



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

Le Grand questionnaire de l'UIHJ sur l'exécution

Bernard Menut

1^{er} vice-président de l'UIHJ

1.	Introduction	2
2.	Nécessité du rapport ;	3
3.	Grandes lignes du rapport – Caractère unique	4
3.1.	Méthodologie et processus d'évaluation	4
3.2.	Un état des lieux des forces vives	4
3.2.1.	Les agents d'exécution	4
3.2.2.	Le statut des agents.....	4
3.2.3.	Le mode d'exercice.....	4
3.3.	Un niveau de formation en hausse.....	5
3.3.1.	Formation juridique.....	5
3.3.2.	Examen d'accès	5
3.3.3.	Formation continue.....	6
3.4.	Une exécution souvent difficile	6
3.4.1.	Accès aux informations et transparence patrimoniale	6
3.4.2.	Procédures conservatoires et d'exécution harmonisées	7
3.5.	Un monitoring et des outils de contrôle à promouvoir	7
3.5.1.	Monitoring.....	8
3.5.2.	Contrôle.....	8
3.6.	Une éthique et une déontologie renforcées	8
3.7.	Des coûts encore très hétérogènes.....	9
4.	Rapport et lignes directrices de la CEPEJ	10
5.	Conclusion - Coopération CEPEJ-UIHJ pour le chapitre 13.....	11



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

1. Introduction

Des outils pour renforcer l'efficacité de l'exécution – 3 points => Des outils / Efficacité / Exécution

L'exécution

1. De quelle exécution parlons-nous ? Civile, Commerciale, Administrative, Criminelle ?
2. Limitation du sujet à la matière civile et commerciale => englobe aussi le droit du travail

Efficacité =>

Etre efficace c'est produire le maximum de résultats avec le minimum d'efforts, de moyens mais c'est aussi être utile

Efficiace =>

Capacité d'un individu ou d'un système de travail ou d'organisation à obtenir de bons résultats, de bonnes performances dans un type de taches donné.

Rappel de la démarche de la CEPEJ

Dans son rapport sur « exécution des décisions de justice en Europe » Préparé par l'équipe de recherche sur l'exécution des décisions de justice (Nancy-Université (France) / Institut suisse de droit comparé) et examiné par le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8^{ème} réunion (Rapport élaboré par Julien Lhuillier, Daria Lhuillier-Solenik, Géraldine Carmela Nucera, Jacqueline Passalacqua

Pour être efficace il faut de bons outils

Quels outils ? Que sont ces outils => Des procédures / Des hommes et des femmes bien formés et motivés / Quel statut

Sans doute les outils ne sont pas parfaits => Qui peut le dire ?

Mais pour connaître leur efficacité, il faut les évaluer.

La CEPEJ a montré le chemin en procédant à une évaluation des systèmes judiciaires. Le dernier rapport (le 5^e) publié le 9 octobre 2014 évalue le fonctionnement des systèmes judiciaires européens. Grace aux données quantitatives et qualitatives obtenues, les grandes tendances de l'évolution de la justice sont observées dans 46 pays européens.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

2. Nécessité du rapport ;

L'élévation de la profession d'agent d'exécution et l'efficacité des procédures d'exécution dans le monde sont les deux objectifs principaux visés par l'Union internationale des huissiers de justice.

En 2003, l'UIHJ a pris part aux travaux relatifs à l'élaboration de la recommandation du Conseil de l'Europe Rec(2003)17 du 9 septembre 2003 en matière d'exécution des décisions de justice.

Ce rapport sur l'exécution constitue le 4^e grand projet initié par l'UIHJ, pour lequel l'UIHJ a travaillé à la lumière des lignes directrices de la CEPEJ.

Ce rapport a pour ambition d'améliorer les connaissances pour contribuer à l'élévation de la profession d'agent d'exécution et de rendre les procédures d'exécution plus efficaces en Europe et dans le monde pour servir au mieux la justice, les citoyens et les opérateurs économiques.

Un rapport est l'œuvre de femmes et d'hommes, universitaires et praticiens que je souhaite citer et remercier ici

Le groupe de travail UIHJ était composé de Françoise Andrieux, secrétaire général de l'UIHJ, Mathieu Chardon, 1^{er} secrétaire de l'UIHJ, Fanny Cornette, chargée d'enseignement à l'université de Delft (Pays-Bas), Olof Danhell, huissier de justice (Suède), Guillaume Payan, maître de conférences à l'université de Toulon (France), Jos Uitdehaag, 1^{er} secrétaire de l'UIHJ et de moi-même.

Ce rapport se fonde sur une analyse de 48 pays, d'Afrique, d'Asie, d'Amérique et d'Europe continentale.

1. Dans la même démarche, l'UIHJ a voulu évaluer le fonctionnement des systèmes d'exécution parmi ses membres. Le projet est ambitieux, un peu fou sans doute compte tenu de l'hétérogénéité des systèmes.
2. C'est tout l'objet de la démarche de l'UIHJ avec ce rapport – Projet Aphrodite
3. Pourquoi ce rapport =>
4. Parce que l'Europe de l'exécution des décisions de justice est en panne (pas encore de mesure conservatoire ou d'exécution qui soit commune aux 28 Etats de l'UE, et alors que dire pour les 47 pays membres du COE)
5. Parce que l'exécution des décisions de justice et des titres exécutoires est un élément déterminant dans la politique d'investissement dans un pays
6. Parce que l'exécution de ces décisions est un élément essentiel de l'Etat de droit, car sans exécution il n'y a pas d'Etat de droit



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

3. Grandes lignes du rapport – Caractère unique

3.1. Méthodologie et processus d'évaluation

Lors de son congrès international de Cape Town en 2012, l'UIHJ a adressé à l'ensemble de ses membres un questionnaire comportant 350 questions relatives à la profession d'agent d'exécution et aux procédures civiles d'exécution (le Grand questionnaire de l'UIHJ).

3.2. Un état des lieux des forces vives

3.2.1. Les agents d'exécution

Le nombre d'agents d'exécution par pays en distinguant les diverses formes d'exercice de la profession (titulaires, assistants, stagiaires).

Le nombre d'employés travaillant dans les offices d'agents d'exécution.

Cela donne un aperçu dynamique du rapport agent d'exécution/population avec des disparités remarquables (0,20 pour 100 000 au Bénin alors qu'en Grèce le rapport est de 18,69 et de 32,26 en Fédération de Russie).

De telles disparités ont un impact en matière d'efficacité, mais elles révèlent aussi des carences qui sont autant de points sur lesquels les pays doivent travailler – aidés par la CEPEJ et l'UIHJ – pour améliorer l'efficacité de leur système d'exécution.

3.2.2. Le statut des agents

Le statut des agents d'exécution s'articule autour d'un statut public (c'est le statut d'origine) et à l'autre extrémité d'un statut privé (sous contrôle de l'Etat). Certains pays disposent de l'un et de l'autre, soit de par leur histoire, soit parce qu'ils veulent expérimenter les deux systèmes avant de faire un choix définitif (ex : Géorgie).

3.2.3. Le mode d'exercice

Le mode d'exercice a un effet sur l'efficacité. En effet, l'exercice solitaire réduit les capacités de l'agent d'exécution à répondre aux demandes des justiciables (36% des pays en Europe et 27% des pays en Afrique).

L'exercice au sein d'une structure étatique (bureaux d'exécution) permet sans doute une meilleure disponibilité mais c'est aussi un manque de souplesse notamment dans les périodes de basse activité.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

L'exercice sous forme d'association, de sociétés qu'elles soient civiles ou commerciales, permet de créer des synergies, d'offrir une meilleure disponibilité pour la clientèle, d'offrir des spécialisations particulièrement appréciées des justiciables. Cette dernière forme d'activité est sans doute l'avenir. La répartition géographique des professionnels au sein de leur pays ne semble pas très homogènes avec ici et là des manques signalés, plutôt dans les zones rurales et dans les petites agglomérations que dans les zones urbaines importantes. Il ne semble pas exister de corrélation entre le statut (public/privé) et ce manque de professionnels. Les conditions économiques et les conditions de vie semblent être à l'origine de ces déséquilibres.

3.3. Un niveau de formation en hausse

3.3.1. Formation juridique

La profession d'agent d'exécution a été longtemps négligée par les gouvernants au plan de son besoin de formation initiale. Les personnels recrutés au sein des bureaux publics d'exécution ont l'ont souvent été avec une très faible qualification. Il s'agissait là d'un effet pervers de l'appartenance au personnel d'Etat car moindre qualification rime avec faible rémunération. L'Etat avait donc intérêt à ne pas recruter des agents très qualifiés. Toutefois certains pays (ceux du nord en particulier) ont une politique de recrutement qualifié (Suède ...).

A l'inverse dans les systèmes où l'agent d'exécution est privé, il est notable de constater que le niveau d'études se situe très majoritairement au niveau universitaire. Cette tendance doit être amplifiée car elle est un élément essentiel de l'efficacité des agents d'exécution par un accroissement de leurs compétences.

3.3.2. Examen d'accès

Le recrutement sur des bases avancées de connaissances juridiques est une nécessité. Mais il doit être complété par une mise en situation pendant une durée suffisante pour que le nouvel agent puisse acquérir les bases pratiques nécessaires à ses nouvelles fonctions. Ce stage professionnel tend à se généraliser. Mais il n'est toutefois pas homogène et de grands progrès demeurent à réaliser notamment dans la durée du stage (1 semaine en Slovénie, 4 ans au Pays-Bas) mais également dans son contenu (véritable programme de formation durant le stage).

Un examen d'accès à la profession constitue la porte d'entrée requise dans de très nombreux Etats. Son positionnement est variable, soit avant le stage professionnel, soit après celui-ci. Les pratiques et les législations sont à harmoniser de ce point de vue, afin que le stage fasse l'objet d'une véritable validation par un examen.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

3.3.3. Formation continue

La formation continue, tout au long de la carrière de l'agent d'exécution doit être une exigence au sein de tous les Etats. Si c'est le cas dans une très grande majorité des Etats, il apparaît que le volume et le contenu de celle-ci est susceptible d'être nettement améliorée. Il y a là un relais de croissance de l'efficacité, de la performance et de la qualité de l'agent d'exécution. Il appartient donc aux Etats et aux organisations professionnelles d'assurer une véritable formation continue obligatoire dont le volume et les programmes soient adaptés aux besoins des professionnels.

3.4. Une exécution souvent difficile

3.4.1. Accès aux informations et transparence patrimoniale

La qualité et l'efficacité de l'exécution dépendent dans une large mesure de la transparence patrimoniale qui apparaît comme l'une des conditions de l'exécution.

La localisation des biens du débiteur, tant meubles qu'immeubles, est paradoxalement plus difficile qu'antérieurement dans une société qui pourtant fait de plus en plus appel aux fichiers, à la numérisation de ceux-ci. Il faut aussi compter sur les débiteurs qui ont tendance à dissimuler les biens qui leur appartiennent pour mieux échapper à leurs créanciers.

En outre, la dématérialisation accroît l'opacité et la mobilité des patrimoines des débiteurs.

L'agent d'exécution doit avoir une parfaite connaissance du patrimoine du débiteur afin d'être efficace dans les mesures qu'il entreprend. Tous ont intérêt à cela, le débiteur d'abord car le coût d'exécution en sera allégé car moins long, le créancier qui pourra recouvrer les sommes qui lui sont dues beaucoup plus rapidement et enfin l'agent d'exécution qui agira plus rapidement à la plus grande satisfaction du créancier.

Trois modèles existent pour l'obtention d'informations patrimoniales.

- La fourniture par le créancier des informations patrimoniales du débiteur. Tous les créanciers sont invités à agir de la sorte mais tous ne disposent pas de ces informations et souvent elles ne sont pas actualisées.
- La déclaration de patrimoine du débiteur fait appel à sa bonne foi, sa bonne volonté. Disons tout de suite que les comportements varient grandement avec la situation géographique. Dans les pays du nord de l'Europe, la déclaration fonctionne plutôt bien alors que dans le sud de l'Europe une telle disposition est peu adaptée aux comportements des débiteurs.
- La recherche par l'agent d'exécution est sans doute la meilleure solution. Elle est la solution retenue par de nombreux pays mais elle n'est pas toujours exhaustive ou parfois elle se heurte à des obligations qui en limitent le champ d'application. Même si les registres sont nombreux, ils ne sont pas toujours d'accès aisé ou encore ce dernier est payant.

L'efficacité de l'exécution passe donc par un accès large et facile aux informations patrimoniales du débiteur par l'agent d'exécution. Il faut encore convaincre pour lever les barrières qui demeurent à cet accès. La dématérialisation des accès aux registres, la sécurisation de l'accès à ces données sont



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

autant de pistes qui doivent permettre aux agents d'exécution d'être plus efficaces. En ce sens, certains pays pourraient être inspirés par des bonnes pratiques qu'il convient de faire connaître et d'étendre. L'UIHJ s'y emploiera.

3.4.2. Procédures conservatoires et d'exécution harmonisées

S'agissant des procédures, elles touchent quasi exclusivement les biens de la personne débitrice. De façon plus anecdotique, elles peuvent réduire la faculté du débiteur à se mouvoir, soit en « limitant son droit à voyager » soit tout simplement en « emprisonnant » le débiteur.

Force est de constater que les biens frappés par les mesures, qu'elles soient conservatoires ou d'exécution, sont homogènes d'un pays à l'autre. Cependant compte tenu de l'état de développement du pays, certains biens revêtent une importance plus grande (le cheptel dans certains pays africains – les valeurs mobilières dans les pays de l'Ouest de l'Europe). Ils font alors plus fréquemment l'objet de mesures les concernant. C'est une tendance qui a pu être observée sur le long terme et qui est corrélée au développement des modes de vie.

Les procédures conservatoires ont vocation à « paralyser » le bien qui en est l'objet afin qu'il ne disparaisse pas (qu'il s'agisse de sommes sur un compte en banque, ou d'un véhicule automobile par exemple). Ces mesures sont le plus souvent autorisées par un juge sur la base d'éléments fournis par le créancier tendant à prouver qu'il existe un risque de disparition du débiteur ou de son patrimoine.

Les mesures d'exécution ont pour objet de conduire à la réalisation du bien si le débiteur ne s'acquitte pas de son obligation dans un délai prévu par la loi. A ce propos l'on note une évolution des pratiques, car si l'objectif est de parvenir au règlement de la créance, il peut être atteint sans pour autant réaliser le ou les biens du débiteur. En effet, le paiement de la dette par acomptes doit être encouragé, dès lors que le délai et les acomptes sont raisonnables. Il existe une approche « sociale » dans cette manière de faire, une approche apaisante des conflits. L'efficacité y gagne et c'est une pratique qu'il convient d'encourager. Et ce d'autant que la réalisation des biens saisis par la voie de la vente aux enchères (qui est la voie la plus fréquemment utilisée – y compris par voie dématérialisée – Lituanie, Arménie, Géorgie) n'est pas toujours génératrice de rentrées importantes. La vente aux enchères publiques – lorsqu'elle est transparente et rapide – n'est pourtant pas toujours la meilleure des solutions pour toutes les parties ni la plus productive.

3.5. Un monitoring et des outils de contrôle à promouvoir

Il est de la responsabilité de l'Etat et des organismes professionnels des agents d'exécution d'assurer un monitoring permanent de la situation des professionnels afin d'avoir une vue d'ensemble pour mieux détecter les anomalies et identifier les tendances.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

3.5.1. Monitoring

Un monitoring efficace passe d'abord par une harmonisation des systèmes d'information, des procédures judiciaires et des procédures de traitement des dossiers. L'idéal est évidemment que les systèmes d'information utilisés par les agents d'exécution soient communs, mais ce n'est pas toujours le cas.

Ensuite il faut une véritable volonté de la part de l'Etat de mettre en œuvre un monitoring des bureaux des agents d'exécution, ce qui suppose d'allouer des moyens en hommes et matériels pour procéder à ce monitoring. Trop d'Etats ne disposent pas de tels outils, par manque de ressources. Pourtant il est possible de remédier à ces manques en finançant ces moyens via les actes et activités des agents d'exécution. Les organes professionnels peuvent également prendre leur part dans le monitoring de la profession. C'est d'ailleurs une excellente solution qui permet aux représentants de la profession d'anticiper les évolutions.

Le monitoring est un élément essentiel de la crédibilité de l'Etat et de la profession d'agent d'exécution. Son existence et sa mise en œuvre constituent des indicateurs puissants d'un système efficace et plus sûr. Il est souhaitable qu'un rapport annuel soit largement publié sur l'état de la profession d'agent d'exécution.

3.5.2. Contrôle

Le contrôle des bureaux des agents d'exécution doit être régulier et conduit de façon indépendante. Le champ d'application de ce contrôle doit surtout porter sur l'organisation, les pratiques managériales, la sécurité financière du bureau et des fonds de tiers et également sur les procédures dans les dossiers. Comme il est impensable de procéder à une vérification de l'ensemble des dossiers, le contrôle doit être fait par sondages dont le volume est en rapport avec l'importance du bureau et le nombre des dossiers.

Les agents de contrôle peuvent appartenir à l'organisme de tutelle qui contrôle l'agent d'exécution, ou être indépendant de ce dernier. Ces agents devraient être au moins deux, voire plus si l'importance du bureau à contrôler le nécessite. Il doit être porté une attention particulière au choix des contrôleurs afin d'éviter les conflits d'intérêts.

Le contrôle doit donner lieu dans tous les cas à l'établissement d'un rapport contradictoire qui est remis à l'autorité de contrôle/tutelle, au titulaire du bureau d'exécution.

Les manquements constatés, s'ils sont importants et répétitifs, doivent faire l'objet de procédures disciplinaires.

3.6. Une éthique et une déontologie renforcées

L'éthique et la déontologie des professionnels de l'exécution sont des éléments essentiels pour la confiance dans la justice et dans l'exécution de ces décisions.

Les règles sont déontologiques sont majoritairement établies par les professionnels eux-mêmes et leurs organisations représentatives, et à défaut par les autorités en charge de la tutelle de la profession ou en coopération avec elles.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

Elles concernent principalement

- l'indépendance de l'agent d'exécution (par rapport à ses clients, par rapport à l'Etat, par rapport au juge). L'agent d'exécution ne doit pas recevoir d'instructions ou d'orientations formelles ou informelles dans la manière de mener les opérations d'exécution. Seuls, le demandeur dans le cadre du mandat d'exécution et le juge dans le cadre d'une décision de justice peuvent intervenir auprès de l'agent d'exécution.
- La probité de l'agent d'exécution doit être garantie par des outils qui permettent de garantir que l'argent collecté auprès du débiteur sera bien restitué au créancier. Ou encore, que l'agent d'exécution est à l'abri de toutes les tentatives de corruption. La neutralité de l'agent d'exécution doit être garantie.
- La compétence de l'agent d'exécution rejoint le niveau de formation et son accroissement tout au long de l'exercice professionnel. C'est cette compétence qui permet d'assurer un respect et la confiance du citoyen face au professionnel
- Les rapports avec les autres professionnels du droit (magistrats, avocats, experts...) mais également ses collègues et confrères (concurrence loyale pour les privés...)
- La vie privée de l'agent d'exécution qui doit se montrer exemplaire, tant dans la gestion de ses affaires personnelles (absence de dettes !!!) que dans son comportement (respect des lois => exemple consommation d'alcool, comportement à l'égard de son conjoint...)

3.7. Des coûts encore très hétérogènes

Les coûts des agents d'exécution font l'objet d'une tarification fixée par l'Etat dans tous les pays observés. Le tarif est certes public, mais il est souvent très technique, parfois peu lisible par sa complexité (France). Les tarifs sont certes accessibles au public, mais encore faut-il que ce dernier puisse en comprendre toutes les subtilités et finesses. Il faut bien reconnaître que ce n'est pas souvent le cas.

Parfois cependant, lorsqu'il existe un système mixte d'agents d'exécution dans le pays (Bulgarie, Géorgie) l'on trouve des déséquilibres dans la tarification des agents d'exécution, alors même qu'ils assurent les mêmes prestations. De telles situations discriminantes ont une influence négative sur l'efficacité du système et son équilibre pour le justiciable.

Une autre constante est l'absence d'un concept d'indexation (à l'exception de la Belgique et de la Pologne) et de revalorisation souvent tardives voire aléatoires. Cela nuit gravement à la motivation de l'agent d'exécution et à son efficacité. En outre cela peut être la source de comportements non éthiques.

Selon le système (public/privé) d'agent d'exécution, le tarif est un facteur de motivation personnelle de l'agent. Dans le secteur privé, c'est une évidence si le tarif est attractif et incitatif alors que dans le



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

secteur public, le tarif n'a aucun impact sur cette motivation qui ne peut alors être obtenue financièrement que par des primes et des bonus.

La fixation du tarif ne fait qu'à de rares exceptions, l'objet d'une étude économique fine de la situation de la profession ou des besoins de couverture des frais. Seuls les Pays-Bas, le Québec (systèmes privés) et la Suède (système public) paraissent y avoir procédé. Pour les autres pays, la fixation des prix relève d'une approche moins technique.

La charge des frais incombe en principe au débiteur – s'il est solvable. Le principe d'une avance des frais est assez répandu, permettant à l'agent d'exécution de ne pas faire l'avance des frais sur son compte. Certains pays rendent cette avance obligatoire permettant un « pré-financement » des procédures et de l'agent d'exécution. Cette avance est généralement remboursable à l'issue de la procédure si le débiteur a payé les frais.

Si le débiteur a disparu ou s'il est insolvable, le créancier devra payer les frais de la procédure. Il est rarissime que le créancier doive payer des honoraires pour le recouvrement de sa créance. Toutefois certains pays ont ouvert cette possibilité par la loi et/ou la négociation (à titre d'exemple France, Pays-Bas)

4. Rapport et lignes directrices de la CEPEJ

L'UIHJ considère que la recommandation 17 ainsi que les Lignes directrices sur l'exécution constituent un modèle, un standard, pour l'agent d'exécution et les procédures civiles d'exécution, non seulement au niveau européen mais également sur au niveau mondial. Elle s'attache à en assurer la promotion en toute occasion.

Le rapport sur l'exécution, même dans cette première mouture sans doute imparfaite et incomplète, s'inscrit dans le cadre des Lignes directrices de la CEPEJ.

Ce rapport a vocation à s'étoffer, à aller plus en profondeur pour fournir une vue plus précise de la situation dans les pays.

Les conclusions du rapport doivent – de la même façon que le fait le rapport sur les systèmes judiciaires – permettre une amélioration des législations et des pratiques pour le plus grand bénéfice des justiciables.

En améliorant les législations et en se fondant sur les meilleures pratiques identifiées, il sera possible de parvenir à une meilleure efficacité de l'exécution des décisions de justice, et donc de renforcer l'Etat de droit.



1^{er} Forum mondial sur l'exécution – 1st Global Forum on Enforcement - Strasbourg – 10 Dec. 2014

5. Conclusion - Coopération CEPEJ-UIHJ pour le chapitre 13

La CEPEJ dans son rapport des systèmes judiciaires en Europe, rapport attendu et redouté par les carences qu'il souligne dans certains Etats, participe à faire progresser le droit et les pratiques vertueuses.

Le chapitre 13 de ce rapport se rapporte à l'exécution des décisions de justice.

L'UIHJ entend contribuer très activement à la fourniture de données concernant ce chapitre 13.

Les agents d'exécution n'ont rien à cacher, et ils veulent progresser vers une justice plus efficace, notamment lorsqu'il s'agit de l'exécution des décisions rendues par les juridictions.

Unissons donc nos efforts pour faire progresser l'Etat de droit.

*_*_*