

**L'EXECUTION DES DECISIONS DE
JUSTICE EN EUROPE EN MATIERE
CIVILE ET COMMERCIALE**

CONCOURS THEMIS 2011

DEMI FINALE B : LISBONNE

EQUIPE FRANCE 2 :

EMMANUELLE LAUDIC-BARON

JEAN-FRANÇOIS OCHRYMCZUK

LAETITIA BARRE-ANGUE

Accompanying Teacher: Ms. STEPHANE HODARA-DUPOUY

L'exécution des décisions de justice en Europe

L'« exécution », ou 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 ; telle est la définition de l'exécution issue d'une table ronde sur les recours effectifs contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice interne du 22 mars 2010.

La Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 édicte des règles de compétence commune pour toute l'Europe comme notamment en matière d'exécution des jugements où les règles apparaissent moins contraignantes que les droits nationaux, et plus efficaces.

Ainsi, la procédure d'exequatur a été allégée et la reconnaissance de plein droit, en droit communautaire des jugements étrangers est issue de cette Convention (autorité de la chose jugée).

Des dispositions spécifiques ont été mises en œuvre pour assurer une meilleure efficacité en matière d'affaires matrimoniales et responsabilité parentale pour les enfants communs (source : Règlement 29/05/2000 dit Bruxelles II), de responsabilité parentale des enfants vivant en couple et de droit de visite (Source : règlement 27/11/2003), de reconnaissance de jugements et l'exécution des procédures collectives (Source : Règlement communautaire sur la procédure d'insolvabilité du 29 mai 2000, entré en vigueur le 31 mai 2002), de compétence, reconnaissance de plein droit et l'exécution des décisions de justice en matière civile et commerciale (Source : Règlement N° 44.2001 du 22 décembre 2000 entré en vigueur le 1^{er} mars 2002. Ce règlement lie tous les Etats membres de l'Union Européenne à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande).

Malgré ces nombreuses dispositions visant à améliorer l'efficacité de l'exécution, il ressort du 4^{ème} rapport annuel 2010 du Conseil de l'Europe relatif à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme que l'accès à la justice et le fonctionnement de celle-ci n'est pas encore à la hauteur de ce que le justiciable pourrait attendre. En effet, il en ressort, entre autres, une durée excessive des procédures judiciaires tant en matière civile, pénale ou administrative.

Pourtant, les Ministres, dans leur décision, réaffirment que l'exécution rapide et efficace des arrêts et décisions rendus par la Cour est essentielle pour la crédibilité et l'efficacité du système de la Convention. D'où la volonté de travailler dans le sens d'un meilleur fonctionnement de la justice.

Aussi, de nouvelles méthodes de travail ont été adoptées en décembre 2010 s'appuyant sur les progrès réalisés et favorisant une attention toute particulière aux affaires qui supposent des mesures individuelles urgentes ou révélant l'existence de problèmes structurels et/ou complexes.

Il est à noter que, face à une augmentation importante et continue du nombre d'affaires pendantes (18% par an au cours des dernières années et 1000 affaires inscrites à l'ordre du jour) se posent d'importants problèmes tels qu'une augmentation substantielle de la charge de travail du service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi qu'une difficulté à assurer le suivi de différents problèmes soulevés.

« L'exécution d'une décision de justice fait partie intégrante du droit fondamental de l'être humain à un procès équitable dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'Homme ». De même que « la prééminence du droit est un principe qui ne peut être respecté que si les citoyens ont réellement la possibilité, en pratique, de faire valoir leurs droits et de contester des actes illégaux ». (Source : Recommandation Rec (2003)17 du Comité des Ministres aux Etats Membres en matière d'exécution des décisions de justice).

L'ensemble des dispositions précitées a pour objectif premier une meilleure efficacité de l'exécution des décisions de justice. Cette efficacité ne peut exister sans une réelle accessibilité à l'exécution des décisions judiciaires au justiciable. Mais pour autant, l'accessibilité des décisions de justice en Europe est-elle garantie ?

L'accessibilité pourrait se traduire par exemple par des procédures d'exécution clairement définies et faciles à gérer par les « agents d'exécution », ces derniers se définissant comme « toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisée par l'Etat à mener une procédure d'exécution » (source : table ronde sur les recours effectifs contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice interne du 22 mars 2010). Par ailleurs, il serait opportun d'obtenir une prévisibilité des frais d'exécution ainsi que des délais, de manière à informer préalablement les parties, et à assurer la sécurité juridique des usagers.

Au travers de cette étude, il conviendra d'une part, d'étudier l'exécution des décisions de justice (I) au travers de l'accès effectif aux services d'exécution et de l'égal accès aux services d'exécution. D'autre part, nous aborderons comment garantir l'efficacité de l'exécution des décisions de justice en Europe avec une efficacité des services d'exécution et des mesures d'exécution (II).

I Comment assurer l'accessibilité de l'exécution des décisions de justice aux usagers?

Obtenir une décision de justice n'a de sens pour le justiciable européen que si le système mis en place lui permet d'avoir effectivement accès à des services d'exécution. Il conviendra de voir quelles sont les pratiques en Europe qui permettent à la fois de favoriser l'accès effectif aux services d'exécution tout en garantissant une stricte égalité entre les usagers.

A. Favoriser l'accès effectif aux services d'exécution:

Cette préoccupation doit nécessairement répondre à deux exigences à savoir d'une part assurer la proximité des services d'exécution aux usagers et d'autre part faciliter en pratique la mise en œuvre des procédures d'exécution.

1) Assurer la proximité des services d'exécution

Lorsqu'un justiciable souhaite faire exécuter une décision de justice, sa première préoccupation est de pouvoir trouver facilement un agent d'exécution. Les états européens doivent donc assurer une répartition équitable et surtout suffisante des services d'exécution sur leur territoire.

L'accessibilité au service d'exécution ne sera pas un gage de son efficacité si elle occasionne un coût disproportionné pour l'état par rapport aux réels besoins des usagers.

Aujourd'hui, le nombre d'agents d'exécution en moyenne dans les états européens est de 5 agents pour 100 000 habitants.

L'effectif de ces agents dépend très souvent de considérations en rapport avec le statut de ces derniers et ne peut en réalité être traité séparément de cette question.

En effet, le choix du statut des agents d'exécution aura nécessairement des conséquences sur le développement du nombre de ceux-ci. De la même manière, cela entraîne des répercussions sur la proximité des services d'exécution vis à vis du justiciable et sur le coût de revient de ces derniers pour les états européens.

La maîtrise des dépenses publiques est en effet une préoccupation majeure de l'ensemble des états européens et une meilleure accessibilité aux services d'exécution ne doit pas pour autant entraîner un accroissement de la dette publique conformément aux critères européens et ne doit surtout pas obérer le budget global de la justice.

A la lecture des rapports édités par la CEPEJ, il est évident que selon le choix du statut retenu pour les agents d'exécution dans les états européens, il y aura des conséquences quant à leur nombre et donc à leur répartition sur le territoire des états.

En effet, bien que respectant la libre concurrence chère à l'espace européen, il n'est pas difficile de constater que dans les états ayant fait le choix d'un statut privé pour les agents d'exécution se développe un recours au *numerus clausus* afin d'assurer aux professionnels du secteur une clientèle minimale. De la même manière, lorsque le statut privilégié est public, on constate une limitation du nombre d'agents compte tenu des nécessités liées au contrôle des dépenses publiques.

Le justiciable pourra finalement être plus sensible à la visibilité des services d'exécution qu'à leur proximité géographique. L'important est en effet de s'assurer que le justiciable ait connaissance de l'existence de ces services, le développement des réseaux informatiques et du recours aux nouvelles technologies de communication permettant de pallier aisément l'absence de proximité physique.

Plus encore, il est fondamental de favoriser l'accès effectif aux services d'exécution en facilitant la mise en œuvre des procédures d'exécution.

2) Faciliter la mise en œuvre des procédures d'exécution

Les modalités de transmission du dossier au service d'exécution et de saisine de l'agent d'exécution vont avoir des répercussions importantes sur le justiciable.

En effet, il existe aujourd'hui des disparités importantes entre les états européens s'agissant des modalités de saisine des agents d'exécution souvent liées à leur statut. Ainsi, au Danemark par exemple, le juge est un agent d'exécution mais partage cette fonction avec d'autres agents d'exécution ayant un statut public à savoir des huissiers de justice attachés à une institution publique.

En Espagne, la situation est plus inédite puisqu'il n'y a pas en tant que tels d'agents d'exécution, la constitution espagnole faisant obligation aux juges d'assurer eux-mêmes l'exécution des jugements. Par ailleurs, lorsque l'agent d'exécution a un statut public, il apparaît que sa saisine n'est pas nécessairement automatique.

En effet, dans certains cas l'initiative de la saisine de l'agent d'exécution va relever du seul défendeur et dans d'autres cas il pourra y avoir transmission directe par le tribunal. Pour le justiciable, les modalités de saisine sont importantes car lorsqu'il a l'initiative de celle-ci, il est maître de la procédure d'exécution, acteur moteur de celle-ci.

L'intérêt de faire peser l'initiative de la saisine sur le justiciable est donc de le responsabiliser car il lui appartiendra de s'interroger sur l'opportunité de la saisine et des conséquences financières qu'il pourrait avoir à supporter en cas d'action inopportune.

Il peut être intéressant pour le justiciable que l'agent d'exécution soit le juge et en particulier celui qui a pris la décision. Le juge connaît parfaitement le dossier dont il a eu à trancher le litige et peut de ce fait être plus rapide dans la mise en application de sa décision. Cependant, ce système fait peser sur les états le coût des agents d'exécution alors que les affaires civiles concernent exclusivement des particuliers.

La mixité des statuts public et privé des agents d'exécution est une solution à envisager car elle permet de cumuler les avantages des deux systèmes en simplifiant notamment les démarches à réaliser par le justiciable pour saisir l'agent d'exécution.

Les états qui ont aujourd'hui opté pour cette solution l'ont fait soit pour des raisons historiques soit par souci d'efficacité. L'intérêt en effet est de répondre à la fois à la nécessité de faciliter l'accès effectif à l'agent d'exécution par le justiciable en lui permettant de saisir plus rapidement l'agent d'exécution sans pour autant faire peser sur l'état la prise en charge totale des frais d'exécution concernant des créances privées.

Un exemple intéressant de système mixte a été élaboré en Angleterre s'agissant du cas particulier des petites créances. Il est intéressant de se pencher sur cette question car ce sont souvent les créances qui posent le plus de difficultés dans la mesure où le justiciable rencontre des difficultés pour les recouvrer préférant souvent renoncer à son action de part la difficulté de mise en œuvre.

Les County Court Bailiffs qui sont des fonctionnaires attachés au tribunal du comté ont le monopole de l'exécution des créances inférieures à 600£. Pour les créances d'un montant supérieur, le justiciable fait appel à un agent d'exécution privé, enforcement officer. Ce système permet de rassurer le justiciable qui n'aura pas à convaincre l'agent d'exécution public de l'intérêt financier de son dossier pour voir déclencher la procédure d'exécution s'agissant des petites créances.

Il est fondamental que le justiciable n'ait pas le sentiment que lorsque son affaire présente un faible enjeu financier, les services d'exécution et l'institution judiciaire s'en désintéressent. Une telle situation aurait nécessairement un impact extrêmement négatif sur la confiance que le justiciable peut accorder à l'ensemble de la justice.

Un autre point d'achoppement concerne l'exécution des décisions de justice dans un autre état européen que celui ayant prononcé la décision.

Afin de faciliter l'exécution pratique des décisions de justice, il a également été instauré par le règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 le titre exécutoire européen pour les créances incontestées qui a pour objet d'assurer, « la libre circulation des décisions, des transactions judiciaires et des actes authentiques dans tous les États membres, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure intermédiaire dans l'État membre d'exécution préalablement à la reconnaissance et à l'exécution ».

L'intérêt du titre exécutoire européen entré en vigueur le 21 octobre 2005 est de permettre une meilleure exécution des créances incontestées sans être contraint de recourir à des procédures parfois lourdes nécessitant l'exequatur.

Son champ d'application reste cependant restreint aux créances incontestées et exclut expressément l'état et la capacité des personnes physiques, les régimes matrimoniaux, les testaments et les successions; les faillites, concordats et autres procédures analogues, la sécurité sociale ainsi que l'arbitrage.

Il conviendrait aujourd'hui d'étendre les champs d'application du titre exécutoire européen à d'autres domaines et notamment en matière d'état des personnes. Le justiciable européen ne peut effectivement accepter qu'une décision de justice dans un domaine aussi sensible que celui du droit de la famille par exemple ne soit pas aisément et surtout rapidement applicable dans l'ensemble des états européens.

Le justiciable européen a besoin de développer un sentiment de sécurité juridique qui passe nécessairement par l'idée que quelle que soit la nature et le montant de sa créance, le système d'exécution mis en place au sein des états européens lui garantit un accès effectif à un agent d'exécution et que ce dernier peut se prévaloir d'un titre avec la même valeur sur l'ensemble du territoire européen.

Le justiciable européen a également besoin d'être rassuré sur le fait que quelle que soit sa situation personnelle et le montant de sa créance, il se verra garantir un égal accès aux services d'exécution.

B. Garantir l'égal accès aux services d'exécution:

Lorsque le défendeur peut se prévaloir d'une décision de justice qu'il veut faire exécuter l'une de ses préoccupations principales outre le fait de pouvoir recouvrer finalement sa créance est de connaître avec la plus grande certitude le coût de la procédure d'exécution et donc d'être parfaitement informé s'agissant de la pertinence de son action.

1) Assurer la transparence et la prévisibilité du coût d'exécution en développant la notion de lisibilité du coût

Il est primordial de répondre à l'exigence de prévisibilité du coût d'exécution car ce dernier peut aisément devenir pour le justiciable un obstacle insurmontable concernant l'accès à l'exécution.

Cette question est d'autant plus importante qu'elle dépasse le stricte cadre interne des états compte tenu du développement de la libre circulation des personnes, de la mobilité croissante des usagers et des services en Europe.

Il s'agit donc de tenter de développer les « bonnes pratiques » qui permettraient d'obtenir une plus grande lisibilité du coût total de la procédure d'exécution que celle-ci soit interne ou qu'elle présente un caractère d'extranéité.

Garantir à l'utilisateur la transparence et la prévisibilité du coût d'exécution revient à lui assurer un accès facilité aux informations concernant les frais d'exécution et les éventuels honoraires perçus sous forme de prime de résultats.

Une plus grande lisibilité peut éventuellement résider dans la mise en place d'une forme de tarification facilement compréhensible par l'utilisateur. Il s'agirait de contraindre les agents d'exécution à faire connaître précisément leurs tarifs et à leur imposer de mentionner l'indication du coût de l'acte sur ce dernier en faisant de cette mention un élément de validité de l'acte de procédure.

L'élaboration et la publication d'une tarification sont certainement les meilleurs moyens d'assurer la transparence des coûts d'exécution. Cependant, il est évidemment plus facile de prévoir le coût de l'acte en lui-même que celui des éventuels honoraires de résultat qui très souvent sont l'objet de négociation entre l'agent d'exécution et le justiciable.

Cette négociation des frais peut remettre en question la nécessaire égalité d'accès aux services d'exécution même si elle présente une certaine cohérence en présence de services d'exécution privés.

Les coûts d'exécution comprennent à la fois les frais d'exécution en eux même qui sont globalement tarifés dans la plupart des pays européens. En l'absence de tarification stricto sensu, les états européens comme la Grèce ou l'Italie par exemple ont cependant réglementé les frais d'exécution afin d'éviter au justiciable d'avoir à faire face à des frais injustifiés.

Les coûts d'exécution comprennent en outre les honoraires, parfois appelés prime au résultat, dont le montant doit pouvoir être évalué par le justiciable qui a recours à l'agent d'exécution dès le début de la procédure.

Afin d'éviter des dérives et de permettre une plus grande transparence du système d'exécution, les agents d'exécution devraient se voir imposer d'informer leurs clients sur le coût prévisible de la procédure en début mais également à chaque nouvel acte de procédure envisagé. Cette « bonne pratique » pourrait prendre la forme du développement de la convention d'honoraire qui permettrait au justiciable d'être mieux avisé des conséquences financières de son action et faciliterait également le contrôle de la négociation des honoraires avec l'agent d'exécution.

Il est important en effet que les états même s'ils accordent une marge de manœuvre aux agents d'exécution s'agissant de la négociation de leur prime de résultat, permettent aux usagers d'estimer le coût de la procédure complète qu'ils vont diligenter.

Sans forcément aboutir à une tarification totale des procédures d'exécution dans l'espace européen, il pourrait être intéressant que les états européens arrivent à créer une base de données relative à la tarification des actes d'exécution les plus courants afin que les justiciables puissent facilement avoir accès à cette information y compris depuis d'autres états membres.

La prévisibilité du coût total de la procédure d'exécution est donc en enjeu majeur afin de pouvoir garantir l'efficacité des décisions de justice car il ne faut pas que le justiciable renonce à faire exécuter une décision favorable en raison de l'absence de transparence quant au risque financier auquel il s'expose.

Il doit pouvoir être mis à même par l'agent d'exécution d'apprécier la pertinence de l'exécution de la décision de justice dont il se prévaut.

2) Assurer la pertinence de l'exécution

La pertinence à agir pour l'agent d'exécution ne doit en aucun cas se résumer à maîtriser les frais générés par l'exécution au regard de la créance à recouvrer.

Certes, il se doit d'opérer une sorte de contrôle de proportionnalité entre le coût estimé de la procédure et le montant de la créance à recouvrer, mais cette appréciation à elle seule ne suffira pas à apprécier dans sa totalité la pertinence de l'exécution.

L'agent d'exécution doit nécessairement opérer un « bilan coût avantage » beaucoup plus large en informant également l'utilisateur sur la solvabilité du débiteur mais également sur le délai prévisible de la procédure.

Dans certains états européens comme en Italie, l'avis du demandeur quant à l'opportunité à agir n'est pas sollicité, le dossier étant automatiquement transmis à l'agent

d'exécution, limitant ainsi la pertinence de la procédure à assurer la proportionnalité entre la créance et l'action choisie.

L'agent d'exécution voit alors son obligation de conseil extrêmement limitée. Il est pourtant important que l'agent d'exécution puisse faire une appréciation plus complexe de la pertinence de l'exécution avec le justiciable.

L'appréciation de la pertinence est d'ailleurs d'autant plus importante quand l'État prend directement le coût de l'exécution comme en Andorre.

Les états se doivent d'assurer l'accessibilité de l'exécution des décisions de justice. Les états garantissent ainsi à leurs justiciables que leurs systèmes judiciaires leurs sont bien accessibles du début de l'instance jusqu'à l'exécution de la décision. Mais, à trop vouloir assurer l'accessibilité aux usagers de l'exécution, il ne faudrait pas que le système nuise alors à l'efficacité de l'exécution.

En effet, si les états européens permettent à leurs usagers d'agir alors même que l'action n'a pas de pertinence avérée, les services d'exécution sont donc inutilement encombrés par des procédures et les délais d'exécution moyens de l'ensemble des affaires se trouvent allongés.

Les services d'exécution risquent alors d'être dans l'incapacité de pouvoir informer convenablement les usagers sur le délai prévisible de la procédure d'exécution occasionnant ainsi un sentiment d'insécurité juridique chez le justiciable.

Cette situation peut néanmoins être limitée en obligeant les agents d'exécution à faire preuve de prudence lorsqu'ils engagent une procédure d'exécution notamment quand celle-ci est prise en charge par l'Etat par exemple dans le cadre d'une aide juridictionnelle.

Les Etats peuvent ainsi prévoir une sanction de l'agent d'exécution qui profiterait indûment de l'aide juridictionnelle en multipliant les frais. La France a par exemple mis en place un système dans lequel les actes d'exécution considérés comme abusifs ne seraient pas payés par l'aide juridictionnelle et resteraient donc à la charge de l'agent d'exécution qui n'aurait pas apprécié convenablement de la pertinence de sa procédure.

La pertinence de l'exécution est une notion éminemment complexe et difficile à homogénéiser à l'ensemble des états européens. Il est néanmoins fondamental de développer des bonnes pratiques en la matière afin de garantir une plus grande sécurité juridique.

Pour autant, il serait primordial de développer des critères européens d'appréciation de la pertinence des procédures d'exécution et d'information à destination des justiciables sur la solvabilité des débiteurs, la prévisibilité du coût et la prévisibilité des délais d'exécution afin de contribuer à la plus grande efficacité de l'exécution des décisions de justice.

S'agissant de la solvabilité des débiteur, les agents d'exécution doivent en effet permettre au justiciable de pouvoir diligenter son action en connaissance de cause tout en respectant le secret professionnel s'agissant des informations patrimoniales auxquelles il a accès.

Concernant la prévisibilité du coût total de la procédure, nous avons vu que l'idéal serait de développer une bonne pratique selon laquelle l'agent d'exécution quel que soit son statut s'engagerait à informer régulièrement son client sur le coût de la procédure et à chaque stade de celle-ci.

La difficulté majeure concernera sans nul doute possible l'information quand à la prévisibilité des délais d'exécution. La célérité de la justice est sans aucun doute un des critères majeurs de l'efficacité d'un système judiciaire pour les usagers.

Le développement des moyens afin de faciliter l'accès effectif aux services d'exécution devrait permettre de diminuer les délais des procédures d'exécution.

Pour assurer l'accessibilité de l'exécution des décisions de justice aux usagers en Europe, la solution passe nécessairement par un développement de la coopération entre les états européens mais également entre leurs services d'exécution.

Même si une standardisation totale n'est sûrement pas envisageable, il convient de dégager des pratiques communes qui outre une meilleure accessibilité permettront sûrement de garantir également une meilleure efficacité de l'exécution des décisions de justice.

II. Comment garantir l'efficacité de l'exécution des décisions de Justice aux usagers ?

Il ne suffit pas en effet que les outils juridiques permettant l'exécution des décisions de justice soient mis en place pour garantir au justiciable leur exécution rapide et efficace. Les Etats doivent également garantir l'efficacité des services en charge de l'exécution ainsi que la qualité de cette exécution.

A. Garantir l'efficacité des services d'exécution

Cette efficacité des services en charge de l'exécution des décisions de justice est un des facteurs majeurs garantissant leur bonne exécution. Ces agents doivent tout d'abord être efficacement formés mais également être efficacement organisés.

1) La Formation

Dans son document intitulé « lignes directrice pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du conseil de l'Europe sur l'exécution », la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) indique que pour une 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 juridictionnel ». Ces considérations doivent s'appliquer autant au niveau de la formation initiale et du recrutement des agents chargés de l'exécution qu'au niveau de leur formation continue.

a. La formation initiale

Si la nature des pré-requis exigés pour entrer dans les fonctions d'agent d'exécution sont assez semblables dans l'ensemble des Etats-membres qui exigent tous la détention d'un diplôme sanctionnant une formation juridique et/ou l'accomplissement d'un stage pratique préalable à l'exercice des fonctions, l'existence et les modalités de la formation spécifique dispensée aux futurs agents peut varier grandement.

Un certain nombre de pays n'ont pas encore mis en place de formation initiale spécifique ou d'examen de sélection. Alors que la Recommandation (2003)¹⁷ en matière d'exécution des décisions de Justice dispose que « les agents d'exécution devraient suivre une formation initiale et continue conformément à des buts et des objectifs clairement définis » (Point IV, 8).

La CEPEJ a par la suite tenté de définir un certain nombre de standards communs en ce qui concerne les thèmes et pratiques professionnelles devant être abordés dans ces formations.

Une standardisation plus poussée au niveau européen, notamment en ce qui concerne les volumes horaires des formations constituant ce socle commun de formation, pourrait utilement être mise en œuvre.

Une des pistes évoquées afin de favoriser cette standardisation est de développer les échanges entre les formateurs pour leur permettre dans un premier temps de participer à l'élaboration de ce socle commun et dans un deuxième temps contrôler la qualité de leur enseignement au regard des standards qui auront été déterminés et les adapter aux spécificités d'exercice nationales.

Ces échanges entre formateurs sont également propices au développement de relations interpersonnelles entre professionnels chargés de l'exécution venant des différents Etats-membres, elles-mêmes de nature à favoriser les coopérations des services chargés de l'exécution en Europe.

b. La formation continue

Cette nécessité de formation s'applique également à la formation continue des agents déjà en fonction. La mise en place d'une formation continue est une condition sine qua none de crédibilité et de qualité pour des services d'exécution se devant d'être irréprochables. Elle permet l'harmonisation des pratiques et les échanges de bonnes pratiques professionnelles

Elle est également rendue indispensable du fait de la nécessité de se former aux nouveaux instruments européens mis en place afin d'assurer l'exécution rapide des décisions de justice dans l'espace communautaire (injonction de payer européenne, titre exécutoire européen).

Les standards qui sont établis en matière de formation continue sont de même nature que ceux établis en matière de formation initiale qui ont été développés plus haut.

2) L'organisation et les statuts des agents chargés de l'exécution

L'organisation et les statuts des agents chargés de l'exécution peuvent varier grandement en fonction des différents pays européens. Ces différences s'expliquent par des considérations historiques, géographiques, institutionnelles spécifiques. On peut toutefois noter une volonté d'harmoniser leur organisation et leurs compétences.

a. Des différences entre les pays

La Recommandation (2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions en matière de Justice définit l'agent d'exécution comme « toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisée par l'Etat à mener une procédure d'exécution »

Il n'existe pas en effet de statut unique pour les agents d'exécution : ils peuvent être amenés à exercer aussi bien dans le cadre d'un statut public que d'un statut privé. Certains Etats présentent une mixité des statuts, c'est-à-dire qu'au sein de ces Etats coexistent des agents publics et des agents privés.

Le statut public est encore aujourd'hui le plus répandu en Europe. Les fonctions d'agent d'exécution de statut public sont caractérisées par une grande diversité puisqu'elles peuvent être exercées par des juges, des huissiers de justice attachés à une institution publique ou des agents publics.

D'autres Etats-membres font exécuter les décisions de justice par des agents de statut strictement privé qui exercent sous un régime libéral : les huissiers de justice.

Enfin de nombreux Etats sont caractérisés par la mixité du statut des agents d'exécution. Cette mixité peut avoir une origine historique (cas du recouvrement de l'impôt par les fonctionnaires belges et français par exemple) ou résulter d'une volonté d'expérimentation ou de transition d'un système à l'autre.

En ce qui concerne l'organisation des professionnels chargés de l'exécution, on peut constater que la règle semble être l'existence d'une instance professionnelle. Cette instance professionnelle n'est pas réservée à l'agent d'exécution jouissant d'un statut libéral. On peut souligner l'exemple danois sur ce point : l'exécution des décisions est mise en œuvre par des juges et des huissiers employés par les juridictions mais qui sont néanmoins organisés en instance nationale.

L'échelon – national, régional et/ou local – de centralisation de l'organisation de la profession, le cas échéant, varie grandement d'un Etat membre à l'autre, sans lien pertinent avec le régime de la profession

Dans la plupart des Etats européens, la structure est exclusivement nationale. La prédominance de cette structure peut s'expliquer par l'intérêt de créer une dynamique de corps sur la base d'un sentiment d'identité professionnelle tout en homogénéisant les compétences et les pratiques. Une structure nationale peut aussi être plus indiquée pour un Etat qui cherche avant tout un interlocuteur représentant l'ensemble de la profession. Elle peut aussi être plus pertinente pour la profession elle-même, qui réalise des économies d'échelle en termes de communication avec ses membres.

Il existe aussi des cas où la profession est organisée uniquement à un échelon régional (Autriche et Azerbaïdjan) ou local (Finlande, Norvège et Irlande du Nord (RU)). Un faible degré de centralisation favorise probablement la présence au niveau local. Une telle proximité facilite la prise en compte des difficultés que rencontrent les agents d'exécution et le signalement des problèmes, de la base vers le sommet. Toutefois, elle rend certainement plus difficile une vue d'ensemble sur les problèmes de la profession. C'est probablement la raison pour laquelle peu d'Etats ont opté pour des structures exclusivement locales ou régionales.

On peut remarquer que ce sont les pays qui n'ont pas de système de formation initiale ou de sélection préalable des agents d'exécution sont aussi ceux qui n'ont pas mis en place d'instance professionnelle.

Or, Pour des raisons de représentativité, de discipline et de contrôle, la bonne administration de la Justice incite à l'organisation de la profession : l'Etat et les représentants de la profession trouvent ainsi l'interlocuteur qu'ils recherchent quel que soit le statut des agents d'exécution.

C'est ce qui fait que ce système fait l'objet d'une promotion de la CEPEJ dans ses lignes directrices en même temps qu'elle prescrit des règles harmonisées d'organisation de la profession.

b. Vers un agent d'exécution européen ?

En adoptant à l'unanimité le 10 décembre 2009, lors de sa 14e réunion plénière, des lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation Rec(2003)17 du 9 septembre 2003 du Conseil de l'Europe sur l'exécution, la CEPEJ a souhaité dessiner les contours professionnels de l'agent d'exécution européen.

S'agissant de l'organisation de la profession, la CEPEJ indique que, « 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», l'adhésion des agents à l'organe représentatif devant être obligatoire. 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 ses clients. Ils devraient en outre être tenus de souscrire à une assurance garantissant leur responsabilité civile. Les agents d'exécution devraient bénéficier d'une couverture sociale ».

La CEPEJ estime par ailleurs que les agents d'exécution devraient être 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 membre dans lequel ils exercent.

S'agissant des activités accessoires, elles devraient inclure toutes celles « 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 que,

notamment, le recouvrement de créances, les séquestres ou la rédaction des actes sous-seings privés.

On pourra remarquer qu'il n'est pas fait de proposition d'harmonisation quant à la nature ou les modalités d'organisation de ces instances professionnelles, notamment en terme d'organisation géographique de la représentation.

B. Garantir la qualité des mesures d'exécution

La qualité principale de la mesure d'exécution est sa rapidité. En l'absence des garanties d'une exécution rapide et efficace, les droits à l'accès au tribunal et au procès équitable perdraient toute raison d'être. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'exécution d'un jugement ou arrêt d'une quelconque juridiction doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention européenne. Cela suppose notamment que la procédure d'exécution bénéficie de toutes les garanties procédurales de l'article 6, dont la célérité. Outre cette nécessité de rapidité de l'exécution, nombreux Etats sont entrés dans une démarche de normalisation qualité de cette phase de l'action judiciaire.

1) Répondre aux exigences de célérité et de fluidité

a. Un délai d'exécution raisonnable et prévisible

Il est difficile de prévoir le délai d'exécution d'une décision, car dans de nombreux Etats, l'exécution dépend non seulement des diligences accomplies par le créancier mais aussi de la solvabilité du débiteur. Cependant, le délai de notification, qui dépend également de sa forme procédurale, peut être réduit de manière concrète soit par l'action d'un agent d'exécution, soit par la forme simplifiée d'un courrier avec accusé de réception. Ainsi, le délai dépend soit de la diligence de l'agent d'exécution, soit du bon ou mauvais fonctionnement de la poste. Chaque pays, en pareille situation, évalue un délai moyen comme indicateur d'efficacité.

Ce délai moyen de notification à la personne est compris entre 1 et 10 jours dans plus de la moitié des Etats-membres. Elle se fait dans un délai supérieur à un mois dans deux pays seulement : la Grèce et le République Tchèque.

La mise en place d'une base de données permettant le calcul approximatif du délai des différentes mesures d'exécution permettrait d'informer les usagers sur le délai prévisible de la procédure. Or, l'étude des données collectées par la CEPEJ a permis de constater qu'une très faible proportion des Etats membres a adopté des dispositions concernant l'information des

usagers sur la durée prévisible des procédures : seuls 6 Etats ou entités (Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Moldavie, Grèce)

La CEPEJ a été amenée à considérer dans ses travaux que les Etats Membres devraient être encouragés à adopter des dispositions législatives ou réglementaires garantissant le droit des usagers à l'information sur les durées des procédures, et notamment sur le délai prévisible de l'exécution. L'obligation d'informer les parties du délai prévisible de la procédure d'exécution doit être comprise comme une obligation corollaire à la possibilité de mesurer des délais. Cela permettrait d'augmenter la transparence et la prévisibilité des délais d'exécution et contribuerait à renforcer la sécurité juridique.

La communication du délai prévisible de la procédure d'exécution permettrait également au justiciable de mettre en cause plus facilement la responsabilité de l'agent chargé de l'exécution défaillant.

b. La responsabilité en cas de non-respect du délai

La durée excessive de la procédure d'exécution constitue le principal motif de plainte relevé dans les Etats membres.

La question du respect des délais se rapporte à la qualité même des services de l'exécution dans les Etats membres. Dans certains Etats membres où les agents d'exécution sont fonctionnaires (Allemagne, Finlande, Norvège, Suède), c'est l'Etat lui-même qui se porte garant de la bonne exécution des décisions de Justice. Dans ces Etats, la législation prévoit plusieurs recours alternatifs en cas de durée excessive de l'exécution : la procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent d'exécution et le recours devant l'Ombudsman .

La durée excessive de la procédure d'exécution constitue sans aucun doute un dysfonctionnement du système judiciaire. Dès lors, le non-respect du délai raisonnable doit ouvrir la possibilité d'introduire une plainte à l'encontre de l'agent d'exécution défaillant.

En matière civile, sur les 23 Etats membres prévoyant un système de mesure des délais de procédures d'exécution, 21 états ou entités disposent de procédures permettant aux usagers de déposer une plainte en cas de dysfonctionnement du système judiciaire. Partant du postulat qu'au sein de ces Etats membres, la durée excessive de la procédure d'exécution est certainement considérée comme un dysfonctionnement de la Justice, la possibilité d'un recours judiciaire semble garantir le respect du délai d'exécution.

Pourtant, sur les 21 Etats disposant de procédures permettant de mesurer les délais d'exécution et de garantir le respect du délai par un système de plaintes, seuls 11 Etats donnent aux usagers la possibilité d'obtenir une indemnisation en cas de durée excessive de la

procédure.

Là encore, l'harmonisation européenne en matière d'exécution doit conduire à une systématisation à la fois des procédés permettant d'informer le justiciable des délais prévisibles ainsi de ceux lui permettant de porter plainte et d'obtenir réparation de son préjudice en cas de durée excessive et non justifiée de cette procédure d'exécution.

2) La normalisation des procédures d'exécution

Cet impératif d'efficacité dans l'exécution des décisions de justice favorise le développement de la normalisation et de la démarche qualité dans cette matière. Cette démarche s'appuie sur la mise en place de standards dont la bonne application doit être supervisée.

a. Existence et définitions des normes de qualité en Europe

L'existence de normes de qualité constitue un gage important de la bonne exécution des décisions de Justice. Bien diffusées, ces normes contribuent à assurer une plus grande efficacité des services d'exécution et à l'égalité devant la loi.

Ces normes de qualité remplissent un double rôle : d'une part, elles contribuent à limiter certaines lacunes du système d'exécution (manque d'information, surveillance insuffisante et absence totale d'exécution) ; d'autre part, elles contribuent à identifier et à lutter contre certains comportements inacceptables (non-exécution d'une décision de justice rendue contre des autorités publiques, pratiques illégales, coût excessif et durée excessive.

Dans les pays où il existe des agents d'exécution, des normes de qualité à l'intention de la profession sont en vigueur dans plus de la moitié des pays.

Toujours selon les chiffres communiqués par le CEPEJ, si l'on considère les Etats membres en fonction de leur date d'adhésion au Conseil de l'Europe, il est notable que les Etats « nouveaux entrants » ont plus systématiquement recours à des standards de qualité que les Etats « premiers entrants. Aujourd'hui, la majorité des Etats disposant de standards de qualité est composée de « nouveaux entrants » (14 Etats sur 25), alors que les Etats ne disposant pas de standards de qualité sont le plus souvent « premiers entrants » (11 Etats sur 19)

Dans ce domaine également une réflexion visant à doter l'ensemble des états européens de procédures de normalisation pourrait être utilement menée à la fois sur le caractère obligatoire de ces normes mais également sur leur contenu.

La CEPEJ propose s'ailleurs d'organiser, sous l'égide du conseil de l'Europe, une réflexion sur les « Standards européens de qualité en matière d'exécution des décisions de Justice » qui pourrait inclure des praticiens, des formateurs, des représentants d'Etats membres et d'organisations internationales d'agents d'exécution.

Les normes de qualité préconisées ne devraient pas seulement être quantitatives (quantifier, par exemple, le nombre de plaintes ou de sanctions) mais également qualitatives (souligner, par exemple, l'importance de la création de lien social dépendant de la capacité de l'agent d'exécution à expliquer sa mission à l'utilisateur ; assurer la qualité de l'accueil ; dégager des critères de transparence des coûts d'exécution pour l'utilisateur ; assurer la coopération entre les services d'exécution ; respecter les intérêts du débiteur ; s'assurer de la pertinence à agir et en informer les usagers ; etc. .).

b. La supervision de la normalisation

La supervision des activités correspond au processus par lequel une autorité formule des observations à l'intention de l'agent d'exécution, sur ses méthodes de travail (problèmes d'ordonnancement, manque de courtoisie, etc.); il s'agit en quelque sorte d'un contrôle simplifié qui n'implique pas l'examen effectif d'une plainte mais qui vise à garantir une bonne administration de la justice. Par «contrôle», il faut entendre le contrôle du caractère licite des actes de l'agent d'exécution. La surveillance et le contrôle des activités des agents d'exécution sont quasi systématiques.

Dans les Etats où il existe une telle autorité de supervision ou de contrôle (la grande majorité des cas), sa nature varie considérablement.

Il peut s'agir d'un ordre professionnel, c'est le cas pour la moitié des Etats qui sont dotés de ce type de structures. Il peut s'agir également du juge : 22 Etats ont ainsi fait le choix de confier aux juges la responsabilité de la supervision et du contrôle des activités des agents d'exécution. Enfin, dans plus de la moitié des Etats, c'est le ministère de la Justice qui est responsable de la surveillance des activités des agents d'exécution.

L'existence d'une combinaison d'autorités dans un même pays n'est pas rare. En matière civile, les procureurs sont responsables de la surveillance et du contrôle des agents d'exécution dans 6 Etats, mais ne sont jamais le seul organe responsable. Les procureurs partagent cette fonction avec un juge (Monaco) ou avec un ordre professionnel (Belgique, France et Luxembourg). Souvent, ils la partagent même avec plusieurs organes. De même, dans la plupart des cas où le ministère de la Justice est l'autorité responsable, il existe un système conjoint («juge-ministère») de contrôle et de surveillance.

Dans la pratique, le dispositif de supervision est souvent étayé par l'analyse de statistiques (Albanie, Croatie, Hongrie et Suède) ou par des inspections (République tchèque). Au Portugal, une commission spécifique (Commission pour l'efficacité des procédures d'exécution) a été établie en 2009 ; la finalité étant de mettre en place un système de suivi de l'exécution et de collecte de données utiles pour la formulation de recommandations sur l'efficacité du système et la formation des agents d'exécution.

La réflexion menée notamment au niveau du conseil de l'Europe a permis de favoriser l'accès effectif et égal à des mesures d'exécution des décisions de Justice plus efficaces et plus rapides, notamment grâce à la mise en place de normes de qualité dont les services d'exécution et les justiciables ne pourraient retirer que des avantages à leur amplification.

On pourrait en effet envisager à terme la mise en place d'un système de certification dans ces matières. La certification étant définie comme l'activité par laquelle un organisme reconnu, indépendant des parties en cause, donne une assurance écrite qu'une organisation, un processus, un service, un produit ou des compétences professionnelles sont conformes à des exigences spécifiées dans un référentiel. Ce référentiel pouvant se baser sur la série des normes ISO 9000 qui sont génériques et indépendantes de tout secteur économique ou industriel spécifique. N'étant pas spécialisées elles sont applicables à tout secteur d'activité.

Cette démarche de certification pourrait être un pas supplémentaire dans la mise en œuvre d'une réelle démarche qualité en matière d'exécution des décisions de justice et une garantie déterminante de son efficacité.

Dans ce cas de figure, les interrogations sont nombreuses et dépassent le cadre de la présente étude :

- La certification est-elle compatible avec les normes professionnelles existantes?
- Ne se heurte-t-elle pas à des problèmes déontologiques ou juridiques ?
- Doit-on envisager la démarche de certification de façon individuelle ou collective ?
- Quel rôle réserver aux instances professionnelles dans cette quête de la qualité ?

Pour les auteurs de la présente étude, la certification permet une approche globale de l'efficacité des mesures d'exécution et à ce titre pourrait être utilement abordée dans les prochains travaux européens sur ce sujet.

Bibliographie :

« L'exécution des décisions de Justice en Europe » Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ)

Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2010 (données 2008) : Efficacité et qualité de la justice Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Rapport annuel 2010 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Strasbourg, 19.04.2011

Recommandation Rec(2003) 17 du Comité des Ministres aux Etats Membres en matière d'exécution des décisions de justice (adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 2003, lors de la 851^{ème} réunion des Délégués des Ministres)

Table ronde sur les « Recours effectifs contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice internes » Strasbourg, Conseil de l'Europe, 15 et 16 mars 2010

Projet EJE : améliorer l'exécution des décisions en Europe grâce à l'e-justice, Chambre nationale des huissiers de justice (France), www.huissier-justice.fr

« *Les caractéristiques essentielles d'ISO 9000* » Site Internet de l'organisation internationale de normalisation http://www.iso.org/iso/fr/iso_9000_essentials

Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du conseil de l'Europe sur l'exécution" (Strasbourg, 9-10 décembre 2009).

Note à Monsieur le Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris sur l'exécution des décisions de justice en Europe.