le territoire car il permet de régler de manière efficace les difficultés des membres des professions libérales qui, en l'état actuel du droit français général, ne relèvent d'aucune procédure collective. Ainsi les connaissances mises à jour par l'évaluateur sont-elles utiles pour l'élaboration de nouvelles mesures législatives (9) !

31. La richesse du rapport d'évaluation, dans les limites de cet article, ne peut pas être entièrement exploitée. Toutefois nous exposerons une dernière question qui montre toute la finesse de l'analyse de la réalité par l'évaluateur. A la question de savoir si la loi de 1989 a réalisé l'objectif d'obtention des changements dans la distribution des crédits sans pour autant porter atteinte au fonctionnement d'un système de crédit qui satisfait le plus grand nombre (10), l'évaluateur essaie de

(1) Observations et amendements de Gérard Bapt, rapporteur pour avis, Annexe n° 1049, A.N., 1ère session ordinaire 1989-1990.

(2) V. p. 109 du rapport Léron.

(3) V. Rapport d'activité du Conseil national de la consommation, précité p. 236.

(4) Statistiques aimablement communiquées par l'Union Fédérale des consommateurs de Rennes, UFC 35 que choisir, 48, boulevard Magenta 35000 Rennes que je remercie.

(5) V. p. 109 du rapport Léron.

(6) V. Ibidem.

(7) Rapports A.N. n° 1085 annexe au P.V. de la séance de 12 décembre 1989.

(8) V. p. 78 du rapport Léron.

(9) V. Propositions de G. Paisant, D. 1994, p. 178, n° 19 et s.

(10) Sur cet objectif V. le rapport J. Simonin, Sénat, 1ère session ordinaire de 89-90, p. 28.

mesurer, avec méthode, l'impact de la loi sur la distribution du crédit. Avec humilité, il déclare qu'on ne saurait tirer du fléchissement récent du taux de croissance annuel portant sur la totalité des crédits à court terme aux particuliers, mis en évidence par les statistiques monétaires, des conclusions hâtives ni quant aux origines de ce phénomène (incidences de la loi sur le surendettement ou conséquence du contexte économique et politique international) ni surtout quant à sa durabilité (1). Avec fermeté, il ajoute "qu'on ne saurait ... imputer à la loi le phénomène de resserrement quantitatif du crédit aux particuliers constaté au cours de l'année écoulée" (2).

- Avec plus d'assurance, on peut affirmer que la loi de 1989 a influencé les établissements de crédit pour améliorer leurs pratiques de distribution de crédit : l'Association française des banques a émis, en février 1990, des recommandations concernant la publicité et l'offre de crédit aux consommateurs (3). Comme le souhaitait le secrétaire d'État chargé de la consommation la loi a "suscité, auprès des professionnels, l'élaboration des règles déontologiques adéquates" (4).

- La loi a donc modifié le comportement des prêteurs (5) et des emprunteurs qui redoutent d'être fichés.

32. Que conclure de notre tentative d'appréciation d'un rapport d'évaluation ?

Deux enseignements :

- Premièrement, l'évaluation a été menée dans les règles de l'art. Dans un rapport nuancé ont été utilisés les critères scientifiques d'évaluation. Le critère d'efficacité (6) a permis de constater que la nouvelle législation avait, en grande partie, atteint ses buts : dénombrer les surendettés et tendre à résoudre leur surendettement. Le critère de mise en oeuvre (7) a mis en lumière le rôle des commissions administratives et des juges qui ont concrétisé l'application de la loi dans l'intérêt du débiteur. Plus discret est le rapport sur le critère d'efficience (8) : le résultat a-t-il été obtenu au moindre coût ? L'évaluateur ne s'interroge pas sur le coût des sacrifices des créanciers et sur les répercussions aux dépens de ceux qui honorent habituellement leurs engagements (9). Mais avec beaucoup d'honnêteté, le rapporteur indique un effet pervers, c'est-à-dire non voulu de la nouvelle législation. La coexistence de la loi de 1989 avec la procédure de faillite civile applicable aux particuliers dans les départements d'Alsace-Moselle pose des problèmes dans cette zone : "elle amène, en effet, les différents partenaires intéressés (particuliers, créanciers, magistrats ...) à opérer un choix, souvent délicat mais parfois calculé entre les deux procédures existantes, situations peu satisfaisantes au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi, et elle permet, en outre, un certain nombre d'iniquités ou de fraudes, liées, par exemple, aux fausses domiciliations dans les départements concernés, encore plus choquantes au regard du même principe" (10).

- Deuxièmement, l'utilisation par les pouvoirs publics de cette évaluation n'est pas assez rigoureuse. Les leçons de l'évaluation de la loi sont partiellement

(1) V. p. 6 du rapport Léron.

(2) V. p. 109 du rapport Léron.

(3) J. Jamet, *Le surendettement des particuliers*, Monchrestien p. 123.

(4) V. Exposé des motifs du projet de loi n° 485, Sénat, p. 3.

(5) V. p. 52 du rapport Léron.

(6) V. Supra notamment n° 10 et 11.

(7) V. Supra n° 11.

(8) V. Supra n° 13.

(9) En ce sens, V. G. Paisant, *op. cit.*, p. 234.

(10) V. p. 78 du rapport Léron.

tirées (1) mais surtout font fi des grands principes fondamentaux. Nous avons vu comment le ministre, initiateur de la loi, a, par une simple circulaire, essayé de régler les dysfonctionnements constatés dans l'évaluation (2). La Cour de cassation, face à la carence du gouvernement, modifie la loi par une interprétation audacieuse au risque de la violer (3). Au nom de l'utilité de l'évaluation de la loi on justifierait la violation de la règle de la hiérarchie des normes et celle de la séparation des pouvoirs. Ça serait alors le triomphe de l'efficacité qui devient la condition et la caution de la légitimité du droit (4). Or il n'est pas acceptable que le droit ne soit plus qu'un instrument qui n'a pas de valeur en soi. En présence d'une loi dans laquelle est insérée une clause d'évaluation, c'est au gouvernement de prendre ses responsabilités ; tenu d'évaluer les effets de la loi, il doit aller jusqu'au bout du processus de transformation de la loi évaluée c'est-à-dire procéder aux modifications, justifiées par l'évaluation (5). En acceptant l'évaluation législative, on accepte qu'un concept normatif puisse s'exposer à des corrections empiriques : toute une révolution de mentalités !

Aix-en-Provence
Juillet 1994

(1) V. Supra n° 22.

(2) V. Supra n° 20 et 21.

(3) V. Supra n° 17.

(4) En ce sens V. J. Chevallier, *La rationalisation de la production juridique, L'État propulsif*, Paris 1989, p. 19.

(5) En ce sens, C.-A. Morand, *L'obligation d'évaluer*, in *Évaluation législative et lois expérimentales*, *op. cit.*, p. 95.