



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.3.2008
COM(2008) 128 final

LIVRE VERT

**EXÉCUTION EFFECTIVE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES DANS L'UNION
EUROPÉENNE: LA TRANSPARENCE DU PATRIMOINE DES DÉBITEURS**

(présenté par la Commission)

LIVRE VERT
EXÉCUTION EFFECTIVE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES DANS L'UNION
EUROPÉENNE: LA TRANSPARENCE DU PATRIMOINE DES DÉBITEURS

Le présent livre vert a pour objet de lancer une vaste consultation des parties intéressées sur la manière d'améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs dans l'Union européenne. Il décrit les problèmes liés à la situation actuelle et présente des solutions envisageables.

La Commission invite les parties intéressées à faire parvenir leurs observations au plus tard le 30 septembre 2008 à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité
Unité C1 – Justice civile
B - 1049 Bruxelles
Fax: + 322/299 64 57
E-mail: JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu

Les contributions reçues seront publiées sur l'internet, avec mention de l'identité du contributeur, sauf si cette information est de nature à porter atteinte à ses intérêts légitimes. Dans ce cas, la contribution pourra être publiée sous une forme anonyme. Sinon, la contribution ne sera pas publiée et son contenu ne sera pas pris en considération. Les contributions seront publiées sur le site web de la Commission (soit sur le portail principal «Votre point de vue sur l'Europe», qui constitue le point d'accès unique de la Commission en matière de consultation, soit sur la page de consultation de la DG JLS, directement reliée à ce portail).

La Commission pourrait organiser une audition publique sur les thèmes traités dans le livre vert.

I. Introduction: la situation actuelle et ses limites

Les problèmes liés au recouvrement transfrontalier de créances risquent de constituer un obstacle à la libre circulation des injonctions de payer au sein de l'Union européenne et au bon fonctionnement du marché intérieur. Les paiements tardifs et les impayés menacent les intérêts des entreprises et des consommateurs. Tel est en particulier le cas quand le créancier et les autorités d'exécution n'ont aucune information sur la localisation du débiteur ou sur les actifs de celui-ci.

La Commission a déjà souligné les difficultés inhérentes au recouvrement transfrontalier des créances dans sa communication de 1998 intitulée «Vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution de décisions au sein de l'Union européenne»¹. Deux ans après, le programme sur la reconnaissance mutuelle indiquait que «[l]'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne pourrait en effet être rendue plus facile s'il était possible de connaître avec exactitude la situation financière des débiteurs. Des mesures pourraient ainsi être prises pour permettre l'identification précise des éléments du patrimoine d'un débiteur se trouvant sur le territoire des États membres.»². L'étude intitulée «*Study on making more efficient the enforcement of judicial decisions within the European Union*»³, réalisée pour la Commission en 2004, a analysé la situation dans 15 États membres et proposé plusieurs mesures visant à améliorer l'application des décisions de justice dans l'Union européenne. Dans le cadre du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, la Commission a demandé aux 12 États membres qui ont adhéré à l'Union européenne depuis lors de fournir des informations sur la situation juridique dans leurs pays. Leurs réponses ont été incorporées dans le présent livre vert. Enfin, le 24 octobre 2006, la Commission européenne a adopté un **livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice dans l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires**⁴. Tandis que ce livre vert était axé sur une mesure spécifique visant à améliorer l'exécution des créances monétaires, à savoir la saisie des avoirs bancaires, qui permet au créancier de placer sous l'autorité de la justice une somme d'argent qui lui est due ou qu'il réclame, en empêchant le retrait ou le transfert de fonds détenus par son débiteur sur un ou plusieurs comptes bancaires ouverts sur le territoire de l'Union européenne, le présent livre vert vise plus généralement à améliorer la transparence du patrimoine du débiteur, grâce à des registres et à une déclaration du débiteur.

La recherche de l'adresse du débiteur et/ou d'informations sur sa situation financière est souvent le point de départ d'une procédure d'exécution. À l'heure actuelle, la transparence du patrimoine des débiteurs est généralement assurée au niveau national à l'aide de différentes sources d'information, notamment des registres et des déclarations des débiteurs eux-mêmes. Si les structures de base des systèmes nationaux semblent comparables, on relève en revanche des différences notables en ce qui concerne les conditions d'accès, les procédures d'obtention de l'information, le contenu et l'efficacité globale des systèmes⁵.

On peut distinguer deux catégories de systèmes d'accès à l'information⁶.

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, JO C 33 du 31.1.1998, p. 3.

² Programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, JO C 12 du 15.1.2001, p. 1.

³ Étude n° JAI/A3/2002/02. Le rapport final est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁴ COM(2006) 618 final

⁵ Étude n° JAI/A3/2002/02, p. 47.

⁶ Il faut cependant noter que la plupart des États membres combinent des éléments des deux systèmes, même lorsqu'un système national peut, globalement, être rattaché à l'un des deux.

- un premier type de système prévoit la déclaration par le débiteur de la totalité de son patrimoine⁷. Certains États membres⁸ ont mis en place un système similaire, dans lequel le débiteur est également tenu de divulguer son patrimoine, mais seulement dans la mesure nécessaire à la satisfaction de la créance;

- d'autres États membres, en particulier ceux où le débiteur n'est pas tenu de divulguer son patrimoine, permettent un accès à des systèmes de recherche qui fournissent des informations spécifiques⁹. Dans ces États, les informations nécessaires sont essentiellement tirées de registres. Ce système est appliqué de manière très variable en termes d'accès aux registres et aux autres sources d'information, comme en termes de compétence en matière d'enquête et de consultation.

Le recouvrement transfrontalier des créances est entravé par les différences entre systèmes juridiques nationaux et par une connaissance insuffisante de la part des créanciers des structures d'informations existant dans les autres États membres. Cependant, la similitude des structures sous-jacentes de ces systèmes juridiques nationaux pourrait servir de base à un rapprochement¹⁰. Il pourrait être envisagé, par l'adoption de mesures au niveau européen, d'améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs et de renforcer le droit des créanciers d'obtenir des informations, tout en respectant les principes de la protection de la vie privée du débiteur, qui font contrepoids au droit du créancier de recouvrer effectivement sa créance et qui sont prescrits par la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel¹¹.

Le présent livre vert se concentre sur l'amélioration de l'exécution des décisions judiciaires. Il n'aborde donc ni la question des limites (matérielles) à l'exécution de ces décisions ni celle du rôle des organismes privés ou semi-privés dans le processus d'exécution.

⁷ Exemple: Allemagne, Grèce et Angleterre.

⁸ Espagne et Portugal.

⁹ Par exemple, en Écosse, des registres détaillés sont accessibles en ligne, mais le système judiciaire ne prévoit pas de déclaration du débiteur ou du tiers-débiteur.

¹⁰ Étude n° JAI/A3/2002/02, p. 48.

¹¹ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31. La directive 95/46/CE vise à garantir le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel des particuliers, mais aussi à assurer la libre circulation de ces données dans l'Union européenne. Selon la directive, le traitement des données à caractère personnel doit être loyal et licite. Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités (principe de la limitation des finalités). Elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées (principe de proportionnalité). Les informations obtenues ne doivent pas être transférées à des tiers non autorisés. Le traitement des données est autorisé si la personne concernée a donné son consentement ou si une ou plusieurs autres conditions sont réunies, parmi lesquelles: le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement. Le traitement des données sensibles est possible lorsqu'il est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice. De plus, les exigences de transparence de la directive prévoient l'obligation d'informer la personne concernée sur le type de traitement auquel sont destinées ses données à caractère personnel, y compris l'identité du responsable du traitement, les finalités du traitement et les possibles destinataires des données. En vertu des règles ci-dessus, les finalités du traitement, le type d'informations à caractère personnel nécessaires et les destinataires des données doivent être déterminés de manière précise et la personne concernée doit en être dûment informée. Pour autant que ces conditions soient remplies, rien ne s'oppose à ce que le législateur prévienne la transparence effective du patrimoine des débiteurs.

Question 1:

Considérez-vous qu'il soit nécessaire de prendre des mesures au niveau communautaire pour améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs?

Estimez-vous que l'interface entre l'exécution des décisions judiciaires et la protection des débiteurs, ou le rôle des organismes privés ou semi-privés dans l'exécution des décisions judiciaires requièrent une attention expresse dans ce contexte? Dans l'affirmative, quels éléments jugez-vous importants?

II. Solutions envisageables

Les informations concernant le patrimoine d'un débiteur peuvent être obtenues de différentes sources, notamment à partir des registres et auprès du débiteur lui-même. Par conséquent, au lieu de se concentrer sur une mesure européenne unique, il est proposé d'envisager un ensemble de mesures qui pourraient contribuer à garantir l'obtention par le créancier d'informations fiables sur le patrimoine de son débiteur dans un délai raisonnable. Les mesures envisagées dans le présent livre vert sont les suivantes:

- élaboration d'un manuel concernant les lois et pratiques nationales en matière d'exécution;
- développement de l'information fournie dans les registres et amélioration de l'accès à ceux-ci;
- échange d'informations entre les autorités d'exécution;
- mesures concernant la déclaration du débiteur.

1. Élaboration d'un manuel concernant les lois et pratiques nationales en matière d'exécution

Actuellement, il y a très peu d'informations sur les systèmes d'exécution dans les 27 États membres¹². Sur un plan pratique, un manuel sur les systèmes d'exécution des États membres pourrait être élaboré. Ce manuel pourrait indiquer, pour chaque État membre, toutes les sources d'information consultables pour ce qui concerne le patrimoine des personnes, les coordonnées des personnes habilitées à accéder à ces informations lorsque l'accès est limité, les éventuels frais de consultation ainsi que d'autres renseignements appropriés. Ce manuel pourrait être mis à disposition sur le site web du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale¹³.

Question 2: *Quelle utilité aurait selon vous un manuel contenant toutes les informations sur les systèmes d'exécution des États membres?*

¹² Certaines informations de base sur les systèmes nationaux d'exécution et les autorités compétentes auxquelles peuvent être présentées les demandes d'exécution sont déjà disponibles sur le site du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale:

http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_gen_fr.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

2. Développement de l'information fournie dans les registres et amélioration de l'accès à ceux-ci

a) Registres du commerce

Les registres publics constituent la principale source d'informations, et les plus importants d'entre eux sont les registres du commerce.

Les registres du commerce ont été partiellement harmonisés par la première directive du Conseil sur le droit des sociétés (la «directive publicité»)¹⁴, de 1968, et par la onzième directive du Conseil sur le droit des sociétés (la «directive succursales»)¹⁵, de 1989. L'article 2, paragraphe 1, de la «directive publicité» fait obligation aux sociétés de rendre publics certains documents et informations¹⁶. L'article 2, paragraphe 1, point a), de la «directive succursales» dispose que l'adresse de la succursale doit être publiée. À l'heure actuelle, les registres du commerce des États membres fournissent des informations détaillées sur chaque entreprise inscrite (statut juridique, date de constitution, capital social, secteur d'activité, organes de la société et pouvoirs de représentation, et parfois même nombre d'employés)¹⁷. Ces informations sont souvent enregistrées par voie électronique dans des registres centraux et consultables en ligne¹⁸.

Les deux directives visent donc à établir la transparence dans les relations commerciales au sens large, y compris dans les procédures d'exécution. Elles ne prévoient toutefois pas l'harmonisation intégrale des registres du commerce. Elles s'appliquent seulement à certaines sociétés commerciales, et non aux particuliers ou aux partenariats commerciaux¹⁹. De plus, les

¹⁴ Première directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 65 du 14.3.1968, p. 8).

¹⁵ Onzième directive 89/666/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant la publicité des succursales créées dans un État membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre État (JO L 395 du 30.12.1989, p. 36).

¹⁶ Ces documents et informations sont les suivants:

- a) l'acte constitutif, et les statuts s'ils font l'objet d'un acte séparé;
- b) les modifications des actes mentionnés sous a), y compris la prorogation de la société;
- c) après chaque modification de l'acte constitutif ou des statuts, le texte intégral de l'acte modifié dans sa rédaction mise à jour;
- d) la nomination, la cessation des fonctions ainsi que l'identité des personnes qui, en tant qu'organe légalement prévu, ou membres de tel organe:
 - i) ont le pouvoir d'engager la société à l'égard des tiers et de la représenter en justice,
 - ii) participent à l'administration, à la surveillance ou au contrôle de la société.

Les mesures de publicité doivent préciser si les personnes qui ont le pouvoir d'engager la société peuvent le faire seules ou doivent le faire conjointement.

e) au moins annuellement, le montant du capital souscrit, lorsque l'acte constitutif ou les statuts mentionnent un capital autorisé, à moins que toute augmentation du capital souscrit n'entraîne une modification des statuts;

f) le bilan et le compte de profits et pertes de chaque exercice. Le document qui contient le bilan doit indiquer l'identité des personnes qui, en vertu de la loi, sont appelées à certifier celui-ci.

¹⁷ En Italie, ces informations sont consignées dans un registre central, qui est tenu en ligne par les chambres de commerce italiennes et peut être consulté à l'adresse www.infocamere.it.

¹⁸ On notera que les services privés offrant un accès en ligne aux registres du commerce ou à des bases de données commerciales contenant des informations sur les entreprises, comme l'European Business Register (www.ebr.org), utilisent eux aussi les informations contenues dans les registres officiels.

¹⁹ Les études comparatives montrent cependant que des informations concernant les entrepreneurs individuels sont inscrites dans des registres et peuvent être consultées dans tous les États membres.

États membres sont libres de centraliser ou non leurs registres du commerce ou des sociétés: alors qu'au Royaume-Uni, il y a trois registres centraux contenant toutes les informations relatives aux entreprises, l'Allemagne compte plus de 400 registres, tenus par les juridictions locales. Par ailleurs, les informations contenues dans les registres du commerce n'ont pas toujours le même degré de fiabilité: dans certains États membres²⁰ les informations ne sont pas vérifiées avant d'être consignées au registre²¹. Dans certains États membres, les informations contenues dans le registre du commerce peuvent être obsolètes, parce que les entreprises qui négligent de communiquer leurs changements de situation ne s'exposent pas à des sanctions suffisamment dissuasives²².

En outre, la «directive publicité» ne couvre pas le traitement électronique des données ni l'accès en ligne aux registres du commerce. On notera cependant que le Conseil, lors de sa réunion des 12 et 13 juin 2007, a conclu qu'il conviendrait «de poursuivre les travaux en matière de justice en ligne en vue de créer, au niveau européen, une plateforme technique donnant accès, dans le domaine de la justice, aux systèmes électroniques existants ou futurs». Les actions prioritaires pour l'avenir comprennent ainsi la création des conditions nécessaires à la mise en réseau des registres d'insolvabilité, ainsi que des registres du commerce et des sociétés.

Question 3: *Faut-il développer l'information fournie dans les registres du commerce et améliorer l'accès à ceux-ci? Dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure?*

b) Registres de la population

Un créancier cherchant l'adresse d'un débiteur qui n'est pas un professionnel immatriculé peut rencontrer des difficultés plus grandes encore. Dans la plupart des États membres,²³ les adresses de tous les habitants sont inscrites dans le registre de la population. Ces registres sont cependant organisés de façons très différentes. Dans certains États membres²⁴, ils sont tenus par les autorités locales, de sorte qu'un créancier cherchant l'adresse d'un débiteur doit consulter tous les registres locaux du pays – une tâche impossible. Les registres centraux ne sont souvent pas accessibles au créancier²⁵. En conséquence, les créanciers cherchant l'adresse d'un débiteur qui est un consommateur ou un particulier se heurtent à de sérieuses difficultés. De plus, les autorités d'exécution n'ont pas partout accès à ces registres. La création de ce type de registre dans un État membre où il n'existe pas encore peut parfois être contraire à la tradition juridique locale. Les services privés proposant des services transfrontaliers de consultation de registres sont encore au premier stade de leur développement. Toute mesure envisagée devrait aussi respecter les règles en matière de protection des données et de la vie privée des débiteurs.

Question 4: *L'accès aux registres de la population existants devrait-il être amélioré? Dans l'affirmative, de quelle manière?*

²⁰ Exemples: Irlande, Pays-Bas, Finlande, Royaume-Uni.

²¹ Dans d'autres États membres, elles sont examinées et vérifiées par les conservateurs avant leur enregistrement.

²² Exemple: Cour de justice, affaire C-191/95 Commission contre Allemagne Rec. 1998, p. I-5449.

²³ À l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande.

²⁴ Exemples: Allemagne, Italie.

²⁵ Exception: en Autriche, le registre central de la population est accessible en ligne, à l'adresse: www.business.telekom.at.

c) Registres fiscaux et de sécurité sociale

Les registres fiscaux et de sécurité sociale contiennent souvent des informations sur les débiteurs, comme leur adresse, les coordonnées de leur employeur ou leur numéro de compte en banque; l'accès à ces informations peut faciliter sensiblement l'exécution d'une créance monétaire. Les systèmes juridiques des États membres où il n'existe pas de déclaration du débiteur habilitent les autorités d'exécution à consulter les registres tenus par des autorités publiques pour y rechercher des informations concernant le patrimoine des débiteurs²⁶. En revanche, l'accès direct des autorités d'exécution aux registres non publics n'est pas prévu uniquement dans les pays où la loi n'exige pas de déclaration du débiteur. Au contraire, les législations modernes en matière d'exécution permettent aux organismes qualifiés d'accéder aux fichiers non tenus par des autorités publiques. En Autriche²⁷ et en Espagne, les juridictions peuvent demander aux registres de sécurité sociale des informations sur l'emploi du débiteur. Au Portugal, les huissiers doivent d'abord solliciter l'autorisation des juridictions d'exécution, mais ils disposent ensuite d'un libre accès. En Espagne et en Suède, les autorités d'exécution peuvent aussi demander directement des informations contenues dans les registres fiscaux. En Slovénie, l'administration fiscale peut communiquer des données concernant un contribuable déterminé à d'autres autorités publiques, nationales ou locales, ainsi qu'aux personnes investies de certains pouvoirs pour l'exercice des compétences que leur confère la loi. En Estonie, depuis 2008, un huissier peut interroger le registre du fonds d'assurance santé, le registre de la sécurité sociale et le registre des valeurs mobilières. Dans ces pays, l'efficacité des procédures d'exécution a été considérablement renforcée. De plus, créances privées et publiques y sont (au moins dans une certaine mesure) traitées de la même façon. Le système suédois, où les autorités d'exécution ont accès aux registres de la sécurité sociale et de l'administration fiscale, peut offrir au créancier un meilleur moyen d'information que la déclaration du débiteur. En effet, comme il n'exige pas la coopération du débiteur, il augmente les chances d'obtenir rapidement une information précise et il peut constituer pour le créancier un moyen efficace d'obtenir sur son débiteur des informations qu'il n'obtiendrait pas autrement.

Toutefois, il pourrait y avoir conflit entre ce droit d'accès aux registres et les règles relatives à la protection des données à caractère personnel et au secret en matière sociale et fiscale. En particulier, les informations contenues dans les registres de la sécurité sociale et de l'administration fiscale peuvent être sensibles. Par conséquent, l'octroi d'un accès à ces données devrait tenir compte des dispositions légales concernant le traitement des données sensibles, qui peuvent différer d'un État membre à l'autre.

Question 5: *Faut-il faciliter l'accès des autorités d'exécution aux registres fiscaux et de sécurité sociale? Dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure?*

²⁶ L'Italie et l'Écosse font exception. Aux Pays-Bas et en Belgique, les huissiers peuvent rechercher l'adresse et les coordonnées de l'employeur d'un débiteur dans les registres de la sécurité sociale. Au Luxembourg, un créancier peut saisir le juge de paix d'une demande de consultation du registre de la sécurité sociale. En France, la situation juridique est plus compliquée. Les huissiers de justice, privés d'accès direct à l'assistance administrative, doivent passer par le Procureur de la République. En outre, il est interdit aux huissiers d'utiliser les informations obtenues à des fins autres que l'exécution du titre détenu par le créancier.

²⁷ La loi autrichienne donne même la priorité aux informations contenues dans les registres de la sécurité sociale. Une déclaration du débiteur ne peut être exigée que si le registre de la sécurité sociale n'a pu fournir aucune donnée concernant l'emploi ou le revenu du débiteur.

3. Échange d'informations entre les autorités d'exécution

a) Situation actuelle

À l'heure actuelle, les autorités d'exécution d'un État membre ne peuvent accéder directement aux registres (non publics) d'un autre État membre qui a ouvert lesdits registres à ses propres autorités d'exécution. Lorsque ce droit d'accès existe, il est strictement limité aux autorités d'exécution de l'État membre concerné. Il n'existe actuellement aucun instrument international traitant de l'échange d'informations entre organismes d'exécution nationaux²⁸.

Le manque de coopération transfrontalière entre les autorités d'exécution dans les matières civiles contraste cependant avec les rapports de collaboration étroite qu'entretiennent les autorités fiscales des États membres de l'Union européenne. Une directive traitant du recouvrement des créances résultant des opérations du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole²⁹ prévoit un système d'échange direct d'informations entre les autorités nationales. Le champ d'application de cette directive a été élargi à certaines créances fiscales³⁰. L'article 4 de la directive dispose ce qui suit: «[s]ur demande de l'autorité requérante, l'autorité requise lui communique les renseignements qui lui sont utiles pour le recouvrement d'une créance». Les demandes sont aujourd'hui transmises par voie électronique³¹. L'autorité requise n'est pas tenue de transmettre des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de cet État³².

b) Solutions envisageables

Par conséquent, étant donné l'absence de registres à l'échelle européenne, il pourrait être envisagé d'améliorer la coopération entre les autorités d'exécution nationales et d'établir un échange direct d'informations entre ces autorités. Les autorités d'exécution d'un État membre auraient la possibilité de solliciter l'assistance des organes compétents d'un autre État

²⁸ Les Pays Nordiques projettent cependant d'adopter une convention sur l'échange d'informations dans les affaires de recouvrement de créances. Cette convention serait le premier instrument prévoyant une coopération directe entre organismes d'exécution. Il ne s'agit toutefois que d'une exception et, dans la plupart des cas, l'accès amélioré aux registres récemment accordé aux autorités d'exécution dans certains États membres reste strictement territorial.

²⁹ Directive 76/308/CEE du Conseil, du 15 mars 1976, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane (JO L 73 du 19.06.1976, p. 18).

³⁰ Directive 2001/44/CE du Conseil, du 15 juin 2001, modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accise, JO L 175 du 28.6.2001, p. 17.

³¹ Directive 2002/94/CE de la Commission du 9 décembre 2002 fixant les modalités pratiques nécessaires à l'application de certaines dispositions de la directive 76/308/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures (JO L 337 du 12.12.2002, p. 41).

³² À cet égard, on notera que l'article 44 de la proposition de la Commission pour un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires (COM(2005)649 final) prévoit une coopération entre les autorités centrales des États membres, dans le cadre de laquelle celles-ci doivent donner «accès aux informations permettant de faciliter le recouvrement des créances alimentaires». Ces informations sont fournies afin d'atteindre les objectifs suivants: «localisation du débiteur» et «évaluation du patrimoine du débiteur».

membre. À cet égard, l'instrument communautaire en vigueur concernant l'assistance mutuelle entre autorités fiscales pourrait servir de modèle.

On pourrait aussi examiner la possibilité d'utiliser le Système d'Information du Marché Intérieur (IMI) aux fins de l'échange d'informations entre autorités d'exécution nationales. L'IMI est un outil électronique qui a été créé pour permettre l'échange d'informations entre les administrations des États membres. Il fonctionne dans toutes les langues officielles et peut, potentiellement, être utilisé pour n'importe quel texte législatif communautaire.

Selon cette approche, un nouvel instrument communautaire pourrait énumérer les autorités d'exécution nationales habilitées à interroger les registres des autres États membres et fixer les délais dans lesquels une demande de renseignements devrait être satisfaite. Des formulaires de demande et de réponse standardisés pourraient être établis dans toutes les langues communautaires, et les données pourraient être échangées par voie électronique dans toute la mesure du possible.

Si cette option est retenue, il sera nécessaire de réfléchir à la façon de surmonter les difficultés liées aux différences considérables pouvant exister entre les informations accessibles aux autorités d'exécution. Dans certains États membres³³, les autorités d'exécution ne sont pas des organismes publics et ne peuvent accéder aux registres publics de leur propre pays. Elles ne pourraient donc pas fournir les informations voulues aux autorités d'exécution des autres États membres.

Les procédures d'assistance mutuelle doivent tenir compte des règles en matière de protection des données.

Question 6: *L'échange d'informations entre les autorités d'exécution devrait-il être amélioré? Dans l'affirmative, de quelle manière?*

4. La déclaration du débiteur

a) Situation actuelle

Bon nombre de systèmes nationaux³⁴ habilent les autorités d'exécution à interroger

³³ Par exemple: la France et le Royaume-Uni.

³⁴ Le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles).

La Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Écosse ne prévoient pas de déclaration du débiteur. En France, le débiteur est soumis à une obligation d'information limitée, qui ne concerne que son compte bancaire; aux Pays-Bas, l'autorité d'exécution peut exiger du débiteur qu'il révèle ses revenus; en Belgique, le débiteur doit révéler son patrimoine lorsqu'une mesure conservatoire est demandée. L'introduction d'une déclaration du débiteur est en cours d'examen en Italie.

En Lettonie, la loi ne prévoit pas de déclaration du débiteur à proprement parler. En revanche, en vertu du code de procédure civile (articles 552 et 557), au stade de l'exécution d'une décision ou d'un jugement d'une juridiction, le débiteur doit fournir à l'huissier assermenté des informations sur sa situation financière. S'il fournit intentionnellement de fausses informations, le débiteur s'expose à des sanctions administratives ou pénales.

En Roumanie, le débiteur n'est pas tenu de produire une déclaration de patrimoine/revenus avant qu'un ordre d'exécution n'ait été obtenu du juge. Selon le code de procédure civile, l'huissier a le devoir d'insister par tous les moyens de droit pour que l'obligation énoncée dans l'ordre d'exécution soit honorée intégralement et sans délai. Il peut exiger du débiteur qu'il déclare par écrit ses revenus et son patrimoine, ainsi que l'endroit où ils se situent (article 373 du code de procédure civile).

directement le débiteur sur son patrimoine. Dans certains États membres, la déclaration du débiteur prend la forme d'un témoignage devant la juridiction d'exécution. Le débiteur est invité à participer à une audition, où il est interrogé par le juge (ou un commis judiciaire)³⁵. Le créancier peut poser d'autres questions³⁶. Le débiteur peut également être soumis à un contre-interrogatoire, et il doit présenter les titres établissant ses droits et avoirs³⁷. Dans d'autres États membres, la déclaration du débiteur doit être établie sur un formulaire imposé³⁸. Dans ces États, la déclaration du débiteur n'est pas considérée comme un témoignage, mais comme collecte d'informations par les autorités d'exécution.

Il y a deux types de déclaration: le premier type oblige le débiteur à révéler l'intégralité de son patrimoine, tandis que le second limite la déclaration aux avoirs nécessaires pour assurer le recouvrement de la créance.

Les conditions à remplir pour obtenir la déclaration du débiteur sont comparables. Dans tous les États membres, la déclaration est demandée par le créancier. Normalement, la déclaration n'est exigée que lorsqu'une première tentative de saisie a été infructueuse ou qu'il est probable que la saisie le sera. Les systèmes d'exécution modernes exigent que la déclaration soit présentée au commencement de la procédure, afin de permettre aux autorités d'exécution d'obtenir les informations nécessaires à un stade précoce³⁹. Dans ces systèmes, l'échec d'une première saisie n'est pas une condition préalable.

Le principal problème que pose la déclaration du débiteur est que celui-ci doit faire cette déclaration en personne. Si le débiteur refuse de révéler ses avoirs, les autorités d'exécution

³⁵ À Chypre, le débiteur sollicite l'aide du juge, afin d'être déclaré en faillite. Dans un premier temps, le débiteur demande au juge une ordonnance de mise sous séquestre. Par la suite, la faillite est prononcée. Au Danemark, en Irlande, en Angleterre, en Autriche et en Espagne.

En Bulgarie, le code de procédure civile, qui date de 1952, ne contient actuellement aucune disposition régissant la déclaration d'un débiteur. En vertu de l'article 448 du code de procédure civile, qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2008, le débiteur sera obligé de comparaître devant le juge d'arrondissement et de déclarer l'intégralité de son patrimoine et de ses revenus, si ses avoirs établis se révèlent insuffisants. Pour obtenir une déclaration du débiteur, l'huissier devra saisir le tribunal régional, qui examinera sa requête en audition publique. S'il fait une fausse déclaration ou refuse de comparaître ou de révéler ses avoirs, le débiteur tombe sous le coup de l'article 290a du code pénal et encourt une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans.

En République tchèque, la loi prévoit une déclaration de patrimoine (§260a - 260h du code de procédure civile). Aucun formulaire spécifique n'est prévu, et la déclaration peut également être présentée oralement devant le tribunal. S'il fait une fausse déclaration ou refuse de révéler ses avoirs, le débiteur encourt une peine d'emprisonnement allant jusqu'à un an, ou une amende (§256 du code pénal).

En Slovaquie, le débiteur est tenu, sur requête du créancier ou à l'initiative du tribunal, si le créancier prouve par présomption que les mesures d'exécution proposées ne suffiront pas à satisfaire sa créance, de produire à tout stade de la procédure d'exécution un inventaire de ses avoirs accompagné des preuves de sa propriété et de tout autre droit réel sur ses avoirs. Le tribunal oblige par ordonnance le débiteur à produire un inventaire de ses avoirs. Si le débiteur ne s'exécute pas dans le délai imparti, le juge organise une audition lors de laquelle le débiteur est interrogé sur l'état de son patrimoine. Le tribunal informe le débiteur des conséquences d'un éventuel parjure. Le débiteur qui a été dûment convoqué mais refuse de comparaître ou communique des informations erronées ou incomplètes lors de l'audition ou dans l'inventaire qu'il fournit, encourt une amende plafonnée à 4 173 euros pour une personne physique et à 41 730 euros pour une personne morale ou un actionnaire/propriétaire unique.

³⁶ Tel est le cas dans la plupart des États membres.

³⁷ En Irlande et en Angleterre.

³⁸ En Allemagne, en Espagne, en Autriche et en Suède.

³⁹ Par exemple, en Espagne et au Portugal.

peuvent, avec l'aide des forces de police, recourir à la contrainte physique et le faire arrêter⁴⁰. Au Portugal, le débiteur réticent encours une amende; dans de nombreux autres États membres, il peut être emprisonné (la peine pouvant aller jusqu'à un, voire deux ans)⁴¹. Une déclaration incorrecte ou fausse est considérée comme une infraction pénale⁴². C'est pourquoi, dans certains États membres, la déclaration est faite sous serment⁴³.

Dans certains États membres, il n'existe pas de déclaration du débiteur⁴⁴. Cela peut s'expliquer par le fait que cette déclaration est assimilée à une sorte d'exécution contre la personne (du débiteur), passible d'emprisonnement. Une autre raison peut résider dans la nature juridique de la déclaration, qui peut être assimilée à un témoignage, en particulier si la déclaration est faite lors d'une audition devant la juridiction d'exécution. Les autorités d'exécution étant clairement distinctes des tribunaux dans la plupart des États membres ayant une tradition de droit romain, ce témoignage peut être considéré comme incompatible avec les structures d'exécution. Cependant, dans d'autres États membres, la déclaration peut aussi être recueillie par l'huissier ou une autre autorité d'exécution. De plus, l'obligation du débiteur de déclarer ses avoirs est largement reconnue dans les procédures d'insolvabilité et les procédures analogues⁴⁵.

b) Solutions envisageables

Si l'adoption au niveau communautaire de mesures relatives à la déclaration du débiteur devaient être jugées utiles et nécessaires pour améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs, plusieurs options pourraient être envisagées.

Une première solution consisterait en un instrument communautaire faisant obligation aux États membres d'instaurer une procédure de déclaration par le débiteur mais leur laissant le soin de fixer les modalités de cette déclaration. Un modèle de disposition de ce type a été élaboré par le groupe Storme sur le rapprochement des procédures civiles dans l'Union européenne⁴⁶.

⁴⁰ En Irlande et en Angleterre, la désobéissance à une injonction du juge est considérée comme un outrage à magistrat.

⁴¹ Tel est le cas au Danemark, en Allemagne, en Irlande, en Angleterre, en Grèce, en Espagne, en Autriche, au Portugal et en Suède.

⁴² En Estonie, le tribunal peut contraindre le débiteur à comparaître, ou le placer en détention, s'il refuse sans raison valable de fournir la liste de ses avoirs à l'huissier ou de déclarer son patrimoine sous serment. Le débiteur peut être placé en détention jusqu'à trente jours. Un an après sa déclaration sous serment, le débiteur peut être invité à déclarer une nouvelle fois son patrimoine sous serment, si l'huissier a des raisons de penser que son patrimoine s'est enrichi depuis la première déclaration.

⁴³ Par exemple, en Estonie, le tribunal peut - à la demande de l'huissier ou du plaignant - exiger que le débiteur certifie sous serment que les informations concernant son patrimoine fournies à l'huissier sont exactes.

⁴⁴ Voir notes 33 et 34 ci-dessus.

⁴⁵ Par exemple en Belgique, dans les procédures d'insolvabilité concernant les consommateurs.

⁴⁶ Voir l'article 12.4 de la proposition formulée par le groupe d'experts dans le rapport Storme (ed.) «Rapprochement du droit judiciaire de l'Union européenne», p. 210-211

«Afin de permettre au créancier, porteur d'un titre exécutoire et justifiant de recherches infructueuses des biens saisissables, de diligenter la procédure d'exécution, chaque État membre doit prévoir:

1. l'obligation du débiteur de déclarer au créancier, ou à l'autorité appropriée, les éléments de son patrimoine;

2. l'autorité qualifiée pour imposer à des tiers de donner aux agents d'exécution les informations qu'ils détiennent à ce sujet. Les tiers visés sont, entre autres, les organismes auprès desquels un compte est supposé ouvert au nom du débiteur.

3. les sanctions des obligations précitées.»

Toutefois, un instrument ne prévoyant qu'une telle «harmonisation minimale» présenterait plusieurs inconvénients: les différences entre systèmes juridiques nationaux continueraient d'exister; la déclaration de patrimoine sur la base d'un formulaire unique commun serait impossible, et des différences considérables subsisteraient sur le plan des sanctions pour inexécution.

L'instauration d'un système de déclaration du débiteur devrait tenir compte du principe de proportionnalité: il conviendrait que la déclaration évite les informations qui ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi. Une formule obligeant le débiteur à déclarer l'intégralité de son patrimoine à l'avance respecterait moins la vie privée qu'une obligation de fournir les informations nécessaires uniquement lorsque certaines conditions sont remplies.

c) L'instauration d'une déclaration de patrimoine européenne

Une autre option à envisager consisterait par conséquent à instituer une «déclaration de patrimoine européenne» uniforme, qui obligerait les débiteurs à révéler l'intégralité de leur patrimoine dans l'espace judiciaire européen. La transparence du patrimoine des débiteurs ne devrait pas être limitée par la territorialité des procédures d'exécution des États membres, puisque, dans l'espace judiciaire européen – qui garantit la libre circulation des décisions de justice - tous les avoirs d'un débiteur peuvent en principe faire l'objet d'une procédure d'exécution⁴⁷.

La déclaration pourrait être faite sur un formulaire standard, disponible dans toutes les langues communautaires. Des normes minimales (voire uniformes) pourraient fixer les conditions et le contenu de la déclaration et des sanctions. En conséquence, les créanciers bénéficieraient d'un accès équivalent aux informations concernant le patrimoine des débiteurs dans tout l'espace juridique européen, tandis que les débiteurs bénéficieraient d'une protection équivalente dans tout le marché intérieur. En outre, cela réduirait la tentation de localiser les procédures d'exécution dans les États où l'information est la plus accessible et la plus complète.

Ce nouvel instrument ne devant pas interférer dans l'organisation des autorités d'exécution des États membres, chaque État pourrait désigner une autorité publique ou un organe compétent pour recevoir la déclaration. Le contenu de la déclaration serait communiqué au créancier ou à l'autorité compétente, conformément à chaque législation nationale (par exemple: à l'huissier justice, à l'autorité ou à la juridiction d'exécution).

Le débiteur devrait pouvoir se soustraire à son obligation de déclaration, en acceptant de payer ou en désignant des avoirs suffisants pour l'exécution. Il paraîtrait également judicieux de permettre au débiteur d'éviter la déclaration en proposant un paiement échelonné, assorti d'une garantie bancaire ou d'une sûreté équivalente.

Pour faire sa déclaration, le débiteur pourrait remplir un formulaire. Dans la mesure du possible, ce formulaire devrait comporter des cases à cocher (indiquant les types de biens détenus). La possibilité de remplir le formulaire en ligne dans l'Atlas judiciaire européen en matière civile⁴⁸ pourrait aussi être offerte.

⁴⁷ On notera que tel est déjà le cas dans la pratique de certains États membres (particulièrement en Autriche, en Allemagne et en Angleterre), où le principe de territorialité ne s'applique pas à la déclaration du débiteur. La déclaration sous serment que le débiteur est tenu de faire englobe à la fois ses avoirs domestiques et ses avoirs à l'étranger.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/te_information_fr.htm.

Enfin, l'instrument pourrait prévoir les sanctions applicables en cas de non-respect du dispositif. Une option possible consisterait à prévoir des amendes et/ou l'arrestation du débiteur. Celui-ci pourrait encourir des sanctions pénales en cas de fausse déclaration. Afin d'éviter des pressions injustifiées sur le débiteur, l'instrument pourrait interdire la publication de sa déclaration de patrimoine dans un registre accessible au public («liste de débiteurs»).

Question 7: *Estimez-vous qu'il y a lieu d'instituer une déclaration de patrimoine européenne?*

Question 8: *Dans l'affirmative, à quelles conditions devrait-elle être exigible? Une fausse déclaration devrait-elle entraîner une sanction? Si oui, laquelle?*

Question 9: *Quel degré d'harmonisation jugez-vous approprié pour une déclaration de patrimoine européenne? Quel devrait être le contenu précis de cette déclaration?*

5. Autres mesures

Outre les mesures possibles examinées dans le présent livre vert, d'autres solutions peuvent être envisagées pour augmenter la transparence du patrimoine des débiteurs.

Question 10: *L'adoption de quelles autres mesures au niveau communautaire proposeriez-vous pour augmenter la transparence du patrimoine des débiteurs?*