



PRÉSIDENTIE DU / PRESIDENCY OF
LUXEMBOURG
CONSEIL DE L'EUROPE / COUNCIL OF EUROPE
11/2024 - 05/2025

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

MIEUX EXÉCUTER LES DÉCISIONS DE JUSTICE NATIONALES : UNE EXIGENCE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ET D'ÉTAT DE DROIT

Principes, défis et solutions possibles

organisée par le Conseil de l'Europe, conjointement avec le Ministère de la Justice du Luxembourg, sous les auspices de la Présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

17 mars 2025

Siège du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS¹

L'exécution intégrale et en temps utile des décisions de justice nationales est essentielle au bon fonctionnement des systèmes juridiques et judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe, qui sont soumis au principe de la prééminence du droit, sur lequel se fondent le Conseil de l'Europe et le système européen de protection des droits humains. A cet égard, l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) garantit l'exécution des décisions judiciaires définitives et contraignantes en tant que partie intégrante du droit à un procès équitable, indissociable de l'accès à la justice.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour/la Cour européenne »), qui s'est considérablement développée depuis les premiers arrêts sur le thème de l'exécution à la fin des années 1990, souligne que le droit d'accès à la justice serait illusoire si un système juridique interne permettait que des décisions judiciaires définitives et contraignantes restent inopérantes, privant le droit à un procès équitable de tout effet utile. Sur la base de la jurisprudence bien établie de la Cour, qui fournit des indications détaillées sur la manière dont les décisions des juridictions nationales doivent être exécutées, cette exécution doit être rapide et opportune, complète et exhaustive, viser à une réparation intégrale et pas seulement partielle, et respecter le critère du délai raisonnable, en tenant compte de l'urgence de l'exécution dans certaines situations spécifiques. L'Etat a le devoir et l'obligation positive, non seulement d'organiser un système d'exécution des décisions internes, mais aussi de prendre des mesures pour assurer l'exécution nécessaire dans les situations où il s'agit de l'Etat défendeur, des entités qu'il contrôle ou qu'il possède, voire des structures ou institutions de l'Etat.

¹ Rédigé par le Secrétariat, le présent document ne lie pas la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), ni d'autres instances du Conseil de l'Europe.

En réponse à la jurisprudence de la Cour et pour assurer le suivi de ses arrêts, le Comité des Ministres a développé sa propre pratique (*acquis*), en suivant la manière dont les Etats traitent les défis liés à l'exécution des décisions des tribunaux nationaux, identifiés comme des violations de la Convention dans les arrêts de la Cour européenne. Sur la base de son évaluation des mesures d'exécution individuelles et générales (visant respectivement à assurer la *restitutio in integrum* et la cessation des violations en cours, et la non-répétition des violations), l'*acquis* du Comité démontre que des solutions efficaces dépendent d'un engagement politique soutenu, de ressources financières et institutionnelles adéquates, de cadres juridiques cohérents et complets, de garanties solides et d'institutions indépendantes chargées de veiller à l'application de la législation, y compris le pouvoir judiciaire. Si certains États membres ont mis en œuvre avec succès des réformes qui ont permis de résoudre des problèmes systémiques et structurels de non-exécution, d'autres continuent de faire face à des défis nécessitant de nouvelles mesures législatives, judiciaires, administratives, organisationnelles et financières. Cette pratique souligne qu'un engagement constant de toutes les autorités au niveau national est nécessaire pour remédier à la fois aux déficiences structurelles persistantes et aux nouveaux défis en matière d'exécution des décisions judiciaires internes.

Dans certains Etats, des obstacles législatifs, tels que notamment des *moratoires*, empêchent l'exécution de décisions de justice à l'encontre de l'Etat lui-même, ou de sociétés appartenant à l'Etat ou placées sous son contrôle. Ces obstacles, même s'ils sont justifiés par la nécessité de protéger des intérêts économiques, sont contraires à la Convention car ils entravent effectivement l'accès à la justice et l'exécution rapide et inconditionnelle des décisions judiciaires qui ont un effet de *res iudicata*.

En outre, une politique sociale équilibrée est essentielle pour garantir que les décisions judiciaires relatives aux prestations sociales s'alignent sur le financement disponible. Ce problème est exacerbé lorsqu'un État assume de nouvelles obligations sociales sans disposer d'un financement suffisant, d'où l'importance d'adopter un processus d'examen approfondi des projets de loi, afin d'évaluer leur impact sur les contraintes budgétaires. En outre, les mesures visant à envisager le financement budgétaire nécessaire à l'exécution future des décisions judiciaires sont également importantes.

Les États devraient également envisager des recours efficaces pour remédier à la non-exécution des décisions judiciaires, en veillant à ce que l'indemnité ne soit pas subordonnée à la preuve d'une faute, qu'elle soit raisonnable par rapport aux montants accordés par la Cour européenne en vertu de l'article 41 de la Convention, et qu'elle soit versée rapidement. Les tribunaux nationaux jouent un rôle crucial en garantissant l'efficacité des recours et en établissant une jurisprudence cohérente en matière d'indemnité adéquate.

Outre ce qui précède, le principe de « l'exécution automatique » des jugements internes rendus contre un État exige que l'exécution ne soit pas alourdie par des formalités inutiles et excessives. Le système interne et les autorités devraient être proactifs pour assurer l'exécution et peut-être même anticiper l'exécution des indemnités monétaires, en envisageant un financement suffisant à ces fins. Il s'agit notamment d'assurer l'exécution automatique des paiements et des indemnités en cas de retard dans l'exécution, de supprimer les obstacles procéduraux excessifs à l'exécution, de renforcer le rôle des huissiers de justice et les sanctions en cas d'inexécution, et de créer une infrastructure permettant une exécution électronique efficace.

Lorsque des problèmes de nature systémique et structurelle se posent, les régimes d'indemnisation, y compris les régimes *ad hoc*, peuvent offrir des solutions pour résoudre les dettes historiques en suspens en vertu des arrêts de la Cour. Ils peuvent également empêcher l'accumulation de dettes futures en aidant à signaler les causes profondes du problème. Les régimes d'indemnisation *ad hoc* peuvent être transposés ultérieurement en solutions

permanentes plus importantes pour les problèmes systémiques et structurels, constituant un terrain d'essai pour l'établissement de recours, l'analyse de leur efficacité et de leur accessibilité, ils peuvent conduire à la création de structures et de procédures permanentes aidant à exécuter les décisions sur une base continue.

Les Recommandations du Comité des Ministres Rec (2003)¹⁶ sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif² et Rec (2003)¹⁷ en matière d'exécution des décisions de justice³ dans un contexte civil plus large fournissent des orientations importantes sur les questions d'exécution des décisions internes. Elles invitent les Etats membres à adopter des mesures législatives et pratiques pour garantir le respect des décisions judiciaires, rationaliser les procédures d'exécution et supprimer les obstacles susceptibles d'entraver leur mise en œuvre. En outre, les outils de la CEPEJ relatifs à l'exécution des décisions judiciaires, tels que le Guide de bonnes pratiques sur l'exécution des décisions judiciaires (2015), les Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'exécution (2009), et l'Étude de la CEPEJ n° 8 sur l'exécution des décisions de justice en Europe (2008), sont tous des outils pratiques utiles pour une meilleure exécution des décisions de justice.

Si la synchronisation avec l'*acquis communautaire* et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (« l'UE ») en la matière est importante pour le développement de pratiques conformes à l'État de droit au sein des États membres de l'UE, elle l'est tout autant dans le contexte de l'élargissement de l'UE et de la coopération transfrontalière au sens large.

A la lumière de ce qui précède et des discussions de la Conférence, en gardant à l'esprit l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne et la pratique étendue du Comité des Ministres, il semblerait opportun d'examiner si et comment les normes de *soft law* (« droit souple ») sur le sujet concerné pourraient être encore renforcées et affinées. Cela impliquerait de prendre en compte les récents développements jurisprudentiels et juridiques dans les États membres, ainsi que l'évolution du paysage sociopolitique, les nouveaux défis en matière de droits de l'homme en Europe et le rythme rapide des progrès technologiques, y compris la digitalisation de la justice. L'utilisation de l'intelligence artificielle et des outils numériques transforme les processus d'application de la loi et pose de nouveaux défis éthiques, tandis que le développement de méthodes extrajudiciaires nécessite une attention particulière. Au niveau transfrontalier, la création de règles pour l'exécution des décisions étrangères pourrait simplifier les procédures et renforcer la sécurité juridique.

². Recommandation Rec(2003)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif.

³. Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice.

Introduction

Le présent document de référence contient trois sections qui résument brièvement les informations de base sur les normes actuelles du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des jugements nationaux. Elles reflètent la structure de l'ordre du jour de la conférence « *Mieux exécuter des décisions de justice nationales : Une exigence en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit* ». Les sections proposées sont les suivantes :

- la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme énonçant les grands principes relatifs à l'exécution des arrêts des tribunaux nationaux ;
- les pratiques des Hautes Parties Contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'exécution des arrêts de la Cour européenne identifiant les problèmes systémiques et structurels ou les causes à l'origine de la non-exécution des arrêts des tribunaux nationaux, sur la base de l'*acquis* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa fonction de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;
- les activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) en matière d'exécution des décisions judiciaires nationales, ses lignes directrices et ses recommandations.

Un certain nombre d'arrêts de la Cour révèlent des défis pour les systèmes nationaux d'exécution des arrêts internes. Certains de ces défis sont liés à des problèmes endémiques, systémiques et structurels ou à des causes profondes, bien ancrées dans les systèmes juridiques internes, qui ne peuvent être résolus facilement. Cela concerne un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, non seulement des États membres de l'Union européenne, mais aussi des États candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Le nombre d'arrêts répétitifs adoptés par la Cour concernant cette question est frappant, indiquant que les problèmes systémiques et structurels identifiés dans les arrêts de la Cour restent au moins partiellement non résolus. Le nombre d'affaires qui étaient et restent pendantes, en ce qui concerne le thème de la non-exécution, demeure toujours important, avec quelques 1 200 à 1 700 affaires traitées par le Comité des Ministres à tout moment et quelques 640 affaires toujours en attente d'une surveillance de leur exécution⁴.

I. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme énonce les grands principes de l'exécution des arrêts⁵

L'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un procès équitable ainsi que le droit d'accès à un tribunal, en tant qu'éléments inhérents à l'Etat de droit, par le biais *notamment* de l'exécution de décisions judiciaires définitives et contraignantes. La jurisprudence de la Cour est conforme à l'idée que le « droit d'accès à un tribunal » serait illusoire si un système juridique interne permettait qu'une décision judiciaire définitive et contraignante reste inopérante au détriment d'une partie⁶. L'exécution doit être complète et opportune, réalisée d'une manière à ne pas porter atteinte au droit à l'exécution

⁴. Pour la période du 1.01.1999 au 28.02.2025, plus de 57.400 requêtes ont été attribuées à une formation juridictionnelle par la Cour européenne avec au moins un des sujets faisant référence à l'inexécution des arrêts. Parmi celles-ci, près de 26.000 requêtes ont donné lieu à un jugement ou ont été rayées à la suite d'un règlement amiable, ce qui représente environ 1.600 arrêts et 1.000 décisions de la Cour de justice. Ces informations ne sont pas suffisamment sûres en ce qui concerne l'introduction des données et les différents critères utilisés, à partir de 1997, pour regrouper et identifier les affaires non exécutées. En outre, environ 1.200 de ces requêtes sont encore pendantes devant la Cour. En ce qui concerne l'Etat contre lequel les requêtes ont été attribuées, les 10 premiers sont les suivants : Ukraine (50%), Italie (20%), Serbie (15%), Russie (6%), BiH (2%), Roumanie (2%), Moldavie, Belgique, Turquie et Azerbaïdjan (1% chacun).

⁵. Pour plus de détails - guide de jurisprudence sous l'article 6 (tête civile), disponible sur : <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-6-civil>.

⁶. *Homsby c. Grèce*, no [18357/91](#), § 40 ; *Scordino c. Italie* (no 1) [GC], no. [36813/97](#), § 196 ; *Burdov c. Russie*, no. [59498/00](#), § 34.

d'une partie ayant obtenu gain de cause et qui ne prive pas l'article 6 de son effet utile⁷. La procédure d'exécution, de par sa nature même, doit être traitée avec célérité⁸. Une diligence et une rapidité d'exécution particulières peuvent être requises dans des circonstances spécifiques, en fonction de l'enjeu pour le plaideur qui demande l'exécution d'un arrêt favorable déjà rendu⁹. Assurer l'exécution des décisions judiciaires va de pair avec les garanties procédurales accordées aux particuliers en vertu de l'article 6¹⁰. En outre, la non-exécution des arrêts judiciaires définitifs peut également soulever des questions liées au droit à un recours effectif en vertu de l'article 13, et conduire à des violations de l'article 1 du protocole n° 1, étant donné qu'en vertu de cet article, une dette impayée actée dans un arrêt est considérée comme un « bien »¹¹. De même, le fait de ne pas exécuter les arrêts internes peut conduire à des violations d'autres droits substantiels en vertu de la Convention ou de ses Protocoles¹².

La nature des obligations de l'État varie en fonction du statut du débiteur¹³. Même lorsque l'exécution doit être menée contre un acteur privé, l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires, dans les limites de ses compétences, pour exécuter une décision de justice définitive, notamment en organisant un système juridique interne et des pratiques efficaces pour l'exécution¹⁴, ainsi qu'une participation effective de l'ensemble des acteurs étatiques au processus d'exécution, faute de quoi il ne satisfera pas aux exigences de l'article 6¹⁵. L'État, en tant que détenteur de la force publique¹⁶, doit faire preuve de cohérence et de diligence en fournissant une assistance adéquate et suffisante à une partie à une procédure d'exécution, y compris dans les situations d'insolvabilité/de banqueroute des débiteurs, en particulier lorsque ces derniers abusent de la procédure d'insolvabilité afin d'échapper à l'exécution¹⁷. L'État est également responsable de l'exécution des décisions finales si les facteurs qui empêchent ou bloquent l'exécution complète et rapide d'une décision sont sous le contrôle des autorités¹⁸.

Dans les situations où les parties ont obtenu un arrêt contre l'État, elles ne devraient pas être surchargées par l'engagement de procédures d'exécution distinctes pour assurer l'exécution¹⁹ dudit arrêt. Certains actes de procédure visant à recouvrer la créance peuvent être exigés ; toutefois, les formalités ne doivent pas être de nature à restreindre de manière disproportionnée l'accès des parties à la procédure d'exécution²⁰ et ne doivent surtout pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire. En tout état de cause, en vue d'honorer l'arrêt rendu contre l'État, l'obligation pour le plaignant qui obtient gain de cause de prendre certaines mesures procédurales ne dispense pas les autorités de l'obligation qui leur incombe en vertu de la Convention, de prendre des mesures *ex officio* en temps utile²¹. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités peuvent intervenir dans les procédures liées à

⁷. Voir, sur ce dernier point, *Fondation Foyers des élèves de l'Église réformée et Stanomirescu c. Roumanie*, nos [2699/03](#) et [43597/07](#), § 56.

⁸. *Vrtar c. Croatie*, no [39380/13](#), § 97 ; *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], no. [35382/97](#), § 23.

⁹. *Shmalko c. Ukraine*, n° [60750/00](#), § 44

¹⁰. *Hornsby c. Grèce*, n° [18357/91](#), § 40.

¹¹. *Ryabykh c. Russie*, no. [52854/99](#), § 61.

¹². Il peut s'agir des droits visés aux articles 8 à 11 de la convention, notamment les droits parentaux et les droits de garde, l'obligation de garantir l'accès à l'information, la protection des réunions publiques, etc.

¹³. *Liseyeva et Maslov c. Russie*, nos [39483/05](#) et [40527/10](#), § 183.

¹⁴. *Fuklev c. Ukraine*, n° [71186/01](#), § 84.

¹⁵. *Felbab c. Serbie*, n° [14011/07](#), § 62.

¹⁶. *Fociac c. Roumanie*, n° [2577/02](#), § 70 ; *Cebotari et autres c. République de Moldova*, nos [37763/04](#), [37712/04](#), [35247/04](#), [35178/04](#) et [34350/04](#), §40.

¹⁷. *Constantin Oprea c. Roumanie*, no [24724/03](#), § 40 ; *Işgın c. Turquie*, no. [41747/10](#), § 45.

¹⁸. *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, no. [40450/04](#), § 54.

¹⁹. *Fuklev c. Ukraine*, no [71186/01](#) § 84 ; *Burdov c. Russie* (n° 2), no. [33509/04](#), §§ 68-69, *Matexas c. Grèce*, no. [8415/02](#), § 19 ; *Sharxhi et autres c. Albanie*, no [10613/16](#), § 93.

²⁰. *Shvedov c. Russie*, n° [69306/01](#), § 32.

²¹. *Akashev c. Russie*, no. [30616/05](#), § 22.

l'exécution d'une décision judiciaire ; toutefois, cette intervention ne doit pas empêcher, invalider ou retarder indûment l'exécution, ni porter atteinte à la substance de la décision²².

Selon la jurisprudence constante de la Cour, si le retard dans l'exécution des décisions judiciaires peut être justifié et compatible avec la Convention dans certaines circonstances²³, il doit néanmoins être « *raisonnable* ». Le caractère « *raisonnable* » de la durée de la procédure d'exécution doit être évalué en fonction de la complexité de la procédure d'exécution, du comportement du plaideur et de celui des autorités compétentes. Le montant et la nature de la décision de la Cour sont des éléments pouvant également être pris en compte²⁴. La Cour a indiqué à de nombreuses reprises qu'en réponse à la durée excessive des procédures d'exécution, les Etats sont censés mettre en place un recours interne effectif, ou une combinaison de ces recours, visant à accélérer l'exécution ou à compenser les retards, capable d'assurer une sûreté adéquate et suffisante pour la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions internes²⁵. En cas de recours compensatoire, l'exécution d'une décision accordant une indemnité ne devrait généralement pas dépasser six mois à compter de la date à laquelle elle est devenue exécutoire²⁶.

Enfin, découlant du principe de l'*autorité de la chose jugée*, la Cour européenne indique qu'aucune partie n'est en droit de demander le réexamen d'un arrêt définitif et contraignant, à moins que ce réexamen ne vise à corriger des erreurs fondamentales et des erreurs judiciaires, à l'exclusion du simple but d'obtenir une nouvelle audience et une nouvelle décision dans l'affaire²⁷.

II. Acquis du Comité des Ministres sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne concernant la non-exécution des arrêts internes

L'exécution effective des décisions judiciaires nationales est une pierre angulaire de l'état de droit, garantissant que les arrêts des tribunaux ne sont pas simplement déclaratoires, mais peuvent effectivement être exécutés pleinement et en temps utile. Le Comité des Ministres a souligné ces principes dans la Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif et la Recommandation Rec(2003)17 sur l'exécution des décisions de justice dans un contexte civil plus large. Ces recommandations appellent les Etats membres à adopter des mesures législatives et des pratiques pour garantir le respect des décisions judiciaires, rationaliser les procédures d'exécution et supprimer les obstacles susceptibles d'entraver leur mise en œuvre.

Le Comité a développé une pratique détaillée concernant les défis auxquels sont confrontés les Etats membres en matière d'exécution des arrêts internes. Les affaires examinées par le Comité dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne montrent que les solutions efficaces dépendent d'un engagement politique soutenu, de ressources financières et institutionnelles adéquates, ainsi que de cadres juridiques complets, de garanties et d'un cadre institutionnel opérationnel, notamment en ce qui concerne les

²². *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], no. [22774/93](#), § 74 ; *Sabin Popescu c. Roumanie*, n° 48102/99, § 65 ; *Margushin c. Russie*, n° 11989/03, § 32. [48102/99](#), § 65 ; *Margushin c. Russie*, no [11989/03](#), § 32.

²³. Par exemple, la Cour n'a pas jugé déraisonnable le fait de ne pas exécuter un arrêt pendant une période de six mois, et le retard global de neuf mois n'était pas à *première vue* déraisonnable au regard de la Convention ; en ce qui concerne le paiement d'une somme d'argent par une autorité publique, un délai inférieur à un an est en principe compatible avec la Convention, mais dépend de circonstances spécifiques ; en ce qui concerne l'attribution d'un logement, la Cour a exigé un délai inférieur à deux ans, à moins qu'une diligence particulière ne soit nécessaire. Voir, pour plus de détails, le guide de jurisprudence sous l'article 6 (chef civil), §§ 244, 246-247, 249, disponible à l'adresse : <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-6-civil>.

²⁴. *Burdov c. Russie* (n° 2), n° . [33509/04](#), § 66-67 ; voir aussi, dans le contexte de la durée de la procédure d'exécution, *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], no. [35382/97](#), § 19.

²⁵. *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, no. [40450/04](#), § 65.

²⁶. *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], no. [36813/97](#), § 198.

²⁷. *Ryabykh c. Russie*, no [52854/99](#), § 52 ; *Tigrak c. Turquie*, no [70306/10](#), § 49 ; *Balan c. République de Moldova* (no 2), no. [49016/10](#), § 27 ; *Brumărescu c. Roumanie*, no [28342/95](#), § 61.

agents d'exécution et le rôle de surveillance des tribunaux. Si certains États membres ont mis en œuvre avec succès des réformes qui ont permis de résoudre les problèmes de non-exécution, d'autres prennent encore des mesures pour résoudre les problèmes systémiques qui nécessitent de nouvelles mesures organisationnelles, législatives, administratives et financières.

Dans ce contexte, les affaires énumérées ci-dessous, en tant qu'exemples de mesures prises par les autorités ou de celles qui sont encore en cours, explorent des aspects pertinents de la pratique du Comité des Ministres dans ce domaine. Tel qu'il ressortira des paragraphes suivants, la vaste pratique du Comité des Ministres est façonnée par l'ampleur du problème, ainsi que de la nature des décisions non exécutoires.

Le premier arrêt de la Cour européenne sur la question de l'inexécution, à savoir *Hornsby c. Grèce*, a déjà entraîné des changements importants dans le cadre juridique interne. En particulier, en 2001, la Constitution grecque a été modifiée pour renforcer l'obligation de l'administration publique de se conformer aux décisions judiciaires. Une nouvelle disposition constitutionnelle prévoyait non seulement l'exécution obligatoire des arrêts rendus contre l'État, les collectivités locales et les personnes morales de droit public, mais à la suite de ces modifications constitutionnelles, de nouvelles dispositions législatives et réglementaires ont été adoptées en 2002 pour mettre en œuvre cette exigence constitutionnelle, nouvelles règles qui prévoient également l'exécution forcée des jugements à l'encontre de l'État, des autorités locales et des personnes morales de droit public et renforcent la responsabilité civile de l'État pour les dommages résultant d'actes ou d'omissions de ses organes. La responsabilité disciplinaire et civile des agents publics a également été renforcée.

Comme pour l'affaire ci-dessus, un certain nombre d'affaires traitées par le Comité des Ministres a porté sur des modifications du cadre législatif et des réglementations et a entraîné des changements positifs au niveau interne :

- Dans l'affaire *Viskupova et autres c. Slovaquie*, qui a concerné la non-exécution d'un arrêt définitif accordant une compensation à l'entreprise publique utilisant les biens des requérants en raison de l'entrée en liquidation de l'entreprise publique²⁸, les autorités ont modifié la loi permettant à tous les créanciers de produire des créances à l'encontre de ces entreprises sans aucun délai, envisageant que ses dispositions puissent être appliquées rétrospectivement, résolvant ainsi une question qui avait été au cœur de cet arrêt²⁹.
- Dans l'affaire « *Iza* » *Ltd et Makrakhidze c. Géorgie* concernant l'incapacité des institutions budgétaires de l'État à exécuter des arrêts définitifs en raison de ressources limitées³⁰, les autorités ont alloué en 2007 un budget spécial à la création d'une institution d'exécution distincte pour traiter le problème identifié par la Cour européenne. Suite aux modifications ultérieures de la législation pertinente en 2010, un département spécial a été créé au sein du ministère de la Justice, qui procède à l'exécution forcée dans les affaires contre l'État, en demandant au ministère des Finances de payer les créanciers directement à partir du budget³¹.
- Dans le groupe *Ruianu c. Roumanie* concernant l'incapacité des autorités à exécuter des arrêts définitifs et exécutoires de la Cour en raison notamment de diverses lacunes du cadre juridique relatif à l'exécution des arrêts³², les autorités ont introduit un nouveau cadre juridique. Celui-ci prévoit désormais deux voies pour contester l'inactivité des huissiers : une action préventive contestant l'inaction ou les retards et une action en responsabilité délictuelle. Après l'adoption du nouveau code de procédure civile en 2014, d'autres améliorations ont été introduites, sanctionnant les

²⁸. *Viskupova et autres c. Slovaquie*, no. [43730/06](#).

²⁹. Comité des Ministres, Résolution finale [CM/ResDH\(2015\)140](#).

³⁰. « *Iza* » *Ltd et Makrakhidze c. Géorgie*, no. [28537/02](#).

³¹. Comité des Ministres, Résolution finale [CM/ResDH\(2011\)108](#).

³². *Ruianu c. Roumanie*, no. [34647/97](#).

débiteurs faisant obstacle à l'exécution des décisions de justice définitives, avec des pénalités au bénéfice du créancier et de l'État³³.

- Dans les groupes *Kvartuc c. Croatie* et *Cvijetić c. Croatie*³⁴ qui concernaient la durée excessive des procédures d'exécution³⁵, les autorités ont modifié en 2014 la loi sur l'exécution et ont mis en place une autorité dédiée, l'Agence financière, pour exécuter les titres exécutoires en souffrance. Plus tard, en 2015, des solutions informatiques permettant à l'Agence de vendre des biens mobiliers et immobiliers lors de ventes aux enchères publiques électroniques ont été introduites. Un amendement à la loi sur l'exécution des décisions de justice de 2017 a encore renforcé les mesures d'exécution. En 2013, une nouvelle loi sur les tribunaux a mis en place la possibilité de demandes accélérées et compensatoires en cas de retards excessifs et l'inspection judiciaire du ministère de la Justice a été investie de pouvoirs spéciaux en matière de supervision de la diligence requise³⁶.

Dans certaines affaires, les autorités ont mis en place de nouveaux plans de paiement structurés et des régimes d'indemnité pour assurer une meilleure exécution des décisions judiciaires concernant divers types de paiements, notamment dans :

- *Kunić et autres c. Bosnie et Herzégovine*, qui concerne la non-exécution d'arrêts internes ordonnant le paiement de prestations liées au travail dues aux employés du service public³⁷. Des progrès ont été réalisés grâce notamment à la mise en œuvre de plans de remboursement, conformément aux indications de la Cour³⁸, qui impliquent une approche systématique de l'exécution des arrêts internes par le biais de plans de paiement structurés, garantissant que les dettes dues aux employés du service public sont réglées dans l'ordre chronologique et dans des délais prédéfinis.
- *R. Kačapor et autres c. Serbie*, qui concerne la non-exécution ou l'exécution tardive de décisions judiciaires internes rendues en faveur des requérants à l'encontre d'entreprises collectives ou publiques leur ordonnant de payer leurs dettes pour arriérés de salaires ou leurs dettes commerciales³⁹. Les autorités sont revenues à leur stratégie initiale consistant à mettre en place un régime de remboursement pour les dettes envers d'anciens employés d'entreprises collectives et publiques, solution précédemment privilégiée par la Cour par rapport aux décisions judiciaires non exécutées. Ils ont également pris des mesures pour modifier la loi de 2015 en transférant la compétence relative aux affaires liées à l'exécution de des tribunaux ordinaires à la Cour constitutionnelle, solution précédemment reconnue comme un recours effectif. Des mesures sont encore prises pour finaliser, sans délai, le régime de remboursement et renforcer la capacité de la Cour constitutionnelle à traiter efficacement ces affaires⁴⁰.
- *Colic et autres c. Bosnie et Herzégovine*, qui concernae la non-exécution d'arrêts accordant des indemnités pour dommages de guerre. En raison d'une suspension légale affectant tous ces arrêts, imposée en raison de l'importante dette publique qu'ils engendreraient⁴¹. Pour mettre en œuvre l'arrêt de la Cour, la Fédération de Bosnie et Herzégovine (FBH) a modifié la loi sur la dette intérieure, et le gouvernement a adopté une décision visant à régler les demandes d'indemnisation liées à la guerre. En 2017, le ministère des Finances de la FBH a enregistré 341 arrêts acquis, sécurisant les fonds et assurant les paiements dans 319 affaires, les dettes restantes devant être réglées après réception des documents nécessaires. Quant à la Republika Srpska, où le nombre de demandes de dommages de guerre était plus élevé, l'Assemblée

³³. Comité des Ministres, Résolution finale [CM/ResDH\(2017\)392](#).

³⁴. *Cvijetić c. Croatie*, no [71549/01](#).

³⁵. *Kvartuc c. Croatie* no. [4899/02](#).

³⁶. Comité des Ministres, Résolution finale [CM/ResDH\(2020\)104](#).

³⁷. *Kunić et autres c. Bosnie-Herzégovine*, no [68955/12](#).

³⁸. Comité des Ministres, Décision, [CM/Del/Dec\(2021\)1411](#).

³⁹. *R. Kačapor c. Serbie* n° [2269/06](#).

⁴⁰. Comité des Ministres, Décision, [CM/Del/Dec\(2023\)1483/H46-35](#).

⁴¹. *Colic et autres c. Bosnie-Herzégovine*, no. [1218/07](#).

nationale a adopté la loi sur la dette interne (2012), et le gouvernement a introduit un plan de règlement. En 2016, un plan établissant un calendrier de 13 ans pour les paiements en espèces à partir de 2016 a été mis en place, pour les créanciers qui ne veulent pas accepter les obligations d'État, lesquelles, bien qu'échangeables en bourse, ne se revendent qu'à une fraction de leur valeur nominale. Des paiements ont été effectués pour les arrêts dus en 2016, sous réserve des documents requis⁴².

Dans plusieurs autres affaires, les autorités des Hautes Parties Contractantes à la Convention ont dû s'attaquer aux problèmes systémiques et structurels établis dans les arrêts pilotes et les arrêts de principe de la Cour, avec des degrés de progrès variables. En particulier:

- *Olaru c. République de Moldavie*, qui concerne l'absence d'exécution par l'État, d'arrêts internes définitifs accordant aux requérants des droits à un logement social ou une indemnité en lieu et place d'un logement⁴³. Dans son arrêt pilote, la Cour a enjoint à l'Etat défendeur de mettre en place dans un délai de six mois un recours interne effectif qui garantisse une réparation adéquate et suffisante en cas de non-exécution ou d'exécution tardive d'arrêts internes définitifs conformément aux principes de la Convention tels qu'ils sont établis dans la jurisprudence de la Cour⁴⁴. En 2011, les autorités ont adopté une jurisprudence prévoyant un recours compensatoire en cas de durée excessive des procédures judiciaires et d'exécution. Par la suite, dans sa décision du 24 janvier 2012 dans l'affaire *Balan*, la Cour a admis que la loi était conçue, en principe, pour traiter la question de l'exécution tardive des arrêts de manière effective et significative, en tenant compte des exigences de la Convention⁴⁵. La Cour a donc déclaré l'affaire irrecevable au motif que le requérant ne s'est pas prévalu de cette nouvelle voie de recours. L'évaluation du fonctionnement du recours est toujours en cours.
- En ce qui concerne la procédure d'arrêt pilote *Ivanov / Burmych c. Ukraine*, la Cour, reconnaissant la nature systémique du problème, a radié 12 148 requêtes de suivi, soulignant que la résolution de ces griefs nécessite des mesures générales globales au niveau national, sous la supervision du Comité des Ministres. Plus récemment, le 30 septembre 2020, le Cabinet des Ministres a approuvé une stratégie nationale témoignant de la volonté, au plus haut niveau politique, de s'attaquer aux causes profondes des problèmes de non-exécution. Notamment, cette stratégie consiste en la suppression des barrières réglementaires qui entravent l'exécution des décisions de justice ; le renforcement des capacités institutionnelles des autorités et des personnes chargées d'exécuter les décisions de justice et celles d'autres autorités ; la mise en place d'une interaction efficace entre les systèmes électroniques de justice et les actes électroniques d'exécution pour la recherche, la collecte, le stockage et l'enregistrement des informations relatives à l'exécution ; le financement adéquat du remboursement des dettes résultant des décisions de justice ; et l'introduction de recours efficaces contre la non-exécution et les délais excessifs d'exécution des décisions de justice. En outre, certaines réformes législatives, telles que la promulgation du code de la banqueroute et l'évolution de la pratique judiciaire de la Cour suprême, représentent des étapes vers une conformité avec la jurisprudence de la Cour. Cependant, l'introduction de moratoires supplémentaires empêchant le paiement de toute somme due par l'État jusqu'en janvier 2021, y compris ceux liés aux paiements sociaux et aux pensions pour les personnes vulnérables, a encore contribué aux retards dans l'exécution. L'absence d'un système de calcul, de gestion et de contrôle des dettes accumulées par l'État constitue un autre problème critique. Cette lacune entrave la capacité à déterminer le champ d'application global des arrêts non exécutés, ce qui rend difficile la mise en œuvre de stratégies de résolution efficaces ou la mise en place d'un mécanisme d'indemnité *ad hoc*. Un mécanisme

⁴². Comité des ministres, Résolution finale, [CM/ResDH\(2018\)116](#).

⁴³. *Olaru et autres c. République de Moldova*, no. [476/07](#).

⁴⁴. *Olaru et autres c. République de Moldova*, no. [476/07](#), § 58-61.

⁴⁵. *Balan c. République de Moldova*, no. [44746/08](#), § 19.

fiable d'évaluation de la dette permettrait aux autorités d'établir des priorités claires et d'allouer les ressources en conséquence⁴⁶.

Un certain nombre d'affaires dans lesquelles les problèmes structurels identifiés dans les arrêts de la Cour sont toujours en cours de résolution soulignent les difficultés et la complexité des mesures d'exécution, leur nature multicouche et multidimensionnelle, l'obligation d'introduire des stratégies globales, des plans d'action par étapes et la nécessité de maintenir un rythme soutenu, ainsi que l'efficacité et la cohérence dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne. En particulier :

- *Pennino et Croce et autres c. Italie* concerne l'impossibilité pour les requérants de faire exécuter des décisions judiciaires internes définitives pour recouvrer des sommes qui leur sont dues par des autorités municipales devenues insolvable et la question de l'impossibilité pour certains requérants d'obtenir l'exécution de décisions judiciaires internes définitives contre des sociétés privées et publiques insolvable auxquelles l'État avait délégué ses pouvoirs (par exemple, pour exproprier les requérants de leurs terres et réaliser des travaux publics)⁴⁷. Dans ce groupe, les violations découlent d'une interdiction législative d'exécuter des arrêts contre des autorités municipales insolvable. Ce cadre empêche les requérants de recevoir les sommes attendues et les prive de l'accès à un tribunal jusqu'à une date future incertaine, dépendant d'une commission administrative indépendante échappant à leur contrôle. La Cour a souligné que les difficultés financières ne sauraient dispenser une collectivité locale d'honorer ses obligations. Pourtant, le cadre législatif reste inchangé et est toujours considéré par les tribunaux internes comme établissant un juste équilibre entre les intérêts publics et privés⁴⁸.
- Dans le groupe *Croce et autres*, l'exécution a été conforme à la jurisprudence des tribunaux internes, qui a exclu la responsabilité de l'État lorsqu'une société insolvable, chargée de fonctions publiques, ne paye pas ses dettes. La Cour européenne a jugé cette situation contraire à sa jurisprudence, affirmant qu'un État doit se conformer aux arrêts rendus contre une société délégataire si la dette relève en fin de compte de sa responsabilité. Un arrêt de la Cour de cassation de 2022 a appliqué ces principes, marquant une avancée positive dans l'exécution des arrêts⁴⁹.
- Le groupe *Sacaleanu c. Roumanie*, qui concerne la non-exécution ou l'exécution tardive de décisions de justice internes définitives à l'encontre de l'État ou de personnes morales sous sa responsabilité, et son sous-groupe *Polyinvest* se rapportent spécifiquement aux affaires dans lesquelles des sociétés contrôlées par l'État en situation de banqueroute ou de liquidation n'ont pas respecté des décisions de justice ou d'arbitrage⁵⁰. Les autorités ont annoncé dans leur plan d'action 2016 une révision du cadre statutaire régissant les paiements par les débiteurs publics et la mise en place d'un mécanisme de surveillance doté de pouvoirs de prévention et d'intervention. Le Comité des Ministres a rappelé que les réformes devaient porter sur les points suivants : (i) la réponse du système juridique interne lorsque le strict respect est objectivement impossible ; (ii) des règles de prescription statutaire conformes à la jurisprudence de la Cour européenne ; et (iii) des recours juridiques effectifs pour les cas de non-application. Ces questions sont toujours en suspens⁵¹.
- L'affaire *Camara c. Belgique*, concernant le manquement des autorités à héberger le requérant, un demandeur d'asile, dans un lieu approprié et à lui fournir un soutien matériel tel que défini, sur la base d'une ordonnance exécutoire émise par le tribunal du travail de Bruxelles. La procédure d'exécution a révélé que les circonstances de

⁴⁶. Voir le Mémoire préparé par le Département de l'exécution de la CEDH sur *Yuriy Nikolayevich Ivanov* et les groupes d'affaires *Zhovner et Burmych et autres c. Ukraine* [H/Exec\(2018\)8](#).

⁴⁷. Groupes *Pennino et Croce et autres c. Italie*, no. [43892/04](#).

⁴⁸. Comité des Ministres, Notes, [CM/Notes/1521H46-20](#).

⁴⁹. *Ibid.*

⁵⁰. *Sacaleanu c. Roumanie*, n° [73970/01](#).

⁵¹. Comité des Ministres, Notes [CM/Notes/1483/H46-29](#).

l'affaire n'étaient pas isolées et qu'il y avait eu un manquement systémique de la part des autorités à exécuter les décisions judiciaires définitives concernant l'accueil des requérants de protection internationale⁵². Le Comité des Ministres a souligné la nécessité d'augmenter la capacité du réseau d'accueil en prévoyant un nombre suffisant de places à long terme, y compris dans des structures individuelles, afin de résoudre la crise actuelle et de faire face aux flux futurs de requérants. Cela permettrait également d'éradiquer, à sa source, le problème de l'inexécution des décisions judiciaires (plus de 700 au 17 juin 2024), en cessant d'obliger les requérants de protection internationale à saisir la justice pour faire reconnaître et sanctionner leur droit à l'accueil⁵³.

III. Les activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) en matière d'exécution des décisions judiciaires nationales

Sur la base des solutions identifiées par la Cour européenne et le Comité des Ministres, d'autres organes du Conseil de l'Europe, principalement la CEPEJ, mais aussi le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) se sont penchés sur la question de l'amélioration de l'exécution des décisions judiciaires nationales en Europe, contribuant ainsi à l'harmonisation progressive des lois nationales des États membres en matière d'exécution.

La CEPEJ, dont le mandat inclut l'objectif de faciliter la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice, a inscrit l'exécution des décisions de justice dans la liste de ses priorités. Tout d'abord, par une approche scientifique, c'est-à-dire la publication d'une étude de droit comparé intitulée « *L'exécution des décisions de justice en Europe* » publiée en 2008⁵⁴. Plus récemment, en 2023, une étude de droit comparé a été publiée sur les ventes aux enchères judiciaires électroniques⁵⁵. On peut également souligner la publication, tous les deux ans, de l'étude spécifique de la CEPEJ sur les agents d'exécution⁵⁶. Cette étude, basée sur les réponses à un questionnaire distribué dans tous les États membres du Conseil de l'Europe (ainsi que dans les pays observateurs), est un baromètre précieux pour identifier les tendances qui se dégagent des législations nationales.

Deuxièmement, la CEPEJ a contribué à l'harmonisation des principes d'exécution en Europe, en particulier avec l'adoption en décembre 2009, des « *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'exécution* »⁵⁷. L'objectif de ce document est d'assurer l'efficacité des normes européennes en matière d'exécution énumérées dans la Recommandation du Comité des Ministres susmentionnée. Cependant, constatant qu'aucun des 46 États membres du Conseil de l'Europe ne se conformait pleinement à ces lignes directrices, la CEPEJ a porté son attention sur le respect, dans les législations nationales, des principes inscrits dans la Recommandation Rec (2003)17 et détaillés dans les Lignes directrices de 2009. A cette fin, elle a adopté en 2015 un « *Guide de bonnes pratiques sur l'exécution des décisions de justice* »⁵⁸, dont l'objectif est de maintenir

⁵². *Camara c. Belgique*, no. 49255/22.

⁵³. Comité des Ministres, Notes, [CM/Notes/1507/H46-6](#).

⁵⁴. J. Lhuillier, D. Lhuillier-Solenik, G. Nucera, J. Passalacqua, [L'exécution des décisions de justice en Europe - Études de la CEPEJ n° 8](#), 2008, p. 140. L'étude est en deux parties et couvre les principaux aspects de la question de l'exécution en matière civile. La première partie concerne « l'accessibilité de l'exécution des décisions de justice » et comprend des développements sur le statut et le nombre d'agents d'exécution dans les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur le coût de l'exécution dans ces États. La deuxième partie est consacrée à « l'efficacité de l'exécution des décisions de justice » et fait la distinction entre l'efficacité des « services d'exécution » d'une part et celle des mesures d'exécution d'autre part.

⁵⁵. M. Blason et D. Satkauskienė, Étude comparative sur l'utilisation des enchères judiciaires électroniques dans les États membres du Conseil de l'Europe, 16 juin 2023, CEPEJ-GT-CYBERJUST(2023)1.

⁵⁶. Sur la dernière édition : Étude spécifique de la CEPEJ sur les professions juridiques : Les agents d'exécution, CEPEJ-GT-EVAL(2024)25, 30 janvier 2025.

⁵⁷. CEPEJ(2009), 11REV2, 17 décembre 2009. Sur ces Lignes directrices, Adde, Union internationale des huissiers de justice, Les Lignes directrices de la CEPEJ sur l'exécution : Un modèle pour le monde ?, Institut Jacques Isnard Juris-Union n° 5, février 2011, p. 125.

⁵⁸. Guide de bonnes pratiques sur l'exécution des décisions de justice, CEPEJ(2015)10, 11 décembre 2015

un juste équilibre entre les droits des créanciers et ceux des débiteurs. Dans le même esprit, la CEPEJ a également adopté en 2023 un Guide sur les ventes aux enchères judiciaires électroniques⁵⁹.

A côté des travaux de la CEPEJ, on peut également mentionner ceux du Conseil consultatif de juges européens, dont l'Avis n°13 (2010) est spécifiquement consacré au « *rôle des juges dans l'exécution des décisions de justice* ». Cet avis du CCJE répartit clairement les fonctions entre les juges et les agents d'exécution lors du processus d'exécution des décisions de justice rendues en matière civile, en replaçant les premiers au cœur de leur activité juridictionnelle et en centralisant la fonction d'exécution auprès des seconds.

3.1. Les lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation⁶⁰ du Conseil de l'Europe sur l'exécution des décisions de justice

Les Lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'exécution visent à améliorer l'efficacité et l'équité de l'exécution des décisions de justice dans les Etats membres. Les 82 points de ces Lignes directrices se concentrent sur l'amélioration des aspects juridiques et pratiques des procédures d'exécution afin de garantir que les décisions de justice soient mises en œuvre rapidement et de manière cohérente avec les normes relatives aux droits de l'homme, en rassemblant dans une même réflexion les principes qui régissent les procédures d'exécution et ceux qui concernent les professionnels chargés de les mettre en œuvre.

En substance, ces lignes directrices s'articulent autour de quatre thèmes principaux. Le premier peut être résumé par l'affirmation selon laquelle les agents d'exécution devraient avoir le contrôle de la conduite des opérations d'exécution. Le deuxième prend la forme d'une recommandation générale visant à s'assurer que les parties ont une bonne compréhension de la procédure d'exécution. La troisième concerne l'amélioration de la qualité des procédures d'exécution et l'évaluation périodique de cette qualité. Enfin, la quatrième consiste à promouvoir l'utilisation d'une terminologie juridique commune en matière d'exécution, en incluant un glossaire précisant la signification des concepts utilisés⁶¹.

Un aspect clé des lignes directrices de la CEPEJ est la promotion de procédures d'exécution claires, transparentes et normalisées. Elles soulignent l'importance de rendre ces procédures compréhensibles pour toutes les parties concernées, de garantir l'accessibilité aux citoyens et de fournir une information et une assistance juridiques adéquates. Pour y parvenir, les lignes directrices suggèrent de simplifier les procédures d'exécution et d'utiliser les technologies modernes pour rendre l'exécution plus efficace, par exemple grâce à des plateformes numériques qui permettent de suivre plus facilement les affaires et de faciliter la communication entre les autorités compétentes.

Les lignes directrices soulignent également la nécessité d'une formation efficace des officiers de justice, des huissiers de justice et des agents chargés de l'application de la loi afin qu'ils aient les compétences et les connaissances nécessaires pour exécuter les arrêts de manière équitable et sans retard inutile. Elles préconisent une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et administratives, tant au niveau national qu'international, afin de relever les défis liés à l'exécution transfrontalière et d'harmoniser les pratiques d'exécution dans les Etats membres.

En outre, les lignes directrices de la CEPEJ soulignent l'importance de mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces. Elles encouragent les Etats à évaluer régulièrement les

⁵⁹. CEPEJ(2023)11.

⁶⁰ Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres sur l'exécution des décisions de justice

⁶¹. Ce glossaire reprend pour l'essentiel les concepts clés définis dans l'étude de droit comparé précitée, adoptée en 2008 sous l'égide de la CEPEJ.

performances de leurs systèmes d'exécution afin d'identifier les problèmes et les domaines à améliorer. Ce suivi continu permet de s'assurer que les pratiques d'exécution restent alignées sur les normes internationales, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux, et que des recours sont disponibles en cas de retard ou d'échec de l'exécution. Dans l'ensemble, les lignes directrices visent à promouvoir une approche équilibrée où les droits des personnes sont respectés, tout en veillant à ce que les décisions de justice soient respectées et mises en œuvre rapidement.

3.2 Défis actuels et meilleures pratiques en matière d'application de la législation

Les procédures d'exécution, qui restent dans certaines affaires longtemps rigides et mal adaptées aux réalités contemporaines, peuvent générer des coûts élevés, tant pour le créancier qui cherche à obtenir justice que pour le débiteur, qui se trouve souvent déjà dans une situation précaire. Au niveau national, ces difficultés sont déjà importantes, mais elles sont amplifiées de manière exponentielle dans le cadre du recouvrement transfrontalier des créances, où les différents systèmes (par exemple, certains pays confient cette tâche aux huissiers de justice, tandis que d'autres s'appuient sur des services judiciaires centralisés ou des autorités administratives), les barrières linguistiques, les disparités procédurales, les coûts et la lenteur de l'exécution compliquent la mise en œuvre des décisions de la Cour.

Cependant, les études spécifiques de la CEPEJ sur les agents d'exécution, qui sont diffusées périodiquement, montrent que, d'un exercice à l'autre, il y a une conformité accrue des lois nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe, avec les principes consacrés en 2003 dans la Recommandation Rec(2003) 17 du Comité des Ministres et détaillées dans les Lignes directrices sur la mise en œuvre adoptées par la CEPEJ en 2009. A titre d'exemple, on peut citer l'augmentation de la proportion de pays où une formation initiale spécifique est fournie aux agents d'exécution. En outre, l'obligation de passer un examen d'entrée et de suivre une formation continue obligatoire devient progressivement la norme en Europe. Il en va de même pour la pluridisciplinarité des agents d'exécution et la centralisation de la fonction d'exécution des décisions de justice. En outre, la tendance générale est à la mise en place d'un système de suivi et de contrôle des activités de ces professionnels et au développement d'un système de suivi de l'exécution.

Quelques bonnes pratiques peuvent être mentionnées à ce stade :

- Prévoir des mécanismes alternatifs à l'intervention judiciaire :

Traditionnellement, une procédure judiciaire précède l'exécution. Cependant, dans certaines affaires, cette étape contentieuse pourrait être évitée si des mécanismes alternatifs étaient mis en place en amont. En effet, de nombreux litiges arrivent devant un juge alors qu'ils ne le devraient pas, en particulier lorsqu'il s'agit de dettes non contestées. Dans plusieurs pays européens, des mécanismes simplifiés existent déjà pour traiter ces dettes sans intervention du juge :

- Injonctions de paiement (procédures accélérées sans audience) ;
- Titres exécutoires délivrés directement par les huissiers de justice ;
- Plateformes numériques pour le recouvrement automatisé des créances.

Ces solutions permettent d'éviter les procédures judiciaires inutiles, d'alléger la charge des tribunaux et de réduire les délais de recouvrement.

- Garantir un accès adéquat à l'information avant la procédure judiciaire :

Avant d'entamer une procédure judiciaire, l'accès aux informations relatives à la situation financière du débiteur est essentiel. D'une part, cela permet d'évaluer l'intérêt d'une action en justice et, le cas échéant, d'envisager des solutions alternatives pour les débiteurs pour lesquels un jugement serait inefficace en raison de leur insolvabilité. D'autre part, une fois le

jugement obtenu, il est tout aussi crucial de disposer de données précises pour choisir la procédure d'exécution la plus appropriée. Cela permet d'éviter une exécution aveugle et de minimiser les coûts inutiles, garantissant ainsi une approche plus efficace et plus équitable pour toutes les parties concernées.

Aujourd'hui, un nombre considérable de procédures judiciaires et d'exécution sont engagées sans vérification préalable, ce qui entraîne une surcharge des tribunaux, des coûts inutiles pour les créanciers, des retards importants dans le traitement des affaires judiciaires, une frustration accrue due à la non-exécution des décisions de justice.

Des initiatives existent déjà dans certains pays, notamment des registres d'insolvabilité en ligne ou des bases de données interconnectées accessibles aux huissiers et aux créanciers.

- Accompagner l'adoption des outils numériques :

La numérisation permet d'accélérer le recouvrement des créances en réduisant les délais et les coûts, évitant ainsi l'engorgement des tribunaux et la prolongation des procédures d'exécution forcée. Cependant, une automatisation excessive, où les décisions sont prises uniquement par des algorithmes sans intervention humaine, présente un risque important pour les droits fondamentaux, notamment le droit à un Recours effectif et le respect du contradictoire.

Par conséquent, il apparaît comme une bonne pratique d'intégrer un organisme neutre, tel qu'un huissier de justice, pour assurer la protection des droits du créancier et du débiteur. Cet officier public indépendant servirait de filtre dans le traitement des dettes non contestées, en s'assurant à la fois de la validité et de la transparence de la demande du créancier (vérification préliminaire des pièces justificatives), en s'assurant que le débiteur a reçu et compris la dette (notification formelle et traçable) et en maintenant le droit de contestation du débiteur, avec des délais raisonnables et des voies de recours accessibles.

Le défi est de moderniser sans déshumaniser, en trouvant un juste milieu entre l'optimisation numérique et la nécessité d'un contrôle humain pour garantir le respect des droits fondamentaux. Une approche hybride, combinant numérisation, intervention d'un organe neutre et protection effective des parties, est une réponse adaptée aux défis contemporains du recouvrement de créances en Europe. C'est le cas de la procédure de recouvrement non contestée (RCCI) en Belgique.

3.3. La modernisation et l'harmonisation nécessaires des normes et des outils d'exécution judiciaire

La modernisation et l'harmonisation des normes en matière d'exécution judiciaire sont devenues de plus en plus nécessaires dans un monde où les échanges économiques, les transactions transfrontalières et les relations contractuelles se développent à l'échelle mondiale. Une exécution judiciaire efficace et uniforme est essentielle pour garantir la crédibilité des décisions de justice, encourager la coopération internationale et préserver la sécurité juridique des citoyens et des entreprises.

Cet objectif peut être poursuivi à différents niveaux :

- **Au niveau national** : Pour réduire les divergences entre les États, des principes communs partagés ont été introduits, notamment dans les normes et les outils du CdE. Tout en reconnaissant que chaque pays dispose de ses propres mécanismes d'exécution judiciaire, ces principes communs servent également de modèle législatif pour les États souhaitant réformer leurs lois d'exécution. Les efforts futurs en ce sens pourraient se concentrer sur l'identification des principes existants communs à tous les systèmes

d'exécution qui devraient être modernisés, ainsi que ceux qui devraient être ajoutés, en particulier :

- La numérisation de l'application de la loi ;
- Les normes éthiques et professionnelles pour les huissiers de justice et les agents d'exécution, en particulier dans l'utilisation des outils numériques à des fins d'exécution ;
- L'utilisation de méthodes extrajudiciaires pour l'exécution.

Les professionnels de l'exécution sont significativement impactés par *la numérisation de la justice* et l'exécution des décisions de justice. Cela comprend la communication électronique des actes et des documents, l'accès aux registres numériques, la dématérialisation des procédures d'exécution, la gestion numérique des activités professionnelles et l'utilisation de l'intelligence artificielle. Cette dernière peut être utilisée non seulement lors de la mise en œuvre des procédures civiles d'exécution, mais aussi en amont, lors de la perquisition d'informations permettant de localiser le débiteur et d'identifier les éléments de son patrimoine. En outre, de nouvelles formes d'actifs apparaissent avec la numérisation (par exemple, les crypto-monnaies), ce qui nécessite l'élaboration de procédures appropriées pour la saisie de ces actifs numériques mondiaux. La définition de principes que les États devraient intégrer dans leur législation nationale pour réglementer l'utilisation des outils numériques et d'IA dans l'exécution des décisions de justice pourrait être envisagée, notamment en ce qui concerne les obligations éthiques liées à cette utilisation.

Compte tenu du *recouvrement extrajudiciaire des créances et du recours à des modes de résolution amiable des litiges*, certains arsenaux législatifs nationaux⁶² existent déjà pour le recouvrement de créances incontestées reposant principalement sur l'intervention d'un agent d'exécution, qui peut être amené *in fine* à établir le titre exécutoire. Des procédures de ce type - qui contribuent à désengorger les tribunaux - pourraient être incluses dans le champ d'application d'éventuels nouveaux instruments européens.

- **Au niveau transfrontalier** : Pour l'essentiel, les instruments adoptés à ce jour sous l'égide du Conseil de l'Europe concernent l'exécution d'un titre dans l'État où il a été obtenu. Une des pistes de développement pourrait conduire à l'élaboration de règles spécifiques à l'exécution transfrontalière. En raison des différences entre les systèmes juridiques, l'exécution des décisions étrangères peut être un processus long et complexe. L'absence de règles communes peut entraîner des conflits de compétence et des difficultés de coopération entre les juridictions étrangères et leurs agents d'exécution respectifs. Les normes d'exécution pourraient être intégrées dans les instruments internationaux qui régissent la reconnaissance et l'exécution des arrêts étrangers. Un cadre juridique harmonisé offrirait une plus grande sécurité juridique et simplifierait les étapes nécessaires à l'exécution au niveau mondial.

La prise en compte de ces tendances (numérisation, internationalisation, promotion du règlement amiable) permettrait d'actualiser les normes et les outils d'exécution du Conseil de l'Europe. Ceci n'épuise certainement pas toutes les modifications qui pourraient être apportées aux instruments existants. Par exemple, alors que l'accent est actuellement mis sur l'exécution des décisions des tribunaux sur le bien-fondé de l'affaire, le débat pourrait englober l'exécution des décisions des cours suprêmes. De même, l'accent est actuellement mis sur l'exécution des décisions de justice à l'encontre des particuliers. Une piste de développement pourrait consister à inclure des dispositions applicables lorsque le débiteur est l'État ou une entité publique.

⁶². C'est le cas de la Belgique et de la France en particulier.