

Gel et transparence du patrimoine des débiteurs dans les cas transfrontaliers

Résolution du Parlement européen du 10 mai 2011 contenant des recommandations à la Commission sur des propositions de mesures provisoires concernant le gel et la transparence du patrimoine des débiteurs dans les cas transfrontaliers (2009/2169(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2007 sur le Livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires¹,
 - vu sa résolution du 22 avril 2009 sur l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs²,
 - vu sa résolution du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm³,
 - vu le programme de Stockholm pour la période 2010–2014 – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens⁴, adopté par le Conseil européen le 10 décembre 2009⁵, et en particulier le point 3.4.2 de celui-ci,
 - vu les articles 42 et 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires juridiques et l'avis de la commission des affaires économiques et monétaires (A7-0147/2011),
- A. considérant que le marché intérieur représente l'instrument le plus important de l'Union pour promouvoir la croissance au lendemain de la crise financière; qu'il est indispensable que les millions d'entreprises et de citoyens qui utilisent le marché intérieur et exercent le droit de vivre, de travailler et de se déplacer partout dans l'Union disposent de voies de recours efficaces lorsqu'ils détiennent une créance à l'égard d'un autre citoyen ou d'une autre entreprise,
- B. considérant que le marché intérieur et l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne deviennent une réalité pour les citoyens et les entreprises que lorsque le droit de l'Union, en particulier dans le domaine de la justice civile, est effectivement appliqué, et ce de la transposition et de la sensibilisation à l'application et à l'exécution,
- C. considérant que, pour l'heure, le degré de succès du recouvrement des créances transfrontalières est remarquablement faible, tant pour ce qui est du patrimoine des

¹ JO C 263 E du 16.10.2008, p. 655.

² JO C 184 E du 8.7.2010, p. 7.

³ JO C 285 E du 21.10.2010, p. 12.

⁴ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

⁵ Conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, EUCO 6/09.

personnes physiques que pour ce qui est de celui des entreprises; considérant que cette situation décourage le commerce transfrontalier, lance un signal d'impunité aux débiteurs récalcitrants et compromet la performance économique de l'Union,

- D. considérant que le coût du recouvrement transfrontalier des créances est pour l'heure prohibitif pour les créanciers, lorsque le patrimoine du débiteur est disséminé dans plusieurs États membres; que l'heure est venue de simplifier et d'accélérer la procédure de recouvrement,
- E. considérant que ce coût prohibitif a une incidence défavorable sur l'octroi de prêts transfrontaliers, voire sur les transactions commerciales transfrontalières, et représente un obstacle important au plein fonctionnement du marché intérieur,
- F. considérant que l'exécution transfrontalière doit constituer une priorité sur le marché intérieur et que les juridictions doivent être en mesure d'agir rapidement pour ordonner le gel du patrimoine du débiteur ou du débiteur présumé; que, en l'absence d'une telle possibilité, les opérateurs peu scrupuleux et les autres qui cherchent délibérément à se soustraire à leurs responsabilités peuvent transférer leur patrimoine dans une autre juridiction, contraignant les citoyens et les petites entreprises qui ont déjà obtenu une décision de justice à s'adresser aux juridictions d'un autre État membre pour tenter de recouvrer ce qui leur appartient,
- G. considérant qu'une ordonnance visant à obtenir la divulgation d'informations relatives aux avoirs s'impose eu égard aux difficultés pratiques auxquelles les créanciers se heurtent pour accéder à l'information concernant les débiteurs, que les sources soient publiques ou privées, dans le contexte transfrontalier,
- H. considérant que l'action législative réclamée dans la présente résolution devrait se fonder sur des études d'impact approfondies, ce que demande le Parlement,
- I. considérant qu'une information détaillée sur les procédures permettant d'obtenir l'exécution d'une créance dans tous les États membres devrait être fournie via le portail e-justice européen et qu'il conviendrait d'intensifier la coopération entre les autorités d'exécution des États membres afin d'accélérer le recouvrement des créances,
- J. considérant que les instruments proposés devraient compléter la législation et les initiatives existantes de l'Union, en particulier la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retards de paiement dans les transactions commerciales¹, le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale², le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer³, le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges⁴ et le portail e-justice européen,

¹ JO L 48 du 23.2.2011, p. 1.

² JO L 12 du 16.01.01, p. 1.

³ JO L 399 du 30.12.2006, p. 1.

⁴ JO L 199 du 31.7.2007, p. 1.

- K. considérant que lesdits instruments devraient être simples et permettre d'éviter les retards et les frais superflus; qu'ils doivent être disponibles, le cas échéant, ex parte, permettant "un effet de surprise"; considérant que les droits des débiteurs ou des débiteurs présumés devraient être, eux aussi, sauvegardés afin d'éviter tout usage abusif des mesures demandées,
1. demande à la Commission de présenter sans retard au Parlement européen, sur la base de l'article 81, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des propositions législatives relatives à des mesures permettant le gel et la transparence du patrimoine des débiteurs et des débiteurs présumés dans les cas transfrontaliers, suivant les recommandations détaillées en annexe;
 2. confirme que ces recommandations respectent le principe de subsidiarité et les droits fondamentaux des citoyens;
 3. considère que la proposition demandée n'a pas d'incidence financière sur le budget de l'Union;
 4. charge son Président de transmettre la présente résolution ainsi que les recommandations détaillées en annexe à la Commission et au Conseil.

ANNEXE:

RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE

Partie 1: Instruments demandés

Recommandation 1 (sur la forme et la nature des instruments à adopter)

Le Parlement européen réclame les instruments suivants: une européenne relative au gel des avoirs et une ordonnance européenne relative à la transparence des avoirs. L'action de l'Union devrait prendre la forme d'un règlement. Ces deux instruments devraient constituer des voies de recours autonomes s'ajoutant à celles offertes par le droit national. Ils ne devraient s'appliquer que dans les affaires transfrontalières.

Partie 2: Recommandations concernant les deux instruments

Recommandation 2 (concernant la compétence pour délivrer de telles ordonnances)

Le Parlement européen considère que les instruments réclamés devraient comporter des dispositions uniformes en matière de juridiction précisant quels tribunaux nationaux sont compétents pour les délivrer. Ces dispositions uniformes devraient tenir compte du fait que le tribunal ayant compétence au fond en vertu du règlement (CE) n° 44/2001¹ est généralement le mieux placé pour connaître de telles ordonnances. Elles devraient également tenir compte du stade atteint dans la procédure au principal dans le cadre de laquelle l'ordonnance est requise.

Recommandation 3 (concernant la compétence pour accueillir les oppositions aux ordonnances)

Le Parlement européen considère que le tribunal qui a délivré l'ordonnance de gel ou l'ordonnance de transparence devrait avoir compétence exclusive pour accueillir les oppositions dès lors que celles-ci concernent l'effet paneuropéen de l'ordonnance. Si l'opposition concerne l'effet d'une ordonnance dans un État membre précis, autre que celui du tribunal qui a délivré l'ordonnance, cette disposition pourrait être tempérée de manière à protéger les débiteurs, les débiteurs présumés et les tiers en attribuant aussi une compétence aux tribunaux de l'État membre dans lequel le patrimoine se situe. Les motifs d'opposition aux ordonnances devraient être énumérés de manière exhaustive dans les instruments réclamés.

Recommandation 4 (concernant le formulaire normalisé d'une demande d'ordonnance ainsi que l'information)

Le Parlement européen considère que ces deux ordonnances devraient pouvoir être demandées suivant un formulaire plurilingue normalisé et notamment via le portail e-justice européen. Le formulaire devrait être aussi simple que possible. La communication devrait également être normalisée en relation avec l'exécution des ordonnances (par exemple, dans le cas de l'ordonnance de gel : la réponse de la banque à l'autorité chargée de l'exécution de la saisie, la notification au débiteur etc.).

¹ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16.1.2001, p. 1).

Recommandation 5 (concernant l'information)

La Commission devrait être tenue de faire rapport sur la mise en œuvre des instruments demandés et en particulier sur leur utilisation.

Partie 3: Recommandations concernant l'ordonnance relative au gel du patrimoine

Recommandation 6 (concernant le stade de la procédure au principal auquel l'ordonnance peut être demandée)

Le Parlement européen estime qu'il est capital de pouvoir obtenir une ordonnance de gel ex parte c'est-à-dire sans préavis à l'égard de la partie dont le patrimoine est concerné. L'ordonnance devrait pouvoir être obtenue avant, pendant et après la procédure au principal.

Recommandation 7 (concernant les moyens invoqués par le créancier)

Le Parlement européen considère que l'adoption d'une ordonnance de gel par un tribunal national devrait être laissée à la discrétion de celui-ci. De plus, la charge de la preuve devrait incomber au demandeur pour ce qui est du *fumus boni juris* ainsi que pour établir l'urgence (*periculum in mora*). Les juridictions nationales devraient apprécier ces aspects à la lumière de la jurisprudence existante de la Cour de justice.

Recommandation 8 (sur l'information minimale nécessaire pour délivrer une ordonnance de gel)

Le Parlement européen estime qu'une information précise concernant le débiteur ou le débiteur présumé, autre qu'un numéro de compte bancaire réel, devrait suffire. Cette information devrait être suffisante pour éviter toute confusion en cas d'homonymie.

Recommandation 9 (sur le caractère exécutoire d'une telle ordonnance)

Si l'ordonnance a été obtenue avant une décision établissant une créance, comme c'est généralement le cas, elle doit pouvoir être exécutée sur tout le territoire de l'Union moyennant un minimum de mesures intermédiaires nécessaires. Par contre, si l'ordonnance a été obtenue après une décision établissant une créance, elle doit pouvoir être exécutée sur tout le territoire de l'Union sans que des mesures intermédiaires soient nécessaires.

Recommandation 10 (sur l'effet d'une telle ordonnance)

Le Parlement européen est d'avis que l'effet d'une ordonnance de gel doit se limiter à la saisie des comptes bancaires et au gel temporaire des dépôts bancaires, sans reconnaître au créancier une forme quelconque de propriété du patrimoine. Il conviendrait d'examiner en détail la question de savoir si l'ordonnance peut couvrir d'autres types d'avoirs, par exemple des biens immobiliers ou des avoirs à venir (une créance sur le point de devenir payable ou un héritage).

L'ordonnance de gel ne doit pas concerner un plus grand nombre d'avoirs bancaires que nécessaire et elle doit se limiter au montant de la créance, majoré, le cas échéant, des frais de justice et des intérêts. Le tribunal qui délivre l'ordonnance doit pouvoir la limiter dans le temps, au cas par cas, en fonction des mérites du cas d'espèce.

Recommandation 11 (sur le traitement des ordonnances de gel)

Le Parlement européen donnerait la préférence à l'utilisation d'un système de transmission électronique entre le tribunal qui délivre l'ordonnance et l'établissement bancaire détenant les comptes, système accessible via le portail e-justice européen. Il reste cependant ouvert à toute autre formule.

Le Parlement européen estime que l'ordonnance de gel doit faire obligation aux établissements bancaires de lui donner effet sans délai (c'est-à-dire dans un délai rigoureusement défini) et une autre obligation d'informer l'autorité d'exécution du succès ou de l'échec de la saisie. La procédure devrait satisfaire aux règles applicables en matière de protection des données.

Le Parlement européen demande instamment à la Commission de concevoir l'instrument demandé de manière à réduire au minimum le coût de son utilisation. Eu égard aux fortes différences de coût des saisies bancaires d'un État membre à l'autre, il conviendrait d'examiner la question de savoir si l'instrument demandé devrait tendre à harmoniser ces coûts ou si la décision quant à leur niveau doit être laissée aux États membres. En tout état de cause, ces coûts ne devraient pas dépasser un plafond fixé dans le règlement, ils devraient être transparents, non discriminatoires, refléter les coûts réels encourus et tenir compte de la mise en place de l'espace unique européen des paiements ainsi que du fait que ces procédures devraient être harmonisées dans la mesure du possible.

Le Parlement européen demande que fasse l'objet d'un examen approfondi la question de savoir qui doit prendre en charge les frais de traitement d'une ordonnance de gel, y compris la question des bonnes pratiques aux niveaux national et régional.

Recommandation 12 (sur les garanties de procédure pour les débiteurs et les débiteurs présumés)

Le Parlement européen considère que l'instrument demandé devrait comporter un ensemble complet de clauses de sauvegarde pour les débiteurs:

A. Lorsqu'une ordonnance de gel est demandée avant une décision établissant une créance, la délivrance de l'ordonnance devrait être subordonnée à la condition que le demandeur fournisse une caution ou une autre garantie, à définir par le tribunal saisi, afin de dédommager la partie défenderesse ou toute tierce partie de tout préjudice qui pourrait survenir. La partie défenderesse devrait pouvoir lever l'ordonnance en fournissant une garantie. Les États membres devraient veiller à ce que ces dispositions ne fassent pas obstacle à une action de la part de personnes aux moyens financiers limités.

B. Si une ordonnance de gel est émise sans préavis (ex parte), la partie défenderesse doit en être informée formellement et obtenir toute information nécessaire pour préparer une opposition à l'ordonnance sans retard après exécution.

C. La partie défenderesse devrait avoir le droit de faire opposition ex post à une ordonnance de gel. Les motifs d'opposition devraient être harmonisés dans l'instrument demandé. Les juridictions ayant compétence pour accueillir une opposition devraient faire l'objet d'une harmonisation dans l'instrument.

D. Une durée précise devrait être fixée pour l'ordonnance de gel. Si la procédure au principal n'a pas encore été engagée, un délai pour ce faire devrait être fixé par le tribunal à l'origine de l'ordonnance.

E. L'instrument devrait tenir compte de la diversité des pratiques au niveau national en matière de difficultés rencontrées par le débiteur, notamment les seuils prévus en-dessous desquels les avoirs bancaires d'une personne physique ne peuvent être saisis. Ces aspects devraient par conséquent relever du droit de l'État membre de résidence habituelle du débiteur ou du débiteur présumé. Toutefois, afin de renforcer la sécurité juridique des créanciers, les États membres devraient avoir l'obligation de communiquer à la Commission des informations sur l'existence de ces régimes d'exemption, qui devraient être rendus publics.

F. L'ordonnance de gel devrait préciser que le créancier fait exécuter une ordonnance à ses risques et périls et qu'il peut être tenu d'indemniser le débiteur de tout préjudice subi à la suite des mesures d'exécution.

Partie 4: Recommandations concernant l'ordonnance de transparence

Recommandation 13 (sur la nature d'une telle ordonnance)

Le Parlement européen considère qu'il devrait être possible d'obtenir une ordonnance au moins à la suite d'une décision établissant une créance. La Commission devrait examiner la question de savoir si l'ordonnance devrait pouvoir être émise à un stade antérieur de la procédure, par exemple lorsque le tribunal compétent au fond considère qu'il existe un risque réel que sa décision ne soit pas exécutée, et quelles mesures de sauvegarde correspondantes devraient être prévues dans ce cas.

Le Parlement européen considère par ailleurs que chaque État membre devrait être tenu de décider quelle(s) autorité(s) est/sont compétente(s) pour délivrer une ordonnance de transparence. Ces autorités devraient pouvoir délivrer lesdites ordonnances au cas par cas, en tenant compte des circonstances de chaque cas d'espèce.

Recommandation 14 (sur le champ d'application matériel d'une telle ordonnance)

Le Parlement européen est d'avis que les débiteurs devraient, en principe, être tenus de divulguer tous leurs avoirs situés dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, afin de donner au créancier le choix des mesures à prendre le plus large possible.

Recommandation 15 (sur le caractère exécutoire d'une telle ordonnance)

Le Parlement européen considère que seul le tribunal ou l'autorité ayant délivré l'ordonnance devrait pouvoir la modifier ou la lever. Une telle ordonnance devrait être exécutoire sur tout le territoire de l'Union, sans que des mesures intermédiaires soient nécessaires.

Recommandation 16 (sur les garanties de procédure pour les débiteurs et les débiteurs présumés)

Le Parlement européen considère que l'instrument demandé devrait comporter un ensemble complet de clauses de sauvegarde pour les débiteurs:

A. l'instrument devrait trouver un équilibre approprié entre le droit à la protection des données à caractère personnel, tel que garanti par la directive 95/46/CE et inscrit dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et l'exécution effective des décisions de justice. En particulier, des sauvegardes devraient être mises en place pour protéger l'information divulguée à la suite d'une ordonnance et en éviter l'usage abusif .

B. L'ordonnance de transparence devrait préciser que le créancier fait exécuter une telle ordonnance à ses risques et périls et peut être tenu d'indemniser le débiteur pour tout préjudice subi à la suite de la divulgation.

C. Le remboursement intégral de la créance doit donner lieu à la levée immédiate de l'ordonnance, y compris en cas de demande unilatérale du débiteur, une fois fournie la preuve dudit remboursement.

Recommandation 17 (sur les sanctions en cas de déclarations inexactes)

Le Parlement européen considère que l'instrument demandé devrait prévoir un cadre de sanctions en cas de non-conformité ou de fausse déclaration, afin d'assurer le respect de l'ordonnance de manière effective et uniforme partout dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.