



Strasbourg, 17 décembre 2009

CEPEJ(2009)11REV2

**COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE
(CEPEJ)**

**LIGNES DIRECTRICES POUR UNE MEILLEURE MISE EN OEUVRE
DE LA RECOMMANDATION EXISTANTE DU CONSEIL DE
L'EUROPE SUR L'EXECUTION**

adoptées par la CEPEJ lors de sa 14^{ème} réunion plénière
(Strasbourg, 9 – 10 décembre 2009)

INTRODUCTION

Méthodologie

1. Lors du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe (organisé à Varsovie en mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à « *faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe* » et à promouvoir « *la mise en œuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique* ». A cette occasion, il a été décidé « *d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité* ».

2. Ainsi que l'a souligné le Secrétaire général du Conseil de l'Europe dès le mois d'octobre 2005, l'exécution des décisions de justice est un élément essentiel du fonctionnement d'un Etat fondé sur la primauté du droit. Elle représente un problème grave tant au niveau national qu'au niveau européen. (CM/Monitor(2005)2 du 14 octobre 2005).

3. Ce constat, confirmé par la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et les problèmes liés à l'exécution de ses arrêts, ainsi que les travaux de la CEPEJ, ont conduit le Comité des Ministres à consacrer un processus de monitoring à l'exécution des décisions de justice nationales. La CEPEJ a également pris en compte les développements importants dans la jurisprudence de la CEDH depuis l'élaboration de la Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice.

4. La CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit la réflexion sur l'exécution des décisions de justice sur la liste de ses priorités¹. Dans un premier temps, la CEPEJ a commandé une étude approfondie sur les questions d'exécution dans les Etats membres afin de mieux connaître les contours de l'exécution et de faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe qui la concerne. L'étude, réalisée par les professeurs de droit de Nancy-Université (France) et l'Institut suisse de droit comparé (Lausanne)², a proposé des lignes directrices destinées à faciliter l'application des principes contenus dans ces recommandations du Conseil de l'Europe³.

5. Dans un second temps, la CEPEJ a créé un groupe de travail sur l'exécution des décisions de justice (CEPEJ GT-EXE)⁴, chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'application effective des normes existantes du Conseil de l'Europe. Sur la base des propositions formulées dans l'étude approfondie, tous les membres du groupe de travail ont rédigé une contribution sur des points spécifiques des lignes directrices. La CEPEJ a par la suite chargé un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France), d'élaborer la synthèse de ces contributions.

Principes et objectifs de l'exécution

6. Si l'on veut maintenir l'état de droit et faire en sorte que les justiciables aient confiance dans le système juridictionnel, les processus d'exécution doivent être effectifs et équitables. L'exécution des

¹ Dans ce contexte, elle a noté le nombre important d'affaires portées devant la CEDH révélant différents problèmes d'exécution dans plusieurs pays, en particulier dans le cadre d'affaires civiles contre l'Etat ou une entité étatique, et la complexité des mesures nécessaires pour y remédier, notamment la simplification des procédures d'exécution, l'amélioration des procédures budgétaires et du contrôle interne, l'amélioration des possibilités de gel ou de saisie des comptes ou d'autres avoirs des autorités ou des entreprises défaillantes, le fonctionnement des services d'exécution. Bon nombre de ces problèmes sont suivis dans le cadre de la surveillance, par le Comité des Ministres, de l'exécution des arrêts rendus par la CEDH.

² J. LHUILLIER, D. LHUILLIER-SOLENIK, G. NUCERA, J. PASSALACQUA, *L'exécution des décisions de justice en Europe*, CEPEJ, Etudes n°8, Conseil de l'Europe, 2008, 140 p.

³ Recommandation Rec(2003)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif ; Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice.

⁴ Le CEPEJ GT-EXE est composé comme suit : M. Andrei ABRAMOV (Russie), M. Karl-Heinz BRUNNER (Allemagne), M. Fokion GEORGAKOPOULOS (Grèce), M. Geert LANKHORST (Pays-Bas), Mme Ana LOVRINOV (Croatie), M. John Marston (Royaume-Uni). Ont également participé aux réunions du Groupe : M. John STACEY (Royaume-Uni) et M. Georg STAWA (Autriche) pour la CEPEJ et M. Léo NETTEN et M. Mathieu CHARDON pour l'Union internationale des huissiers de Justice (UIHJ).

décisions de justice ne peut cependant avoir lieu que si le défendeur a les moyens ou la capacité de se conformer à la décision.

7. L'exécution doit trouver un équilibre entre les besoins du demandeur et les droits du défendeur. Les Etats membres sont encouragés à surveiller les procédures d'exécution, à contrôler le traitement des affaires par les tribunaux et à prendre les mesures nécessaires pour garantir l'égalité de la procédure entre les parties.

8. Le processus d'exécution devrait être suffisamment flexible de façon à laisser à l'agent d'exécution un degré de latitude raisonnable pour trouver un arrangement avec le défendeur, lorsqu'il existe un consensus entre le demandeur et le défendeur. De tels arrangements devraient faire l'objet d'un contrôle minutieux afin de garantir l'impartialité de l'agent d'exécution et la protection des intérêts du demandeur et des tiers. Le rôle de l'agent d'exécution devrait être clairement défini par la loi (par exemple, son degré d'autonomie). Il peut, par exemple, avoir un rôle de « médiateur post-judiciaire » pendant la phase d'exécution.

Processus d'exécution

9. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir l'accès à des informations sur le processus d'exécution et la transparence de l'activité du tribunal et de l'agent d'exécution à toutes les phases du processus, à condition que les droits des usagers soient protégés.

10. Nonobstant le rôle que joue le tribunal dans le processus d'exécution, une communication effective devrait exister entre le tribunal, l'agent d'exécution, le demandeur et le défendeur. Il faudrait que tous les acteurs impliqués dans la procédure d'exécution aient accès aux informations sur les procédures en cours et leur état d'avancement.

11. Les Etats membres devraient fournir aux usagers potentiels des informations sur l'efficacité des services et des procédures d'exécution, en établissant des indicateurs de performance par rapport à des objectifs définis précis et en indiquant la durée supposée des différentes procédures.

12. Chaque autorité devrait assurer une surveillance adéquate du processus d'exécution, en tenant compte de toute jurisprudence pertinente de la CEDH, et assumer la responsabilité de l'efficacité du service. Pour justifier son action, elle pourrait faire rapport sur sa gestion et prendre en compte les retours des parties concernées. Les rapports devraient permettre de vérifier que la décision a été exécutée ou, si elle ne l'a pas été, que de réels efforts ont été mis en œuvre dans un délai raisonnable, tout en respectant l'égalité des parties.

I. PREPARATION DE L'EXECUTION

1. Accessibilité des services d'exécution

1.1. Répartition des services d'exécution

13. La répartition géographique des agents d'exécution dans un pays devrait garantir la couverture la plus large possible pour les usagers potentiels. Au sein d'un même Etat membre, lorsque différentes autorités sont chargées d'intervenir dans différents domaines d'exécution (par ex. le juge chargé de l'exécution et les fonctionnaires du trésor), il importe de veiller à leurs répartitions respectives, tant géographique que par nature d'affaires. Chaque partie du territoire de la juridiction devrait disposer d'une couverture adéquate pour chaque type d'activité d'exécution.

14. Lorsque les agents d'exécution exercent leur profession sous forme libérale, les Etats membres devraient veiller à maintenir une concurrence suffisante entre eux et une compétence géographique clairement définie.

1.2. Langage utilisé

15. Des mesures devraient être prises pour s'assurer que les usagers sont en mesure de comprendre les processus d'exécution dans lesquelles ils sont impliqués, et, lorsque cela est possible, d'y participer sans obligation de se faire représenter. A cet effet, les processus d'exécution et la

législation devraient être rendus aussi clairs et compréhensibles que possible (en créant des versions de la législation dans une langue facile à comprendre, des manuels sur l'exécution, en réduisant le temps de contact entre les usagers et le tribunal, à la fois en personne et par correspondance, etc.).

1.3. Disponibilité des parties impliquées dans la procédure d'exécution

16. Toutes les parties susceptibles d'intervenir dans le processus d'exécution (police, experts, traducteurs, interprètes, autorités locales, assureurs de risques, experts en matière d'aide à l'enfance, etc.) devraient avoir un statut juridique suffisant pour aider l'agent d'exécution et devraient être disponibles rapidement, si leur aide est nécessaire aux fins de l'exécution d'une décision. Les travailleurs sociaux devraient être particulièrement disponibles lorsque des enfants ou d'autres personnes vulnérables sont concernées par la procédure d'exécution.

2. Informations aux parties et aux tiers

17. L'information du justifiable à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou d'un titre exécutoire ou d'un acte authentique ou autre apparaît comme un élément essentiel du droit de l'exécution. L'information suffisante des usagers est un élément nécessaire d'un procès équitable, au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

18. Des modèles standards pourraient être élaborés par les Etats membres aux fins d'information des usagers. Ces modèles pourraient concerner les différentes phases de l'exécution ainsi que les éventuelles possibilités et modalités de contestation de l'exécution. Ils pourraient avoir pour objet :

- d'informer le défendeur des conséquences de l'exécution (y compris le coût de l'exécution) et des coûts s'il ne se soumet pas à la décision le condamnant ;
- d'informer le défendeur des mesures d'exécution au fur et à mesure de leur réalisation à son encontre pour lui permettre, soit de s'y soumettre, soit, le cas échéant, de les contester ;
- de tenir le demandeur scrupuleusement informé de l'état de la procédure d'exécution ;
- d'informer les tiers afin, d'une part, que leurs droits soient respectés et, d'autre part, qu'ils soient en mesure de s'acquitter des éventuelles obligations qui leur incombent ou, en cas de non-respect, d'en mesurer les conséquences.

19. L'information devrait dans tous les cas encourager le défendeur à se soumettre volontairement à l'ordonnance d'exécution et prévoir une mise en garde, précisant qu'en cas de non-respect, des mesures d'exécution seront utilisées, et si besoin est, des frais supplémentaires seront appliqués.

20. Les agents d'exécution des Etats membres devraient pouvoir être chargés d'assurer un tel service. Dans ce but, les modalités relatives aux conditions de remise sécurisée des documents devraient être élaborées par les Etats membres.

21. Lorsque l'information fait naître des droits et des obligations, il est du devoir de l'agent d'exécution de veiller à ce que les justiciables soient suffisamment informés en temps utile.

22. Lorsque des biens du défendeur doivent être vendus aux enchères publiques à l'issue d'une procédure de saisie, les acquéreurs potentiels devraient en être informés au préalable par des moyens de communication efficaces permettant de garantir une diffusion rapide des informations au public le plus large possible, tout en préservant le droit à la vie privée du défendeur. Les Etats membres devraient proposer des normes minimales de diffusion tenant compte de la valeur estimée des biens et de leur date de vente.

3. Titre exécutoire : Définition et forme du titre

23. Le cadre législatif national devrait contenir une définition claire de ce qui constitue un titre exécutoire et des conditions de sa force exécutoire.

24. Les titres exécutoires devraient être rédigés de manière claire et compréhensible, ne laissant aucune possibilité d'interprétation erronée.

4. Les agents d'exécution

4.1. Qualifications requises

25. Pour la bonne administration de la justice, il est important que la qualité de l'exécution soit garantie. Les Etats membres ne devraient accréditer comme agents d'exécution que les candidats qui possèdent un niveau d'exigence et de formation à la hauteur de la complexité de leurs missions. Une formation professionnelle de haute qualité est importante pour l'administration de la justice et pour accroître la confiance des usagers dans leur système judiciaire.

26. L'agent d'exécution devrait également être soumis à un système de formation professionnelle continue obligatoire.

27. Il est recommandé que des liens soient établis entre les institutions de formation nationales. Les Etats membres devraient veiller à ce que soit dispensé aux agents d'exécution un programme de cours approprié, et établir des normes minimales communes pour les formateurs dans les différents Etats membres⁵.

28. La formation professionnelle initiale et continue pourrait inclure les sujets suivants :

- les principes et les objectifs de l'exécution ;
- le comportement professionnel et la déontologie de l'agent d'exécution ;
- les phases du processus d'exécution ;
- l'indication, la structure et le déroulement des mesures d'exécution ;
- le cadre juridique de l'exécution ;
- la part appropriée accordée aux jeux de rôle et aux exercices pratiques ;
- l'évaluation des connaissances des personnes formées ;
- l'exécution internationale des décisions de justice et d'autres titres exécutoires.

4.2. Organisation de la profession et statut de l'agent d'exécution

29. Dans un souci de bonne administration de la justice, il paraît souhaitable que la profession d'agent d'exécution soit organisée sous forme d'instance professionnelle représentant l'ensemble de la profession : la représentativité et la collecte des informations sont alors facilitées.

30. Au sein des Etats ayant mis en place des instances professionnelles d'agents d'exécution, l'adhésion des agents à l'organe représentatif devrait être obligatoire.

31. Le statut des agents d'exécution devrait être clairement défini par les Etats avec pour objectif d'offrir aux citoyens et aux acteurs économiques un professionnel de proximité indépendant, qualifié, responsable, disponible, motivé, et efficace.

32. Lorsque les agents d'exécution sont employés par l'Etat, ils devraient bénéficier de conditions de travail appropriées, des ressources matérielles adéquates et du personnel suffisant. Par exemple, ils devraient pouvoir travailler en ayant à leur disposition du matériel informatique opérationnel et moderne (ordinateurs, téléphones, télécopieurs, Internet, programmes informatiques dédiés et évolutifs) ainsi que des moyens de transport adaptés et en nombre suffisant pour assurer une efficacité optimale dans leur mission.

4.3. Droits et obligations

33. Les agents d'exécution définis par la loi du pays devraient avoir la responsabilité de la conduite des opérations d'exécution, dans le cadre de leurs compétences telles que définies par la loi.

⁵ La CEPEJ pourrait être chargée de créer un groupe de travail sur la formation en matière d'exécution, composé de praticiens, de formateurs et de représentants d'Etats membres ou d'organisations internationales.

Les Etats membres devraient envisager la possibilité que les agents d'exécution soient seuls compétents pour :

- exécuter les décisions de justice et autres titres ou actes en forme exécutoire ;
- réaliser l'ensemble des procédures d'exécution prévues par la loi de l'Etat dans lequel ils exercent.

34. Les agents d'exécution devraient, le cas échéant, pouvoir également exercer des activités accessoires compatibles avec leur fonction, de nature à garantir et faire reconnaître les droits des justiciables et ayant pour objet l'accélération du processus judiciaire ou le désengorgement des tribunaux, tels :

- recouvrement de créances ;
- ventes aux enchères mobilières et immobilières publiques ou volontaires ;
- séquestres ;
- constats ;
- service des audiences près les juridictions ;
- conseils juridiques ;
- procédures de faillites ;
- missions confiées par le juge ;
- représentation des parties devant les juridictions ;
- rédaction des actes sous-seings privés ;
- enseignement.

35. Les agents d'exécution devraient être tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont légalement requis, sauf en cas d'empêchement ou pour cause de parenté ou d'alliance. Les agents d'exécution ne devraient pas pouvoir se rendre cessionnaires des droits litigieux ou des actions dans les affaires pour lesquelles ils doivent instrumenter.

36. Lorsqu'ils exercent leur profession sous forme libérale, les agents d'exécution devraient être tenus d'ouvrir un compte spécifique affecté et insaisissable, pour déposer les fonds perçus pour le compte de leurs clients. Ce compte devrait être ouvert à inspection. Ils devraient en outre être tenus de souscrire une assurance garantissant leur responsabilité professionnelle et civile. Les agents d'exécution devraient bénéficier d'une couverture sociale.

4.4. Rémunération

37. Un Etat qui emploie des agents d'exécution devrait veiller à ce qu'ils soient rémunérés de façon adéquate, en tenant compte en particulier de leur niveau de formation, de leur expérience et de la difficulté inhérente à la mission.

4.5. Déontologie et comportement professionnel

38. Les agents d'exécution devraient être soumis à des règles de déontologie et de conduite clairement établies, qui pourraient figurer dans des codes de conduite à leur intention. Ces codes de conduite devraient notamment contenir des normes de qualité concernant :

- l'information des usagers par l'agent d'exécution à propos de la procédure d'exécution (motifs de l'action, transparence et lisibilité des coûts, etc.)
- les modalités selon lesquelles l'information des justiciables doit être établie (rôle social de l'agent d'exécution, devoir de conseil, etc.)
- la déontologie de la profession (comportement, secret professionnel, éthique dans le choix des actions, etc.)
- la fluidité de l'exécution (prévisibilité et proportionnalité des coûts et des délais d'exécution, coopération entre les services d'exécution, etc.)

- la flexibilité des procédures (autonomie de l'agent d'exécution, etc.)

II. REALISATION DE L'EXÉCUTION

1. Informations relatives aux défendeurs et aux biens

1.1. Informations accessibles au demandeur

39. Afin de garantir le droit du demandeur à apporter l'aide nécessaire dans les procédures d'exécution, ce dernier devrait être habilité à avoir accès aux registres publics de manière à ce qu'ils puissent confirmer des informations essentielles au sujet du défendeur, telles que des informations permettant d'identifier le défendeur et le lieu où il se trouve à des fins d'exécution et les données accessibles par le biais de registres publics (registres fonciers, registres des sociétés des tribunaux, etc.) sous réserve des législations nationales en matière de liberté d'information et de protection des données.

Les informations susmentionnées devraient être mises à la disposition du demandeur à réception d'une demande écrite à cet effet et de la production d'un justificatif d'intérêt suffisant (à savoir un jugement ou tout titre exécutoire).

1.2. Informations accessibles à l'agent d'exécution

40. Afin que l'agent d'exécution soit en mesure de prévoir les coûts d'exécution et d'assurer la proportionnalité de l'exécution au regard de ces coûts, l'Etat membre devrait lui permettre un accès rapide et de préférence direct aux informations patrimoniales du défendeur. Les Etats membres sont encouragés à envisager la possibilité de mettre ces informations à la disposition de l'agent d'exécution par Internet, si possible au moyen d'un accès sécurisé.

41. Afin d'éviter que les défendeurs ne se soustraient à l'exécution en déplaçant leurs biens, les Etats membres sont encouragés à établir une base de données unique provenant de sources multiples et à accès restreint sur les biens des débiteurs pouvant être saisis (droits de propriété d'un véhicule, droits immobiliers, créances à recouvrer, formulaires de déclaration d'impôts (tax returns, etc.)). Les Etats membres devraient doter la base de données d'un niveau de sécurité acceptable en prenant en compte les risques encourus. L'accès de l'agent d'exécution à la base de données devrait être limité aux données relatives à la procédure d'exécution pendante et être soumis à un contrôle approfondi. Les Etats membres devraient mettre à disposition des défendeurs des moyens de droit (effectifs) pour garantir que toute demande d'informations portant sur leurs biens personnels est justifiée.

42. La coopération entre les différents organes de l'Etat et les instances privées, à la condition que celle-ci respecte la réglementation sur la protection des données est essentielle pour permettre un accès rapide aux informations provenant de sources multiples sur les biens des défendeurs. Des protocoles et des procédures uniformes devraient être élaborés pour garantir, d'une part, une coopération interministérielle et, d'autre part, la coopération entre ces ministères et les services d'exécution

1.3. Le devoir d'informer

43. Tous les organes de l'Etat qui administrent des bases de données contenant des informations nécessaires pour une exécution efficace devraient avoir un devoir de communiquer ces informations à l'agent d'exécution, dans un délai défini dans la mesure où une telle communication est compatible avec la réglementation sur la protection des données.

1.4. Protection des données

44. Il est recommandé que la législation nationale en matière de protection des données à caractère personnel soit examinée à la loupe en vue de déterminer s'il convient de l'adapter en vue d'améliorer l'efficacité des procédures d'exécution.

45. Les agents d'exécution sont tenus de respecter la confidentialité des informations secrètes, confidentielles ou sensibles qui parviennent à leur attention dans le cadre de procédures d'exécution. S'ils manquent à ce devoir, des mesures de nature disciplinaires devraient être applicables, ainsi que des sanctions civiles et pénales.

1.5. Utilisation multiple des informations

46. Les Etats membres sont invités à envisager la possibilité d'autoriser les agents d'exécution à réutiliser des informations relatives aux biens d'un défendeur dans le cadre de procédures ultérieures auxquelles le même défendeur est partie. La réutilisation d'informations devrait cependant être soumise à un cadre juridique clair et précis (définition de délais stricts pour la rétention des données, etc.).

2. Coûts d'exécution

2.1. La réglementation des coûts

47. Chaque Etat membre est invité à mettre en place une réglementation concernant les frais d'exécution de façon à garantir un accès effectif à la justice, notamment par le biais de l'aide judiciaire ou de dispositifs les dispensant de régler les frais ou leur permettant de différer leur règlement, lorsque de tels frais sont susceptibles de reposer sur les usagers. Les usagers devraient être protégés de façon à garantir qu'ils ne régleront que les frais fixés par la loi.

48. Lorsque coexistent au sein d'un même Etat des agents d'exécution exerçant sous un statut privé et d'autres exerçant sous un statut public, l'Etat devrait éviter toute discrimination de tarification entre agents d'exécution de statut différent mais de niveau de compétence égale.

49. Les Etats membres devraient introduire une procédure permettant aux usagers de contester les tarifs des agents d'exécution.

2.2. La transparence des coûts d'exécution

50. Lorsque les coûts d'exécution sont susceptibles de reposer sur l'utilisateur, les Etats membres devraient assurer du mieux possible l'accès de l'utilisateur aux informations concernant les coûts d'exécution (les frais d'exécution et les primes au résultat dues une fois la procédure d'exécution achevée). La tarification des actes de procédure devrait pouvoir être communiquée à l'utilisateur, non seulement par l'agent d'exécution mais aussi par les tribunaux, les associations de consommateurs, les codes de procédure ou par le biais des sites internet officiels des autorités judiciaires et professionnelles.

51. En raison de la mobilité croissante des usagers et des services en Europe, l'exécution internationale des décisions de justice est de plus en plus sollicitée. Il importe que la transparence des frais d'exécution dépasse le strict cadre interne : les Etats membres devraient convenir de mettre en place une base de données relative à la tarification des différents actes d'exécution les plus courants et mettre ces informations à disposition du plus grand nombre possible, afin de donner aux usagers des autres Etats membres un accès à la structure des charges de chaque pays⁶.

2.3. Clarté et prévisibilité des frais d'exécution

52. Les frais d'exécution devraient revêtir un caractère d'ordre public. Les Etats membres sont invités à imposer l'indication du montant de chaque acte sur celui-ci et à prévoir des sanctions en cas de non-respect de cette obligation (invalidité des documents en cas de non-conformité aux exigences, etc.).

53. Lorsque la situation financière du défendeur est connue de l'agent d'exécution et qu'il recommande un processus d'exécution particulier, il devrait informer le demandeur du type d'action

⁶ Sous l'égide du Conseil de l'Europe et éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales, la CEPEJ pourrait être chargée de définir les données méritant d'être collectées.

envisagé et des coûts qui pourraient en résulter au début de la procédure et à chaque phase de la procédure.

54. La lisibilité des frais est un facteur de transparence des coûts d'exécution. Pour être le plus lisible possible, le tarif d'une action devrait dépendre d'un nombre réduit de facteurs. Il devrait être énoncé dans la réglementation avec un souci de simplicité, de clarté et de concision.

55. Lorsqu'ils fixent les tarifs d'exécution, les Etats membres devraient échanger leurs expériences et réfléchir à la nécessité de prendre en compte certains facteurs, comme le montant de la créance, la situation d'urgence particulière et les difficultés supposées auxquelles l'agent d'exécution risque d'être confronté.

2.4. La pertinence de l'action

56. Une juste proportion devrait exister entre le coût final de l'exécution et le montant de la créance à recouvrer. Les Etats membres devraient faire tout leur possible pour garantir une procédure d'exécution effective pour tous les niveaux de créances, grandes ou petites.

57. Il appartient à l'agent d'exécution de prendre toutes les mesures raisonnables et nécessaires aux fins de l'exécution et de déterminer quelle est la mesure d'exécution la plus appropriée. Les frais manifestement non nécessaires ou abusifs devraient rester à la charge de l'agent d'exécution.

58. Les Etats membres qui accordent l'aide judiciaire devraient effectuer un contrôle des frais afin de ne pas faire supporter à la collectivité des coûts injustifiés.

59. Les agents d'exécution qui ont un devoir de conseil devraient éclairer le demandeur sur sa situation et sur la pertinence de l'action qu'il se propose d'accomplir.

2.5. La répartition des coûts d'exécution

60. La charge des frais d'exécution devrait être supportée par le défendeur dès lors que celui-ci est solvable, avec la possibilité que la charge de la prime au résultat (honoraires) soit supportée par le demandeur. En cas d'insolvabilité du défendeur, les frais devraient être reportés sur le demandeur.

61. Les frais des actions abusives ou fautives devraient être la charge des personnes ou des organes responsables de l'action abusive ou fautive.

2.6. Aide judiciaire

62. Aux fins de garantir l'accès à la justice, des dispositifs d'aide judiciaire, ou des dispositifs de financement alternatifs, devraient être proposés aux demandeurs qui ne peuvent pas régler les frais d'exécution (par un financement public ou une diminution des frais). Lorsque l'aide judiciaire est accordée, l'Etat peut, s'il l'estime approprié, se prévaloir de mécanismes lui permettant de recouvrer ses frais à partir des produits de l'exécution.

3. Délais et rapports

3.1. Délais pour les procédures d'exécution

3.1.1. Délais raisonnables et prévisibles

63. Les délais pour les procédures d'exécution devraient être raisonnables et les Etats membres ne devraient pas imposer de dates butoirs arbitraires pour l'achèvement de l'exécution.

64. L'Etat membre devrait fixer des critères clairs et précis concernant la nature raisonnable de la durée, qui peut varier selon la nature de l'affaire et le type d'action recherché.

65. Vu l'importance de la prévisibilité du délai d'exécution pour la sécurité juridique des usagers, les Etats membres devraient envisager la mise en place de bases statistiques accessibles aux usagers permettant de calculer la durée des différentes mesures d'exécution possibles. Les systèmes statistiques devraient permettre le calcul du délai moyen pour chaque mesure d'exécution possible selon la législation interne (saisie de salaire, saisie des avoirs bancaires, saisie du véhicule). La constitution de telles bases de données devrait s'effectuer en collaboration avec le corps des professionnels de l'exécution et devrait être mise à la disposition du public le plus large possible, dans le but de donner aux personnes des autres Etats membres un accès à la structure de la durée de la procédure dans chaque pays, de manière à pouvoir établir des comparaisons.

3.1.2. Facteurs d'une exécution fluide et rapide

66. Pendant la phase d'exécution des décisions, une communication rapide (par ex. par courriel) entre les tribunaux, les agents d'exécution et les usagers devrait être rendue possible.

67. Les Etats membres devraient veiller à ce que le cadre légal de l'exécution n'allonge pas inutilement les délais d'exécution. Les Etats membres sont invités notamment à prendre des mesures pour assouplir le cadre procédural de l'exécution, afin de doter l'agent d'exécution de l'autonomie nécessaire pour qu'il choisisse lui-même, sans autorisation préalable, l'action procédurale la plus adaptée aux particularités de l'affaire.

68. Les Etats membres devraient également veiller à ce que l'action en contestation des mesures d'exécution puisse être engagée par le défendeur dans un délai raisonnable, sans bloquer ou ralentir la procédure d'exécution de façon dilatoire ; par exemple, lorsqu'un défendeur souhaite faire appel d'une décision, un mécanisme devrait permettre d'assurer la protection du demandeur.

69. Les Etats membres devraient proposer une procédure d'exécution accélérée et d'urgence lorsqu'un retard pourrait entraîner un préjudice irréversible (affaires relevant de la compétence des tribunaux aux affaires familiales, affaires où le défendeur a pris la fuite, en cas d'expulsion, de détérioration des biens, etc.).

70. La priorité devrait toujours être de parvenir à un accord entre les parties afin de coordonner les délais d'exécution. Lorsque les parties conviennent ensemble d'un accord pour l'exécution, aucune procédure mise en place par l'Etat membre ne devrait empêcher ces accords de prendre effet.

71. Le fait qu'un défendeur se plaigne d'un comportement répréhensible de la part d'un agent d'exécution ne devrait pas entraver ou retarder le processus d'exécution, excepté en cas d'intervention de la justice. Les plaintes déposées contre l'agent d'exécution devraient être examinées simultanément aux procédures d'exécution.

3.2. Etablissement d'un rapport sur les procédures d'exécution

3.2.1. Etablissement d'un rapport sur chaque mesure d'exécution

72. Le défendeur devrait être informé de l'étendue de sa responsabilité pendant le mécanisme d'exécution.

3.2.2. Etablissement d'un rapport une fois la procédure d'exécution achevée

73. Lorsque le demandeur a été désintéressé, cette information devrait être communiquée au demandeur. Les Etats membres sont encouragés à établir des règles claires régissant l'obligation de faire rapport sur les procédures d'exécution pendantes et/ou achevées (par ex. au moyen d'un registre public dans lequel seraient consignés les résultats des mesures d'exécution à l'encontre de défendeurs individuels).

3.2.3. Normes européennes en matière d'information

74. Les Etats membres sont vivement encouragés à élaborer des normes de qualité européenne concernant les informations qui doivent être communiquées aux usagers et au public concernant les procédures d'exécution⁷.

III. Supervision, contrôle et procédures disciplinaires

1. Contrôle qualité des procédures d'exécution

75. Afin d'effectuer un contrôle qualité des procédures d'exécution, chaque Etat membre devrait établir des normes/critères de qualité européens visant à évaluer chaque année, par le biais d'un système de contrôle indépendant et de visites d'inspection sur le terrain inopinées, l'efficacité des services d'exécution. Parmi ces normes devraient figurer :

- a. un cadre juridique clair des procédures d'exécution établissant les pouvoirs, les droits et les responsabilités des usagers et des tiers ;
- b. la rapidité, efficacité et le coût raisonnable des procédures ;
- c. le respect de tous les droits de l'homme (dignité humaine, mais sans priver le défendeur d'un minimum économique et sans ingérence disproportionnée avec les droits des tiers, etc.) ;
- d. le respect d'une procédure et de méthodes définies (à savoir la disponibilité des voies de recours pouvant être soumises à un tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH) ;
- e. les processus devraient être accompagnés de pièces justificatives;
- f. la forme et le contenu des documents devraient être standardisés ;
- g. la collecte de donnée et la mise en place d'un système de statistiques national, en tenant compte, si possible, de la Grille d'évaluation de la CEPEJ et des indicateurs clé dans le domaine judiciaire définis par la CEPEJ ;
- h. les compétences des agents d'exécution ;
- i. les performances des agents d'exécution ;
- j. la procédure, tous les ans :
 - le nombre d'affaires pendantes ;
 - le nombre de nouvelles affaires ;
 - le nombre d'affaires exécutées ;
 - le taux d'exécution ;
 - le temps nécessaire pour achever l'exécution ;
 - Les taux de succès (recouvrement de créances, expulsions réussies, règlement de sommes en souffrance, etc.) ;
 - les services rendus pendant l'exécution (tentatives d'exécution, temps passé, ordonnances, etc.) ;
 - les coûts d'exécution exposés et la manière dont ils sont couverts ;
 - le nombre de plaintes et de recours par rapport au nombre d'affaires résolues.

⁷ Cf. la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205 – ouverte à la signature en juin 2009, mais pas encore entrée en vigueur).

76. Les données relatives à la performance devraient être basées sur des modèles représentatifs et publiées.

77. Ces critères d'évaluation pourraient être définis à un niveau européen, afin de renforcer la confiance entre les Etats membres, notamment compte tenu de la perspective d'une augmentation du nombre d'affaires d'exécution internationale⁸.

2. Supervision et contrôle des activités d'exécution

78. Les autorités chargées de la supervision et/ou du contrôle des agents d'exécution ont un rôle important à jouer dans la qualité des services d'exécution. Les Etats membres devraient veiller à ce que les activités d'exécution soient évaluées continuellement. Cette évaluation devrait être effectuée par un organisme externe aux autorités d'exécution (par exemple un organisme professionnel). Les autorités des Etats membres devraient définir clairement les procédures de contrôle devant être effectuées lors des inspections.

79. Concernant le contrôle de l'activité des agents d'exécution, les Etats membres devraient s'assurer que les modalités de celui-ci ne sont pas un obstacle à la fluidité de l'exécution.

3. Les procédures disciplinaires et les sanctions

80. Le non-respect des lois, des réglementations ou des règles de déontologie par les agents d'exécution, même en dehors du champ de leur activité professionnelle, devrait les exposer à des sanctions disciplinaires, sans préjudice de possibles sanctions civiles et pénales.

81. Les procédures disciplinaires devraient être conduites par une autorité indépendante. Les Etats membres devraient envisager la mise en place d'un système de filtrage préalable des affaires dilatoires.

82. Les sanctions devraient faire l'objet d'un catalogue précis mettant en évidence une graduation proportionnée à la gravité des faits. La radiation ne devrait concerner que les affaires les plus graves (le principe de proportionnalité entre le non-respect et la sanction devrait être appliqué).

⁸ Le Conseil de l'Europe, si possible en collaboration avec l'Union européenne, pourrait contribuer à ce travail.

GLOSSAIRE

Aux fins des présentes lignes directrices, les termes suivants doivent être entendus comme suit :

Exécution : Le fait de donner effet à des décisions de justice, ainsi qu'à d'autres titres exécutoires, qu'ils soient judiciaires ou non judiciaires, conformément à la loi qui oblige le défendeur à faire, à s'abstenir de faire ou à payer ce qui a été décidé (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice).

Acteurs : Personnes indirectement impliquées dans la procédure d'exécution.

Affaire exécutée : Pour être exécutée, l'affaire doit avoir fait l'objet d'une action ayant pleinement désintéressé le demandeur (en matière civile).

Agent d'exécution : Désigne toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisée par l'Etat à mener une procédure d'exécution (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice).

Contrôle de l'activité : Le contrôle de l'activité s'entend du contrôle de la régularité des actions menées par les agents d'exécution au regard de la loi. Il peut être effectué a priori (avant l'action de l'agent d'exécution) ou a posteriori (après l'action de l'agent d'exécution) par une autorité dite « sanctionnatrice » (voir Supervision de l'activité).

Coût d'exécution : Le coût de l'exécution se compose des frais d'exécution (= Frais d'exécution) ainsi que de l'éventuelle prime au résultat (= Honoraires) versée par le demandeur à l'agent d'exécution sous forme d'honoraires (voir Frais d'exécution et Honoraires).

Défendeur : La partie à l'encontre de laquelle l'exécution est recherchée (source : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice). En matière civile, le défendeur est le plus souvent un débiteur, mais les deux termes ne sont pas synonymes (voir Demandeur).

Délai d'exécution : En théorie, délai d'attente ou d'action séparant le début et l'achèvement de la procédure d'exécution. Dans la pratique, il s'agira de la somme des délais nécessaires à l'accomplissement de toutes les actions réalisées par l'agent d'exécution.

Délai prévisible d'exécution : En théorie, délai porté à la connaissance de l'utilisateur au terme duquel celui-ci devrait normalement voir s'achever la procédure d'exécution. Dans la pratique, ce délai se limitera souvent au délai nécessaire à l'accomplissement de la prochaine mesure d'exécution.

Demandeur : La partie recherchant l'exécution. En matière civile, le demandeur est le plus souvent un créancier, mais les deux termes ne sont pas synonymes car le demandeur peut tout aussi bien rechercher l'exécution d'une « obligation de faire » ou « de s'abstenir de faire ».

Flexibilité de l'exécution : Caractère du système d'exécution donnant à l'agent la capacité de choisir le cadre procédural le mieux adapté aux particularités de l'affaire. La flexibilité de l'exécution et l'autonomie de l'agent d'exécution sont étroitement liées (voir Fluidité de l'exécution).

Fluidité de l'exécution : Réalisation de l'exécution dans des délais raisonnables sans obstacle administratif, ni temps morts injustifié ; cette notion dépend non seulement de la célérité dans l'accomplissement des actions, mais également de la célérité entre les différentes actions. La flexibilité de l'exécution (voir ce terme) est donc un facteur de fluidité de l'exécution.

Frais d'exécution : Les frais de procédure proprement dits, c'est-à-dire la somme des montants de chaque action entreprise par l'agent d'exécution au cours de la même affaire (voir Coût d'exécution).

Honoraires : La prime au résultat offerte par le demandeur à l'agent d'exécution en cas de désintéressement. Les honoraires peuvent, selon les législations, être négociés, être préalablement fixés ou être interdits (voir Coût d'exécution).

Lisibilité des frais d'exécution : Les frais d'exécution doivent être énoncés avec un souci de simplicité, de clarté et de concision. La lisibilité est un indicateur de qualité de la transparence du Coût d'exécution (voir ce terme).

Pertinence à agir : La pertinence à agir est l'appréciation de l'opportunité d'engager une procédure d'exécution. Elle est appréciée différemment par le demandeur et l'agent d'exécution. Elle est un indicateur de qualité de la prévisibilité des frais d'exécution (voir ce terme).

Prévisibilité des frais d'exécution : En théorie, frais portés à la connaissance de l'utilisateur par l'agent d'exécution correspondant normalement aux frais de l'ensemble de la procédure d'exécution. Dans la pratique, cette prévisibilité se limitera souvent aux frais nécessaires à l'accomplissement de la prochaine mesure d'exécution. La prévisibilité des frais ne doit pas être confondue avec la transparence (voir ce terme).

Qualité (normes de ou standards de) : Critères quantitatifs ou qualitatifs permettant d'identifier et/ou de contrôler le respect des exigences minima d'une bonne exécution des décisions de justice.

Services d'exécution : Ensemble professionnel assumant la fonction d'exécution des décisions de justice.

Supervision de l'activité : La supervision de l'activité s'entend de la démarche au cours de laquelle des observations sont formulées à l'agent d'exécution par une autorité sur les modalités de son activité (problème d'emploi du temps, manque de courtoisie, etc.) ; il s'agit en quelque sorte d'un contrôle allégé, n'entrant pas dans l'examen précis d'une plainte, mais dont le but est d'assurer une bonne administration de la justice (voir Contrôle de l'activité).

Tiers : Ni le demandeur ni le défendeur dans la procédure d'exécution.

Transparence des frais d'exécution : Les informations relatives aux frais d'exécution doivent être facilement accessibles. La transparence est un indicateur de qualité de la pertinence de l'action (voir ce terme) et ne doit pas être confondue avec la prévisibilité (voir ce terme).