

« L'EFFICACITE DE LA JUSTICE, QUELLES MESURES,  
QUELS ROLE POUR LES PROFESSIONNELS DU DROIT ET EN PARTICULIERS LES AGENTS  
D'EXECUTION ? »

INTERVENTION DE MME MURIEL DECOT  
CO-SECRETARE DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ)

PROJET TACIS - HUISSIERS DE JUSTICE  
BAKOU,  
29 NOVEMBRE 2006

J'ai gardé un souvenir impérissable de mon premier séjour dans votre magnifique pays, il y a quelques années, à l'occasion d'une activité de coopération du Conseil de l'Europe concernant la réforme du Code de procédure civile, et j'attendais que quelqu'un m'offre l'occasion d'y revenir.

C'est chose faite grâce à vous, je tenais à vous en remercier. Je suis enchantée de pouvoir passer deux jours en Azerbaïdjan et parmi les azéris dont j'avais tant apprécié la personnalité et la culture.

\*\*\*

**(slide 1)**

Mesdames et Messieurs,

C'est dans le fonctionnement quotidien du service public de la justice que se joue le respect des principes fondamentaux. Il ne peut y avoir d'Etat de droit sans efficacité de la justice de tous les jours, celle dont vous êtes des acteurs au quotidien et en première ligne.

**(slide 2)**

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg nous démontre trop souvent les lacunes dans le fonctionnement des systèmes judiciaires, en particulier au sujet de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable. Comme vous le savez, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'exécution effective des décisions de justice fait partie intégrante de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, dans le défi majeur que constituent la mise en place et la consolidation d'une Maison commune européenne des droits de l'homme et de l'Etat de droit, le Conseil de l'Europe a besoin de vous : d'une part, en tant que membre du Conseil de l'Europe depuis janvier 2001, d'autre part en tant qu'huissier de justice, car vous êtes chacun d'entre vous l'un des maillon indispensable du système judiciaire.

La Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, de même que plusieurs Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres en matière de fonctionnement de la justice, de procédures judiciaires et

d'organisation des professions de la justice, constituent l'acquis du Conseil de l'Europe en matière judiciaire.

C'est sur cette base que, depuis 15 ans, notre Organisation a déployé des efforts considérables dans le cadre de ses programmes de coopération pour soutenir nos Etats membres, et notamment les plus récents, dans:

- la réforme de leurs législations judiciaires,
- la réforme de professions judiciaires, telles les huissiers de justice, les juges, les greffiers de justice,
- le développement de mécanismes pour améliorer l'efficacité de la justice.

Le Conseil de l'Europe fait en sorte que les institutions et les législations européennes soient établies dans ses Etats membres conformément aux standards européens. Mais au-delà de l'aspect normatif, nous avons l'obligation de veiller à ce que les règles communes soient bien comprises et effectivement appliquées par les décideurs publics, les acteurs judiciaires et les justiciables.

\*\*\*

### (slide 3)

Dans les matières non pénales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté deux Recommandations dans le domaine de l'exécution :

- La Recommandation Rec(2003) 16 qui concerne l'exécution des décisions de justice dans les matières administratives ;
- La Recommandation Rec(2003)17 en matière d'exécution des décisions de justice, qui concerne essentiellement la matière civile.

Si vous le permettez, je me concentrerai et m'arrêterai quelques instants sur cette dernière Recommandation.

### (slide 4)

Cette Recommandation commence par rappeler que *les Etats membres ont le devoir de garantir le droit à exécution, à toute personne bénéficiant d'une décision de justice contraignante rendue en dernier ressort*, et elle en donne l'explication simple : *sinon, le fait de ne pas exécuter une décision de justice ou de retarder le moment où elle produit ses effets peut rendre ce droit inopérant ou illusoire au préjudice de l'une des parties*. Peut-on aller jusqu'à dire que l'absence ou la mauvaise exécution vaut déni de justice ? Je vous laisse le soin d'y réfléchir.

Pour permettre aux Etats membres de remplir ce devoir, le texte recommande aux Etats membres :

- d'une part de faciliter, lorsque cela est approprié, l'exécution efficace et rentable des décisions de justice ainsi que d'autres titres exécutoires, qu'ils soient judiciaires ou non ;
- d'autre part de prendre ou renforcer toutes les mesures qu'ils estiment nécessaires en vue de mettre en œuvre progressivement ce que la Recommandation intitulée *Les Principes Directeurs concernant l'exécution*, et qui

constituent une sorte de charte commune de la procédure d'exécution, à appliquer dans le respect de la tradition juridique de chaque Etat.

Ces principes directeurs concernent :

- la procédure d'exécution ;
- les agents d'exécution.

Le tableau que je vous présente ici tente de synthétiser les caractéristiques nécessaires de la procédure d'exécution et celles inhérentes à la profession d'agent d'exécution, telles que décrites dans la Recommandation :

**(slide 5)**

<p><b>Nécessité d'une procédure d'exécution :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <b>effective et efficace</b></li> <li> <b>rapide après la décision</b></li> <li> <b>assurant la sécurité juridique et la transparence</b></li> <li> <b>ne constituant pas un nouveau jugement de l'affaire</b></li> </ul>	<p>Existence d'un <b>cadre juridique clair</b> fixant les pouvoirs, les droits et les responsabilités des parties et des tiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Procédures claires et faciles à gérer</li> <li>❖ Définition et modalités d'application claires des titres exécutoires</li> <li>❖ Méthodes efficaces de signification des documents</li> <li>❖ Définition claire des droits et obligation des défendeurs, des demandeurs et des tiers</li> </ul>
	<p><b>Conformité à la législation</b> et aux décisions de justice pertinentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Frais d'exécution fixés par la loi et raisonnables et connus au préalable des parties</li> </ul>
	<p>Nécessite de <b>coopération des parties</b></p>
	<p>Mise en place d'un mécanisme permettant <b>d'éviter les abus</b> d'une des parties</p>
	<p>Recherche <b>d'un juste équilibre entre l'intérêt du demandeur et du défendeur</b>, voire celui de tiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Mise en œuvre de la procédure proportionnelle à l'enjeu</li> <li>❖ Coûts de la procédure en général à la charge du défendeur</li> </ul>
	<p><b>Protection des droits et intérêts des parties :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Existence d'un droit des parties à demander suspension de l'exécution pour assurer la protection de leurs droits et intérêts</li> <li>❖ Protection de certains biens essentiels du défendeur</li> <li>❖ Eventuel droit de recours contre les décisions rendues pendant la procédure d'exécution</li> <li>❖ Respect des droits de l'homme et de la protection des données lors de la recherche et saisie des biens du défendeur</li> <li>❖ Vente rapide et efficace/rentable des biens à vendre</li> </ul>

(slide 6)

<b>Agents d'exécution</b>	<b>Statut professionnel</b> à déterminer librement par les Etats mais <b>prévu par la loi</b>
	<b>Moralité</b> et formation/connaissances juridiques doivent être des critères du recrutement
	Mise en place d'une <b>formation initiale et continue</b> appropriée
	<b>Respect de normes professionnelles et éthiques :</b>
	❖ Compétence
	❖ Objectivité dans leurs relations avec les parties
	❖ Soumission à un contrôle professionnel
Détermination claire des <b>pouvoirs et responsabilités</b>	
<b>Conditions de travail</b> appropriées :	
❖ Ressources matérielles et humaines suffisantes	
❖ Rémunération adéquate	
Mise en place d'une <b>procédure disciplinaire</b> prévoyant en cas d'abus des sanctions	

Cette Recommandation fait ainsi partie, avec toutes les autres Recommandations et Résolutions du Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres, d'un vaste *corpus iuris* unique en Europe. Mais il n'est pas suffisant de rédiger des normes et de mettre en place des procédures. Il convient également de vérifier si, sur le terrain, ces normes sont concrètement applicables et si ces procédures sont effectivement viables et utilisables.

\*\*\*

(slide 7)

C'est justement pour répondre à ces préoccupations que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a créé en 2002 une nouvelle instance intergouvernementale chargée de se placer comme le chaînon manquant entre l'appareil judiciaire étatique et l'attente de l'utilisateur de la justice. Il s'agit de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et c'est en tant que co-secrétaire de cette Commission que je vais me permettre de vous présenter ses travaux susceptibles de vous concerner.

La CEPEJ est composée d'un ou plusieurs représentants des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe et bénéficie de la présence active de nombreux observateurs dont des institutions internationales comme l'Union européenne ou la Banque Mondiale et de plusieurs organisations de professionnels de la justice (juges, avocats, greffiers, huissiers de justice).

La démarche que se propose d'adopter la CEPEJ est plus concrète, en cherchant :

- ✚ à rapprocher les citoyens – usagers des systèmes judiciaires – des normes et des structures - nationales et internationales – qui en permettent le fonctionnement ;
- ✚ à proposer à ses membres des solutions pragmatiques en matière d'organisation judiciaire ;
- ✚ à contribuer à désengorger la Cour Européenne des Droits de l'Homme en offrant aux Etats des solutions effectives pour prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Mais une telle démarche ne peut aboutir que si - de manière systématique – est mise en œuvre la procédure globale suivante: comprendre, évaluer et proposer des solutions.

La CEPEJ a ainsi pris conscience que la collecte et le traitement de données précises et fiables concernant les systèmes judiciaires de l'ensemble des Etats européens constituaient un préalable essentiel à l'étude et à l'analyse de ces systèmes judiciaires.

Aussi a-t-elle décidé de s'engager dans un vaste processus d'évaluation des systèmes judiciaires visant à obtenir une photographie objective, comparable et basée sur des critères convenus par les Etats, du fonctionnement des systèmes judiciaires européens.

### **(slide 8)**

Une première analyse-pilote a été publiée en 2004 avec les données 2002 et concernait 40 Etats. La CEPEJ a décidé de reconduire l'exercice pour les données 2004 en supprimant toutes les erreurs commises lors du premier exercice, les difficultés d'interprétation, les questions inutiles ou entraînant des confusions.

Parmi les imperfections constatées lors de l'exercice pilote figurait en bonne place le chapitre consacré à l'exécution, et ce pour diverses raisons, j'y reviendrai.

La CEPEJ vient donc de publier, début octobre, l'édition 2006 du rapport intitulé « Systèmes judiciaires européens » qui constitue la photographie la plus précise possible des systèmes judiciaires de 45 Etats européens. Ce rapport constitue un véritable outil de lecture des systèmes judiciaires européens contenant des centaines de données quantitatives et qualitatives, fournies par les autorités nationales, et présentées sous un angle comparatif.

J'ai apporté et mis à votre disposition des résumés de ce rapport en anglais. N'hésitez pas à venir me voir et me donner vos coordonnées si vous souhaitez que je vous envoie dès mon retour à Strasbourg le rapport complet qui existe en français ou en anglais.

\*\*\*

Permettez-moi maintenant de m'arrêter quelques instants sur la partie « Exécution » de ce rapport. Cette partie, comme les autres d'ailleurs, a été élaborée sur la base d'un questionnaire préparé grâce à l'aide précieuse de l'Union internationale des huissiers de justice et officiers judiciaires (UIHJ), et tout particulièrement de M. MENUT.

La CEPEJ s'est principalement intéressée à l'exécution des décisions non pénales en posant aux Etats une douzaine de questions sur ce thème.

Comme je l'ai déjà mentionné, la partie sur l'exécution n'avait pas donné les résultats attendus lors de l'exercice pilote en 2002. L'une des raisons est la difficulté à apprécier quantitativement le taux ou la durée des exécutions non pénales car celles-ci ne sont pas automatiques et dépendent de la volonté des parties. Les résultats sont plus satisfaisants dans le rapport qui vient d'être achevé et qui concerne les données 2004.

Pour traiter du statut et du nombre d'agents d'exécution, l'étude s'est basée sur la définition de la Recommandation (2003)17 qui considère « agent d'exécution », « toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisé par l'Etat à mener une procédure d'exécution ».

Nous pouvons tout d'abord constater la diversité des systèmes : certains pays confient l'exécution de ces décisions à des fonctionnaires spécialisés appartenant au tribunal, d'autres ont recours à des membres de services publics extérieurs à l'appareil judiciaire et d'autres enfin s'en remettent entièrement à des professionnels du secteur privé. Mieux encore, il peut exister un système mixte comme en République tchèque où certains huissiers travaillent avec le tribunal alors qu'il existe également des exécuteurs privés. Il existe également des types spécifiques d'agents d'exécution tel que les huissiers du Trésor français ou les notaires publics grecs.

Cette diversité rend difficile le décompte exact des agents d'exécution par pays. Nous avons néanmoins tenté de présenter une situation comparative du nombre d'agents d'exécution pour 100.000 habitants, même si les chiffres utilisés ont été donnés à titre indicatif : **(slide 9)** avec 400 agents d'exécution, l'Azerbaïdjan semble être dans la bonne moyenne soit 4,8 agents pour 100.000 habitants **(slide 10)**. A titre de comparaison, votre pays dispose de 4 juges pour 100.000 habitants.

Cependant, la diversité des statuts et du nombre ne doit pas apparaître comme une donnée trop importante. Quel que soit le choix arrêté, tous ces agents s'acquittent de tâches d'intérêt général, réglementées par la loi et, dans la plupart des pays, sont supervisées par des organisations publiques (souvent, les tribunaux et les juges jouent un rôle dans cette supervision).

Pour pouvoir juger de l'existence d'un réel sentiment d'identité professionnelle, nous avons interrogé les Etats d'une part sur l'existence ou non d'une formation initiale des

agents d'exécution - car celle-ci constitue une garantie de l'homogénéité des compétences - et d'autre part sur l'existence ou non d'une organisation professionnelle, qui est généralement un bon indicateur de la solidarité professionnelle.

Dans 32 pays, il existe un système de formation initiale ou un examen spécifique pour entrer dans la profession. En général, il n'y a pas de formation spécifique initiale quand les agents d'exécution sont des juges ou des agents judiciaires. L'Azerbaïdjan a annoncé ne pas avoir de formation initiale mais disposer d'une organisation professionnelle.

Une lacune peut ici être constatée dans le rapport, qui n'interroge pas les Etats sur le contenu et sur l'ampleur de la formation initiale alors qu'il s'agit d'un élément indispensable de la compétence professionnelle, surtout si les futurs huissiers ne sont pas systématiquement recrutés grâce à un test précis de connaissances. Le rapport aurait également dû mettre l'accent sur la formation continue qui pourrait prendre le relais sur un système de recrutement qui ne serait pas absolument transparent.

Les Etats ont également été interrogés sur la rémunération des agents d'exécution et leur transparence pour savoir s'il est facile pour l'utilisateur de connaître à l'avance les frais d'une procédure d'exécution. La plupart des Etats, y compris l'Azerbaïdjan ont répondu qu'il existait une transparence sur le coût prévisible des frais d'exécution et que ceux-ci « étaient réglementés par la loi ». Les conclusions à tirer de ces réponses sont tout aussi imprécises que les questions qui ont été posées.

Plus intéressante est la question de la surveillance et du contrôle des agents d'exécution : il peut être constaté que selon le statut public ou privé de l'agent d'exécution, la surveillance est sous la responsabilité du Ministère de la justice, du juge/procureur, ou d'un organisme professionnel. Seuls 3 pays de l'étude ne disposent pas d'autorité de surveillance.

Néanmoins, même si la quasi-totalité des Etats prévoient le contrôle de l'activité des agents d'exécution, il est très difficile d'obtenir des informations quantitatives précises concernant les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des agents d'exécution. Pour l'Azerbaïdjan, seules 9 procédures auraient été engagées, pour insuffisance professionnelle, et auraient abouti à 7 réprimandes et 2 révocations. Ceci couvre l'activité de 400 agents d'exécution. En comparaison, une plus grande sévérité est constatée pour les 338 juges azéris, pour lesquels 13 procédures disciplinaires ont été engagées. Les chiffres décollent pour les 360 procureurs envers lesquels 63 procédures disciplinaires ont été engagées et suivies de sanctions. Il convient de noter que les chiffres 2003 pour l'Azerbaïdjan étaient totalement différents puisqu'ils indiquaient 128 sanctions prononcées à l'encontre des agents d'exécution. Il semblerait que ce chiffre englobait l'exécution des décisions en matière pénale.

Il reste un élément de taille qu'a examiné le Rapport de la CEPEJ : la satisfaction des usagers vis-à-vis des agents d'exécution ou plus exactement la possibilité pour les usagers de présenter une plainte concernant les procédures d'exécution. Les raisons de présenter une plainte sont à peu près les mêmes à travers l'Europe : durée excessive, absence d'exécution et coût excessif de la procédure – il convient de noter

qu'apparemment cette dernière raison ne peut être la cause d'une plainte en Azerbaïdjan.

L'autre critère permettant de mesurer la satisfaction du justiciable est le calcul du délai de la procédure d'exécution. Nous avons constaté que seuls 23 pays disposaient d'un système de mesure des délais de la procédure d'exécution (Le rapport contient également des données précises sur la durée des procédures judiciaires, mais celle-ci s'entend hors procédure d'exécution). Nous avons donc dû trouver une parade pour obtenir des informations plus précises.

**(slide 11)** Il a ainsi été décidé de poser aux Etats un cas pratique concret visant à renseigner sur le délai de notification aux parties (habitant dans la ville du siège du tribunal) d'un jugement concernant un recouvrement de créances. 15 pays ont répondu « entre 1 et 5 jours », 7 pays « entre 6 et 10 jours » (dont l'Azerbaïdjan), 7 pays « entre 11 et 30 jours » et 3 pays « plus de 30 jours ».

Pour finir, nous avons posé une question ouverte aux Etats pour savoir s'ils envisageaient des mesures concrètes dans un avenir plus ou moins proche pour améliorer la situation concernant l'exécution des décisions de justice. L'Azerbaïdjan a répondu par l'affirmative, précisant qu'une nouvelle loi va être adoptée dans le cadre du programme d'action national, ainsi que plusieurs normes réglementant l'activité des agents d'exécution et plus de 50 modèles de documents d'exécutions. Nous en pouvons que nous réjouir de cette volonté d'amélioration.

\*\*\*

La CEPEJ, suite à cette photographie qui s'avère être meilleure que la première, va débiter maintenant son travail d'analyse de la situation judiciaire en Europe, pour en déduire des priorités d'action.

Dans le même temps, la CEPEJ ne peut se contenter de cette photographie à un moment donné et a décidé de renouveler l'exercice, en principe tous les deux ans, pour en faire un exercice permanent permettant de constater avec précision les grandes tendances et la réalité des réformes annoncées par les Etats.

En outre, pour le domaine de l'exécution, la CEPEJ va approfondir certains domaines pour lesquels elle a reçu trop peu d'information : les mécanismes d'exécution (type et nombre de personnel, organisation professionnelle), la formation des agents, les modes de contrôle des mécanismes, la satisfaction des usagers et le traitement des dysfonctionnements, le contenu exact des normes de qualité, etc..

Je vais arrêter ici ma présentation concernant les travaux actuels du Conseil de l'Europe, non sans vous avoir précisé que le Conseil de l'Europe continuera, sans aucun doute, à approfondir le domaine de l'exécution en Europe, dans le cadre du monitoring du Comité des Ministres actuellement en cours mais qui avait été suspendu dans l'attente des résultats du rapport d'évaluation de la CEPEJ.

## Conclusion

### (slide 12)

L'Union internationale des huissiers de justice et officiers judiciaires (UIHJ), avait intitulé le Congrès international qu'il a organisé en France en novembre 2005 : « *Célérité, efficacité, loyauté, équité* ».

« *Célérité, efficacité, loyauté, équité* » : Tels devraient être les qualificatifs de la justice dans chaque pays d'Europe et devraient être les seuls mots d'ordre des professionnels de la justice pour obtenir une justice meilleure pour tous, meilleure pour le justiciable mais également meilleure pour ceux qui y travaillent au quotidien. J'espère que nos travaux actuels contribueront à faire de cette citation une réalité. Je vous remercie de votre attention.