

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 449<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3 ET 4 DÉCEMBRE 2008

#### **Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs*»**

COM(2008) 128 *final*

(2009/C 175/12)

Le 6 mars 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre vert — l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs*»

COM(2008) 128 *final*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteur J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

#### **1. Conclusions**

1.1 Le livre vert sur «L'exécution effective des décisions judiciaires dans l'UE: transparence du patrimoine des débiteurs» (COM(2008) 128 *final*, du 6 mars 2008) succède au livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires (COM(2006) 618 *final*) et s'inscrit dans un vaste ensemble de mesures que la Commission est en train de prendre en vue de créer un espace judiciaire européen qui puisse servir de socle, pour ce qui est des aspects judiciaires, à la réalisation du marché intérieur.

1.2 Le CESE a généralement soutenu ces initiatives tout en attirant néanmoins l'attention sur la nécessité qu'elles soit dûment justifiées en termes de subsidiarité et de proportionnalité, d'une part, et de compatibilité avec les principes fondamentaux du droit procédural civil commun aux États membres et de respect des droits fondamentaux, d'autre part.

1.3 Tant dans son avis sur le Livre vert antérieur relatif aux saisies des avoirs bancaires que dans le cas présent, le CESE estime

non seulement que les initiatives ne sont pas suffisamment étayées par des faits permettant de définir ou de caractériser la situation qu'elles visent à résoudre mais également que certaines des mesures suggérées dépassent largement, en termes de proportionnalité, ce qui serait nécessaire et qui ne pourrait être atteint par les moyens nationaux qui existent déjà. Ces mesures pourraient même dans certains cas constituer des atteintes à certains droits fondamentaux des citoyens, tels que la protection de la vie privée et l'équilibre des moyens de défense.

1.4 Le CESE considère que dans les domaines à l'examen, l'on peut et l'on doit progresser considérablement dans le sens d'une meilleure coopération entre les autorités nationales, d'une efficacité accrue et d'une plus grande rapidité dans le fonctionnement des systèmes nationaux existants, d'un meilleur accès aux informations et aux registres existants et d'un meilleur échange d'informations comme d'une meilleure connaissance réciproque de la manière dont fonctionnent les systèmes nationaux.

1.5 Le CESE est ainsi clairement défavorable à l'idée de créer un registre central de la population européenne, de prévoir un accès généralisé et aléatoire de n'importe quel créancier aux registres fiscaux et de sécurité sociale, et d'adopter au niveau communautaire d'une formule standard de déclaration de l'intégralité du patrimoine des débiteurs.

1.6 Le CESE est d'avis que la création d'une base de données de droit comparé élaborée par des professionnels compétents et mise à jour en permanence peut contribuer à une meilleure connaissance de systèmes nationaux d'exécution des décisions de justice et de leur mode de fonctionnement dans la pratique des tribunaux.

1.7 Enfin, le CESE suggère en particulier (paragraphe 5.8.) de prendre en considération certaines initiatives alternatives qui vont dans le sens de l'objectif préconisé dans le livre vert sans qu'il soit nécessaire de légiférer davantage au niveau communautaire.

## 2. Bref résumé du livre vert

2.1 Avec le livre vert à l'examen, la Commission lance une deuxième <sup>(1)</sup> consultation des parties concernées sur la manière d'améliorer l'exécution des décisions judiciaires, portant maintenant notamment sur la manière de surmonter les problèmes posés par la difficulté d'accéder à des informations fiables pour la localisation des débiteurs ou de leurs actifs.

2.2 La Commission estime que la connaissance de l'adresse exacte du débiteur et l'accès à des informations exactes sur ses biens sont la base de procédures d'exécution plus efficaces mais elle reconnaît que les systèmes nationaux de registres et de déclarations des débiteurs relatives à leur patrimoine, présentent, tout en étant comparables, des différences significatives en termes de conditions d'accès, de procédures d'obtention d'informations ainsi que de contenu de l'information elle-même, ce qui compromet leur fiabilité et leur rapidité.

2.3 Compte tenu du fait que le recouvrement transfrontalier des dettes est compromis par les différences qui existent entre les différents ordres juridiques nationaux et par la connaissance insuffisante que les créanciers ont des structures d'information existantes dans les États membres, la Commission poursuit avec ce livre vert l'objectif final d'une adoption éventuelle au niveau européen d'une série de mesures visant à accroître la transparence du patrimoine des débiteurs et à renforcer le droit des créanciers et des autorités d'exécution d'obtenir des informations garantissant une exécution efficace des décisions d'exécution pour le paiement de dettes de nature civile et commerciale, et ce toujours dans le respect des principes relevant de la protection des données à caractère personnel, établis dans la directive 95/46/CE.

2.4 Dans cet objectif, la Commission examine dans le détail les contours des mesures qui pourraient être adoptées et résumées en 10 questions.

(1) La première a été organisée à l'occasion du livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires [COM(2006) 618 final]; Avis du CESE: JO C 10 du 15.1.2008, p. 2.

## 3. Contexte de l'initiative

3.1 Cette initiative s'inscrit à juste titre dans un vaste ensemble de mesures que la Commission a adoptées dans l'intention louable de créer un espace judiciaire qui puisse servir de socle, pour ce qui est des aspects judiciaires, à la réalisation du marché unique <sup>(2)</sup> et en particulier de faciliter l'exécution des décisions judiciaires dans l'Union européenne grâce à des mesures permettant de connaître le domicile ou le siège du débiteur auxquels l'exécution peut lui être notifiée et d'avoir une information précise sur les éléments de son patrimoine qui peuvent couvrir la dette exigible, où qu'ils se trouvent sur le territoire de n'importe quel État membre.

3.2 La Commission a pris soin, ce qui mérite d'être souligné, de consulter non seulement les 15 États membres dont la situation a été analysée dans l'étude qui a servi de base au Livre vert à l'examen <sup>(3)</sup>, mais également les 12 autres États membres qui font partie aujourd'hui également de l'Union européenne. Toutefois, les données recueillies ne sont pas toujours exactes ou n'ont pas toujours été bien interprétées.

3.3 Il faut également souligner qu'il a apparemment été tenu compte dans le cadre de cette initiative de la recommandation du CESE formulée dans son avis sur le livre vert relatif à la saisie des avoirs bancaires, concernant l'absolue nécessité « (...) d'un examen approprié des mesures relatives à une transparence accrue du patrimoine des débiteurs (...) ».

3.4 Il est regrettable que la Commission ne fournisse aucune donnée, notamment statistique, concernant la dimension du problème qu'elle entend affronter et qu'elle ne définisse pas avec exactitude la nature de ce problème ni quels sont précisément les destinataires des mesures qu'elle avance de manière hypothétique.

## 4. Observations générales

4.1 Le Livre vert à l'examen est présenté à la suite et en complément du Livre vert relatif à la saisie des avoirs bancaires [COM(2006) 618 final] sur lequel le CESE a émis un avis le 31.07.2007 <sup>(4)</sup>, aux considérations duquel il est renvoyé.

4.2 Comme mentionné précédemment, la question soulevée dans ce Livre vert est logiquement antérieure à celle relative à la saisie des avoirs bancaires et rend bien compte de la nécessité d'avoir une connaissance suffisante du patrimoine du

(2) L'on peut trouver un énoncé suffisamment exhaustif de telles mesures dans l'avis du CESE — JO C 10 du 15.1.2008, p. 2, sur le livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires précité auquel il est renvoyé.

(3) Pour bien appréhender la teneur du livre vert à l'examen, il est essentiel de prendre en considération non seulement le document de travail de la Commission SEC (2006) 1341 du 24.10.2006 mais également l'étude N° JAI/A3/2002/02, dans sa version mise à jour du 18/02/2004, du prof. Burkhard HESS, directeur de l'Institut de droit international privé comparé de l'université de Heidelberg, dont on peut trouver le texte au lien Internet suivant: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm).

(4) JO C 10 du 15.1.2008, p. 2.

débiteur pour pouvoir constituer une garantie effective commune pour les créanciers, principe fondamental et paradigmatique du droit procédural civil. Elle ne saurait toutefois être appréhendée sans que l'on pose la question de l'harmonisation au niveau communautaire de toute une série de domaines du droit civil matériel, qui logiquement lui sont antérieurs.

4.3 Le CESE reconnaît ainsi la nécessité pour les autorités d'exécution dans n'importe quel État membre de pouvoir accéder à une information précise permettant de localiser le débiteur, à commencer par le siège de son activité professionnelle ou sa résidence, ainsi que sur ses biens, meubles ou immeubles, qui composent son patrimoine, indépendamment de leur localisation.

4.4 Toutefois, comme dans l'avis antérieur précité, le CESE émet de sérieuses réserves et des doutes fondés quant à la réelle nécessité d'adopter des mesures spécifiques d'harmonisation législative au niveau communautaire dans le domaine en question, tout en reconnaissant la compétence de l'Union européenne en la matière et l'existence d'une base juridique pour le faire.

4.5 En effet, l'ensemble des besoins qui se font jour en matière d'information, de données et d'accès améliorés à celles-ci relevés dans le Livre vert n'implique pas nécessairement d'établir de nouveaux registres au niveau communautaire ou de nouvelles obligations de déclaration du patrimoine. L'on peut craindre qu'une telle démarche ne résistera pas au critère de proportionnalité, outre le fait qu'elle peut constituer une violation inacceptable de droits fondamentaux

4.6 En réalité, il est estimé qu'au lieu de registres de population, de commerçants ou de consommateurs, de biens meubles ou immeubles, de registres fiscaux et de sécurité sociale, centralisés à Bruxelles, un meilleur échange d'informations entre les autorités nationales et un accès plus facile et plus rapide aux données existantes suffirait à garantir une égalité de chances et de traitement dans l'identification des biens du débiteur, quelle que soit la nature ou la nationalité du créancier.

4.7 Cela n'empêche pas de créer des incitations au niveau communautaire relativement aux améliorations à apporter en termes de contenu et de fonctionnement des registres publics mentionnés et d'autres bases de données privées ainsi que d'accès à ces supports d'information, à condition de garantir la protection que ces données méritent, conformément aux directives communautaires applicables et toujours sous réserve d'une limitation de l'accès à ces supports à l'objectif énoncé et dans la mesure où cela est nécessaire pour le recouvrement des créances exigibles.

4.8 Il ne devra pas non plus exister de discrimination dans l'accès aux données entre les créanciers privés et les créanciers publics et ces derniers ne devront pas être avantagés, en raison de leur situation privilégiée, du fait qu'ils peuvent accéder plus rapidement et plus facilement aux registres publics, qu'ils soient fiscaux, de la sécurité sociale ou encore qu'il s'agisse de registres publics de biens.

4.9 Il faudra également garantir la coopération avec des pays tiers, notamment Andorre, la Suisse, le Liechtenstein et tous les autres pays ayant des liens étroits avec des paradis fiscaux ou des places financières.

## 5. Observations particulières: les 8 questions

### 5.1 Initiative au niveau communautaire?

5.1.1 Les 10 questions soulevées dans le Livre vert à l'examen sont en fait au nombre de 8 et vont être analysées dans le détail ci-après.

5.1.2 Pour ce qui est de savoir s'il y a lieu d'adopter des mesures pour améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs, le CESE estime, en accord avec les réserves précédemment exprimées au chapitre des observations générales, qu'il ne faut mener à bien des initiatives communautaires qu'en ce qui concerne une meilleure coordination et coopération entre les autorités nationales et le perfectionnement du contenu et de l'accès aux registres nationaux existants qui permettent d'identifier et de localiser les débiteurs et le patrimoine nécessaire au recouvrement des créances exigibles.

### 5.2 Un manuel sur les systèmes nationaux d'exécution?

5.2.1 Le CESE et d'avis que tout ce qui peut contribuer à une meilleure connaissance et information pour ce qui est des lois et des pratiques nationales doit être soutenu et encouragé. Cependant, il ne croit pas que cela passe par l'élaboration d'un simple «manuel», compte tenu de la complexité de la matière qui, sous peine de perdre en qualité et certitude, ne saurait faire l'objet d'une simplification à l'usage du «grand public».

5.2.2 Par conséquent, le CESE suggère plutôt à la Commission d'envisager la possibilité de constituer une «base de données» de droit comparé en matière de procédures d'exécution des 27 États membres, avec une garantie qu'elles soient en permanence mises à jour, commentées et accessibles, éventuellement par des moyens électroniques et dans toutes les langues des États membres, et qui serait élaborée par des professionnels compétents et dûment habilités des États membres concernés.

### 5.3 Meilleure information dans les registres du commerce et meilleur accès à ceux-ci?

5.3.1 Le degré d'harmonisation qui existe déjà en la matière semble suffisant pour les objectifs en vue et il n'est pas jugé nécessaire ni opportun de s'orienter vers la création de registres du commerce centraux au niveau communautaire, ce qui n'exclut pas la possibilité d'harmoniser les éléments que les registres existants ont en commun.

5.3.2 Rien n'empêche également de prendre des initiatives afin d'améliorer le contenu des informations figurant dans les registres en question, en y incluant en particulier les chefs d'entreprise, en procédant à leur mise à jour et en facilitant l'accès à celles-ci, notamment par voie électronique.

5.3.3 Il devra en être de même avec les registres fonciers, à l'instar de ce qui se passe avec EULIS (European Land Information Service), le consortium européen regroupant les autorités responsables des registres fonciers <sup>(5)</sup>.

#### 5.4 Meilleur accès aux registres de population?

5.4.1 Un registre central de la population européen n'est pas davantage concevable, dès lors que c'est aux États membres qu'il appartient de tenir les registres civils centraux ou locaux de leur population et de définir les conditions d'accès à ceux-ci, garantissant qu'il n'existe pas de discriminations injustifiées en la matière.

5.4.2 Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faille pas garantir aux autorités d'exécution de n'importe quel pays un accès facile pour l'obtention des informations relatives au domicile des débiteurs particuliers, notamment par voie électronique.

#### 5.5 Meilleur accès aux registres fiscaux et de sécurité sociale?

5.5.1 Le CESE est totalement opposé à l'idée d'un accès généralisé et aléatoire aux registres fiscaux et de sécurité sociale.

5.5.2 Le CESE estime que seules les autorités judiciaires devraient pouvoir, dans des circonstances bien définies et avec des garanties de protection efficace des données à caractère personnel figurant dans ces registres, accéder aux données qu'ils contiennent.

5.5.3 En tout état de cause, cet accès aux registres dans un pays différent de celui de l'autorité d'exécution devra nécessairement passer par la coopération avec une autorité judiciaire du pays où se trouve le registre.

#### 5.6 Meilleur échange d'informations entre les autorités d'exécution?

5.6.1 Comme il l'a fait valoir dans les observations générales, le CESE estime que s'il est un domaine dans lequel des initiatives communautaires se justifieraient, c'est précisément celui de l'amélioration de la coopération pour l'échange d'informations entre les autorités d'exécution nationales, notamment la création d'un système d'échange direct d'informations par voie électronique afin de pouvoir identifier et localiser les débiteurs et dresser l'inventaire de leur patrimoine.

5.6.2 Il importera néanmoins de toujours veiller à garantir que dans les États membres dans lesquels les autorités d'exécution ne sont pas des organismes publics, les informations contenues sont contrôlées par les autorités judiciaires compétentes qui supervisent la procédure d'exécution.

<sup>(5)</sup> Ce consortium est une association d'autorités responsables des cadastres créée en 2006 et représente un premier pas en matière d'accès aux registres cadastraux les pays membres du consortium (Royaume-Uni, Irlande, Lituanie, Norvège, Pays de Galles, Pays-Bas et Suède). Site Internet: [www.eulis.org](http://www.eulis.org).

5.6.3 Des systèmes tels que ceux qui sont prévus dans le règlement 1206/2001 <sup>(6)</sup> relatif à la coopération entre les tribunaux des États membres en matière d'obtention de preuves dans le domaine civil et commercial ou dans la directive 76/308/EEC, peuvent, moyennant les adaptations nécessaires, être des modèles à suivre <sup>(7)</sup>.

5.6.4 L'utilisation de moyens électroniques, voire la création d'un intranet à l'intérieur duquel toutes les autorités nationales seraient reliées entre elles, doit être considérée comme un élément essentiel.

5.6.5 L'information diffusée à travers ce réseau de coopération ne devrait être accessible qu'aux autorités chargées des exécutions, telles que les agents d'exécution, les demandeurs d'exécution, les tribunaux ainsi que les liquidateurs, et les débiteurs devraient toujours être tenus informés des résultats.

5.6.6 L'utilisation de l'IMI-système d'information du marché intérieur, n'est pas à exclure pour l'échange d'informations entre les autorités nationales d'exécution.

#### 5.7 Une déclaration européenne de patrimoine?

5.7.1 Le CESE rejette totalement l'adoption, au niveau communautaire, d'une formule standard de déclaration de l'intégralité du patrimoine du débiteur aux fins d'exécution et exclut d'emblée que le non-respect de cette obligation puisse être sanctionné par l'emprisonnement du débiteur.

5.7.2 La première raison en est que le patrimoine du débiteur ne correspond pas dans son intégralité à la dette contractée et qu'il appartient aux États membres de définir quels sont les biens qui ne peuvent pas, totalement, partiellement ou relativement, faire l'objet d'une saisie.

5.7.3 Il ajoute que l'obligation de révéler son patrimoine doit être limitée aux biens nécessaires au paiement de la dette, les systèmes judiciaires nationaux devant garantir que cette déclaration est faite en toute bonne foi, sous peine d'amende.

5.7.4 Par ailleurs, le CESE estime que l'institution, au niveau communautaire, d'un formulaire standard pour une déclaration de patrimoine uniforme va bien au-delà des objectifs auxquels une mesure de ce type doit correspondre. Il considère au contraire que c'est un domaine de prédilection pour le développement de la coopération et de la collaboration entre les autorités d'exécution dès lors que ce sont précisément elles qui procèdent, avec les moyens légitimes à leur disposition, à l'identification des biens du débiteur qui sont nécessaires au paiement de la dette, en donnant notamment au juge chargé des exécutions le pouvoir d'enquêter officiellement sur le patrimoine du débiteur.

<sup>(6)</sup> Règlement du Conseil 1206/2001 du 28 mai 2001, dans JO L 174, du 27 juin 2001. À cet égard, la question de la communication entre les autorités, eu égard aux différences linguistiques pour lesquelles les dispositions de l'article 5 de ce règlement s'avèrent insuffisantes, revêt une importance particulière.

<sup>(7)</sup> Directive 76/308/CEE, du Conseil du 15 mars 1976, dans JO L 073, du 19 mars 1976.

5.7.5 Quoi qu'il en soit, il faudra toujours garantir aux débiteurs la possibilité d'éviter la divulgation des biens saisissables pour autant qu'il rembourse par anticipation la dette exigible ou démontre qu'il dispose de biens suffisants pour son paiement ou encore qu'il dépose une caution ou offre des garanties de paiement idoines, telles que des garanties bancaires ou analogues. Il doit également avoir le droit de s'opposer à une saisie abusive sur des biens dont la valeur dépasse le montant nécessaire au paiement de la dette exigible et des accessoires légaux.

5.7.6 La publication de toute déclaration du patrimoine des débiteurs dans un registre accessible au public («liste des débiteurs») est également à exclure totalement car elle entraînerait une violation des principes fondamentaux de respect de la vie privée du débiteur.

#### 5.8 *Autres mesures pour améliorer la transparence?*

5.8.1 Les suggestions suivantes sont ajoutées à titre de simples pistes de réflexion:

- a) créer un accès au registre des actions et des parts sociales détenues par un débiteur dans n'importe quelle société commerciale;
- b) prévoir un accès, avec les précautions requises, aux registres de données des consommateurs pour le crédit à la consommation ou au logement;
- c) créer un registre automobile unique au niveau européen <sup>(8)</sup>;
- d) créer un registre de toutes les procédures d'exécution en cours permettant la consultation en ligne à partir de n'importe quel État membre;
- e) prévoir un accès aux registres d'investissements en bourse, à partir d'un certain seuil.
- f) prévoir un accès aux registres fonciers contenant des informations relatives aux propriétaires de biens immobiliers.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---

<sup>(8)</sup> Comme déjà proposé dans l'avis du CESE relatif à un code la route et à un registre automobile européens (rapporteur: M. PEGADO LIZ) (JO C 157 du 28.6.2005, p. 34).