COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.03.2004
COM(2004)173 final

2004/0055 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une procédure européenne d'injonction de payer

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1. Introduction

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'Union européenne s'est donné pour objectif de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment en adoptant des mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire en matière civile. Aux termes de l'article 65, point c), du traité instituant la Communauté européenne, ces mesures doivent viser entre autres à éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres.

Le plan d'action de Vienne du Conseil et de la Commission, adopté par le Conseil en 1998[1], demandait le recensement des règles de procédure civile qu'il était urgent d'harmoniser afin de faciliter l'accès des citoyens européens à la justice et l'examen de mesures complémentaires pour améliorer la compatibilité des procédures civiles.

Le Conseil européen de Tampere de 1999 a, dans ses conclusions[2], invité le Conseil et la Commission à élaborer de nouvelles dispositions législatives concernant les éléments de procédure civile qui contribuent à faciliter la coopération judiciaire et à améliorer l'accès au droit. Les injonctions de payer figuraient expressément sur la liste des thèmes qui requièrent de telles initiatives législatives.

Le programme de mesures, commun à la Commission et au Conseil, sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, adopté par le Conseil le 30 novembre 2000[3], a inscrit la suppression de l'exequatur pour les créances incontestées parmi les priorités de la Communauté. Ce programme, qui s'attache essentiellement à faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires, envisage aussi le rapprochement des dispositions de droit procédural en tant que mesure complémentaire pouvant, dans certains domaines, conditionner les progrès à accomplir pour pouvoir se passer progressivement de la procédure d'exequatur. C'est dans ce contexte que le document souligne que, dans certains domaines, notamment le recouvrement des créances incontestées, la suppression de l'exequatur pourrait se traduire par l'établissement d'un véritable titre exécutoire européen, obtenu à l'issue d'une procédure spécifique, uniforme ou harmonisée, établie au sein de la Communauté[4]. Il convient toutefois de souligner que nonobstant leur association dans le passage précité du programme, la suppression de l'exequatur et l'harmonisation du droit procédural sont deux matières distinctes. La première suppose le prononcé d'une décision et porte sur l'accès à l'exécution dans un autre État membre, tandis que la seconde a trait à l'accès à la justice pour obtenir une décision, qu'elle doive ou non être exécutée à l'étranger. Ces questions sont distinctes par nature et peuvent être

---

1 JO C 19 du 23.1.1999, p. 1, point 41 d).

2 Conclusions de la Présidence, point 38.

3 JO C 12 du 15.1.2001, p. 1.

4 Point II A. 2. b) du programme. Bien que cette partie du document ne mentionne pas la procédure d'injonction de payer (ni aucune autre procédure en particulier), la référence, faite plus loin au point III A, à la proposition de titre exécutoire européen pour les créances incontestées dans le cadre de la première étape de mise en œuvre démontre qu'une harmonisation dans ce sens a été envisagée notamment pour le recouvrement de créances incontestées.

réglées séparément et selon leur spécificité, comme le montrent les conclusions de Tampere qui traitent de ces deux questions sans établir de lien entre elles.

La Commission a décidé de poursuivre les deux objectifs - la reconnaissance mutuelle des décisions portant sur des créances incontestées, d'une part, et l'institution d'une procédure spécifique pour l'obtention de décisions sur les créances incontestées, d'autre part - au moyen de deux instruments législatifs différents. Cette stratégie en deux volets ne comporte pas de risque de chevauchement ou de contradictions entre les deux projets car ils sont clairement délimités du fait que l'un ne concerne que le stade antérieur à l'adoption de la décision exécutoire (institution d'une procédure d'injonction de payer) et que l'autre ne concerne que le stade postérieur (reconnaissance et exécution). Cette façon de procéder présente au contraire plusieurs avantages non négligeables par rapport à une initiative législative qui traiterait simultanément des deux questions. Elle permet, par exemple, d'élargir le champ d'application de la suppression de l'exequatur, en y incluant l'ensemble des décisions judiciaires rendues en l'absence vérifiable de toute contestation au sujet de la nature et du montant d'une dette, et non pas uniquement les décisions rendues au cours d'une procédure déterminée.

En avril 2002, la Commission a adopté la proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées[5] qui prévoit l'élimination des mesures intermédiaires pour tous les titres exécutoires relatifs à des créances incontestées moyennant le respect d'un ensemble de règles procédurales minimales en matière de notification et de signification des documents. La présente proposition constitue la deuxième étape de la stratégie exposée ci-dessus.

1.2. Livre vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance

L'adoption de la présente proposition fait suite à une large consultation des États membres, mais aussi de tous les acteurs intéressés de la société civile. Le Livre vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance, présenté par la Commission le 20 décembre 2002[6], donnait un aperçu des différents modèles de procédures d'injonction de payer actuellement prévus par les législations des États membres. Se fondant sur une étude comparative de la manière dont les États membres gèrent les questions de procédure pertinentes, il formulait de très nombreuses questions au sujet du champ d'application et des caractéristiques que devrait avoir un instrument européen. Les principales questions soulevées dans le Livre vert peuvent se résumer de la manière suivante:

– L'instrument européen relatif à une procédure d'injonction de payer ne doit-il être applicable qu'aux litiges transfrontaliers, ou également aux litiges purement internes?

– Pour quels types de créances le titre européen doit-il pouvoir être utilisé? Son champ d'application doit-il se limiter aux demandes pécuniaires et, dans l'affirmative, quels types de demandes pécuniaires convient-il d'exclure?

– Faut-il prévoir des règles spécifiques en matière de compétence internationale, voire d'attribution de compétence à l'intérieur des États membres?

---

5 COM(2002) 159 final, JO C 332 E du 27.8.2002, p. 86.

6 COM(2002) 746 final.

– La procédure européenne d'injonction de payer doit-elle imposer la présentation d'un document justificatif prouvant la créance en cause et comporter un rapide examen au fond de la créance par la juridiction, ou une simple description de la créance et l'absence d'objections sont-elles suffisantes pour le prononcé d'une décision exécutoire?

– Le défendeur doit-il avoir la possibilité de contester la créance et d'obtenir le passage à une procédure ordinaire à une ou deux reprises?

La Commission a reçu quelque 60 réponses des Etats membres et d'autres parties prenantes représentant les intérêts des entreprises, des consommateurs et des professionns juridiques. Ces réponses au Livre vert, qui ont également fait l'objet d'un débat lors d'une audition publique organisée par la Commission le 26 juin 2003, ont fait apparaître que l'institution d'une procédure européenne d'injonction de payer est quasi unanimement considérée comme un progrès vers la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans sa résolution sur le livre vert[7], le Parlement européen a accueilli très positivement l'initiative de la Commission. Il a rappelé l'objectif politique fixé par le Conseil européen de Tampere, consistant à définir des règles européennes communes en vue du recouvrement rapide et efficace des créances incontestées, et souligné l'importance considérable de ce projet pour tous les acteurs économiques intéressés par le bon fonctionnement du marché intérieur. La position exprimée par le Parlement coïncide, dans une très large mesure, avec les caractéristiques de la présente proposition, par exemple concernant le fait de considérer qu'un règlement est l'instrument qui convient le mieux et qu'une procédure européenne d'injonction de payer doit constituer une solution de remplacement par rapport aux procédures actuellement prévues par le droit national des États membres.

Dans son avis sur le Livre vert[8], le Comité économique et social européen a accueilli très favorablement l'initiative de la Commission de lancer une consultation sur la question. Il y a considéré la mise en place d'une procédure d'injonction de payer rapide, efficace et appropriée comme l'un des éléments importants du droit fondamental de l'accès à la justice et a encouragé et invité la Commission à présenter une proposition législative relative à l'introduction d'une procédure européenne unique.

Les réponses aux questions détaillées formulées dans le Livre vert et la manière dont l'élaboration de la présente proposition en a tenu compte seront évoquées dans la suite du présent exposé des motifs, en particulier dans les commentaires de chacun des articles.

2. OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION

2.1. Objectif général

2.1.1. Importance d'un mécanisme efficace de recouvrement de créances incontestées

Il est constant que le principal objectif d'un grand nombre de procédures judiciaires dans les États membres n'est pas d'obtenir une décision impartiale et faisant autorité sur des questions litigieuses de fait ou de droit. Il est en effet de moins en moins exceptionnel qu'en l'absence avérée de tout différend, le créancier doive s'adresser au pouvoir judiciaire pour obtenir un

---

7 Non encore publiée.

8 CESE 742/2003, adopté le 18 juin 2003.

titre exécutoire lui permettant de recouvrer, par exécution forcée, une créance que le débiteur ne veut ou ne peut simplement pas honorer. La Commission a entamé en 2000 une étude sur les procédures spécifiques qui s'appliquent aux litiges de faible importance dans les États membres. Le questionnaire adressé aux États membres dans ce cadre contenait également quelques questions sur les créances incontestées. Lorsque des données statistiques complètes sont disponibles, les réponses des États membres font apparaître que le pourcentage de demandes non contestées oscille entre quelque 50 % et plus de 80 % du total des affaires traitées par les tribunaux civils[9].

Le recouvrement rapide des créances dont la justification ne soulève aucune contestation revêt une importance primordiale pour les opérateurs économiques de l'Union européenne et pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Un cadre juridique ne garantissant pas aux créanciers le règlement rapide des créances non contestées peut conférer aux débiteurs de mauvaise foi une certaine impunité et les inciter à s'abstenir intentionnellement de régler leurs dettes pour en retirer un avantage[10]. Les paiements tardifs sont une des principales causes de faillite, qui menace la pérennité des entreprises, en particulier les petites et moyennes, et qui provoque de nombreuses pertes d'emplois. La nécessité d'engager une procédure judiciaire longue, lourde et onéreuse, même pour le recouvrement de créances non contestées, aggrave inévitablement ces effets économiques néfastes.

Cette situation soulève un enjeu polymorphe pour les systèmes judiciaires des États membres. Il est devenu indispensable de distinguer au stade le plus précoce possible de la procédure les demandes réellement contentieuses des affaires qui ne reposent sur aucun différend juridique réel. Cette distinction est une condition nécessaire, quoique insuffisante, pour faire un usage efficace des ressources exiguës affectées à la justice. Elle lui permet de se concentrer sur les affaires controversées et de les trancher dans un délai raisonnable. Toutefois, ce résultat souhaité ne peut être atteint que si une procédure rapide et efficace de règlement des créances non contestées est disponible et allège effectivement la charge de travail des instances judiciaires de manière à prévenir les retards importants. Eu égard à la proportion des affaires non contentieuses évoquée plus haut, l'existence de dispositions procédurales assurant leur règlement efficace constitue donc un paramètre déterminant pour le bon fonctionnement du système judiciaire tout entier.

2.1.2. Définition de la procédure d'injonction de payer

Tous les États membres tentent de résoudre le problème des multiples recouvrements de créances incontestées à l'intervention de leurs tribunaux dans une perspective nationale et dans le cadre de leurs traditions et de leurs systèmes de procédure. Il n'est guère surprenant que les solutions trouvées présentent de grandes différences, tant sur le plan technique qu'en ce qui concerne leur succès. Dans certains États membres, les décisions rendues par défaut, les procédures sommaires spécifiques dans le cadre de la procédure civile ordinaire, voire les mesures provisoires qui, en pratique, sont quasi définitives car rarement suivies de procédures

---

9 Évelyne Serverin (Directeur de recherche au CNRS IDHE-ENS CACHAN), *Des procédures de traitement judiciaire des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des États membres de l'Union européenne*, Cachan 2001, p. 30.

10 Sur la base des conclusions d'une étude menée en 1994 à la demande de la Commission ("European Late Payement Survey" - Intrum Justitia), la Commission a estimé, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen, intitulée "Vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution des décisions au sein de l'Union européenne", JO C 33 du 31.01.1998, p. 3, point 38, que la proportion des retards de paiement intentionnels dans l'ensemble de l'Union européenne s'établit à 35 % .

au principal, sont les instruments procéduraux les plus utilisés pour les créances non contestées.

Dans la plupart des États membres, cependant, une procédure spécifique d'injonction de payer s'est révélée particulièrement utile pour garantir le recouvrement rapide et peu onéreux des créances qui ne font l'objet d'aucune contestation juridique. À ce jour, dans onze États membres (Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Espagne et Suède), une telle procédure fait partie intégrante du droit procédural en matière civile, l'injonction de payer française et la *Mahnverfahren* allemande en étant les exemples les plus connus. En outre, au cours de ces dernières années, des procédures d'injonction de payer ont été introduites dans deux États membres (l'Espagne et le Portugal) qui ne proposaient auparavant aux créanciers aucune décision exécutoire de cette nature. Cette évolution montre l'intérêt grandissant porté à ce type de procédure dans toute l'Union européenne.

Les procédures d'injonction de payer existant dans les États membres diffèrent considérablement par certains aspects fondamentaux, tels que leur champ d'application, l'attribution de la compétence de délivrer une injonction ou les conditions de forme ou de fond à remplir pour obtenir une décision favorable. Malgré ces disparités, les différents modèles de législation en vigueur ont tous en commun les caractéristiques décrites ci-dessous, qui pourraient servir de base pour élaborer une définition de la procédure d'injonction de payer.

Sur demande du demandeur, la juridiction ou toute autre autorité compétente prend une décision sur la créance en cause au cours d'une procédure non contradictoire, c'est-à-dire sans participation préalable du défendeur. Cette décision est notifiée au défendeur, qui est invité soit à se conformer à l'injonction, soit à contester la créance dans un délai déterminé. Si le défendeur ne réagit pas, l'injonction de payer devient exécutoire. Ce n'est que s'il fait opposition que l'affaire est soumise à la procédure ordinaire. Contrairement aux règles de procédure habituelles, c'est donc au destinataire de l'injonction de payer qu'il incombe d'engager la procédure contradictoire. Ce transfert de responsabilité, que le français appelle "inversion du contentieux", associé à la protection des droits de la défense, concrétisée par la possibilité d'empêcher qu'une décision devienne exécutoire, constitue la caractéristique essentielle de la procédure d'injonction de payer.

2.2. Champ d'application

2.2.1. Nécessité d'agir au niveau communautaire

Il semble aller de soi que la durée et le coût d'une procédure civile ordinaire, qui ne convient pas aux créances ne faisant l'objet d'aucune contestation juridique, tendent à devenir encore plus disproportionnés dans les affaires ayant des implications transfrontalières. Le manque de familiarisation avec les systèmes juridiques d'autres États membres et la nécessité qui en résulte de consulter un avocat, la longueur du temps nécessaire pour signifier des documents judiciaires aux parties dans un État membre autre que celui où la procédure se déroule, ainsi que les dépenses liées à la traduction, ne sont que les plus flagrants des éléments qui compliquent l'action des titulaires de créances transfrontalières. Ces problèmes sont certes inhérents à tout litige transfrontalier, que la demande fasse ou non l'objet d'une contestation. Cependant, la différence entre une procédure de recouvrement rapide applicable aux affaires purement internes, d'une part, et les délais et les frais qui s'ensuivent lorsque les parties sont domiciliées dans des États membres différents, d'autre part, atteint une ampleur intolérable lorsque le défendeur ne conteste même pas la justification de la créance en cause. Cette situation avantage les débiteurs de mauvaise foi dans les relations transfrontalières et peut

dissuader les opérateurs économiques d'étendre leurs activités en dehors de leur État membre d'origine, freinant ainsi les échanges commerciaux entre États membres. Même l'existence dans tous les États membres d'une procédure nationale efficace pour le recouvrement des dettes non contestées - un vœu pieu dans la situation actuelle car, même dans les États membres qui se sont dotés d'une procédure d'injonction de payer, celle-ci est souvent irrecevable ou impraticable si le défendeur est domicilié à l'étranger -, n'apporterait pas nécessairement une amélioration déterminante dès lors que les profondes différences entre ces procédures et leur méconnaissance dresseraient d'importants obstacles au règlement des affaires transfrontalières. Une procédure européenne harmonisée d'injonction de payer serait un progrès substantiel dans la simplification de l'accès à une justice efficace.

2.2.2. Champ d'application de la proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, la nécessité d'une procédure européenne uniforme de recouvrement des créances non contestées est particulièrement manifeste dans le cas des litiges transfrontaliers. La Commission est toutefois d'avis qu'il serait non seulement inadéquat, mais aussi contre-productif, de limiter le champ d'application de cette procédure aux seules affaires transfrontalières.

L'article 65 du traité instituant la Communauté européenne confère des compétences législatives à la Communauté concernant la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Si l'existence d'une incidence transfrontière est une condition préalable à l'exercice de la compétence communautaire, cela ne signifie pas que les dispositions pouvant être adoptées sur cette base ne sont applicables qu'aux *litiges* transfrontaliers, c'est-à-dire aux affaires ayant réellement un caractère transfrontalier. Une telle interprétation de la disposition serait trop étroite et n'est pas exigée par son libellé. L'utilisation délibérée des termes plus ouverts de «matières ayant une incidence transfrontière» dans le cadre spécifique de l'article 65 offre une certaine souplesse permettant d'adopter des dispositions législatives qui régissent plus que les seuls litiges transfrontaliers, notamment si un instrument commun portant sur les litiges tant transfrontaliers que nationaux contribue à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Cette dernière condition est remplie eu égard à l'importance économique fondamentale d'une procédure efficace de recouvrement des dettes incontestées et aux répercussions pour le marché intérieur des grandes différences existant entre les systèmes nationaux, comme précisé ci-dessus (point 2.1.1) et dans le présent point. Dans ces conditions, l'instrument législatif envisagé est suffisamment caractérisé par un élément transfrontalier, et l'article 65 permet que des dispositions législatives de ce type ne se limitent pas aux litiges transfrontaliers proprement dit, mais puissent aussi être utilisées pour des situations purement internes; dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que cet instrument s'appliquera d'une manière facultative. La nature facultative de la procédure européenne d'injonction de payer et ses conséquences pour les États membres sont exposées en détail ci-dessous (point 2.2.3).

En outre, la distinction entre les affaires "transfrontalières" et les affaires "internes" est en effet nettement plus difficile à établir qu'il n'y paraît de prime abord et comporterait inévitablement un élément d'arbitraire. Ainsi, si deux personnes domiciliées en France ont un accident de la route en Allemagne et qu'elles saisissent une juridiction française en vue de statuer sur les dommages-intérêts, s'agit-il d'une situation purement interne parce que les deux parties et la juridiction sont situées dans le même État membre, ou l'affaire dépasse-t-elle la sphère nationale en raison du lien avec un autre État membre, dont les juridictions auraient été compétentes pour juger l'affaire si le demandeur avait préféré la porter devant elles? Adopter la première solution reviendrait à fonder la nature transfrontalière d'une affaire sur le choix

subjectif du demandeur; selon qu'il décide de porter son litige devant telle ou telle juridiction, la même situation devrait être considérée soit comme revêtant une dimension internationale, soit comme étant purement interne en dépit de l'existence d'aspects la reliant à deux États membres. En théorie, toute affaire présentant des éléments de rattachement à plusieurs États membres devrait être considérée comme ayant des implications transfrontalières. Mais, il serait avant tout inévitablement complexe de définir ce qui constitue un lien de rattachement suffisant. L'applicabilité du droit matériel d'un État membre autre que l'État du for suffirait-elle à établir ce lien? En outre, une injonction de payer européenne dont l'objectif explicite est d'accélérer et de simplifier le recouvrement de créances non contestées ne semble pas être la procédure la plus appropriée pour l'examen de questions aussi complexes que des incidents relatifs à la recevabilité d'une demande.

Ces ambiguïtés, conjuguées à la possibilité qu'a toute décision judiciaire d'acquérir une nature transfrontalière si elle doit être exécutée dans un autre État membre, mettent en cause le bien-fondé de la distinction entre affaires "internes" et affaires "transfrontalières".

De surcroît, dans le contexte particulier de la procédure de recouvrement de créances incontestées, sa limitation aux situations transfrontalières aurait des conséquences politiques et économiques fâcheuses. En premier lieu, l'accès des opérateurs économiques à des mécanismes présentant des niveaux d'efficacité très différents entraîne une distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur, que les acteurs soient domiciliés dans des États membres différents ou dans le même État membre. Deux entreprises se livrant concurrence dans un État membre, mais dont une est domiciliée dans ce même État membre, ne sont pas sur un pied d'égalité si seule celle qui est domiciliée à l'étranger peut recourir à une procédure européenne d'injonction de payer efficace. De même, une entreprise dont la plupart des clients se trouvent à l'étranger pourrait retirer un avantage non négligeable de l'existence d'une telle procédure, par rapport à un concurrent domicilié dans le même État membre, mais qui fait la plupart de ses affaires à l'intérieur du pays. De plus, et notamment dans le cas des États membres qui n'offrent pas à l'heure actuelle de mécanisme très efficace de recouvrement de créances non contestées, il sera politiquement très difficile d'expliquer aux créanciers comme aux débiteurs pourquoi le mécanisme prévu dans les situations transfrontalières est plus efficace que celui qui existe sur le plan interne. La grande majorité des observations formulées en réaction au Livre vert par des opérateurs économiques ou des organisations les représentant, de même que l'avis du Comité économique et social européen, confirment la demande d'une procédure européenne d'injonction de payer universellement applicable, sans différenciation entre les affaires internes et les affaires transfrontalières.

2.2.3. Subsidiarité et proportionnalité

Il va sans dire que l'objectif même de la présente proposition, à savoir l'instauration d'une procédure européenne permettant d'obtenir rapidement une décision exécutoire relative à une créance dont la justification n'est pas contestée, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres, qui ne peuvent garantir l'équivalence des règles applicables dans toute la Communauté, et peut donc être mieux réalisé au niveau communautaire.

La présente proposition est entièrement conforme au principe de proportionnalité en ce qu'elle se limite strictement à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Dans ce cadre, il importe particulièrement de souligner les effets de l'association de l'instrument juridique choisi et du caractère facultatif de la procédure européenne d'injonction de payer par rapport à des mécanismes comparables prévus par le droit procédural des États membres. Tout en assurant l'uniformité et l'applicabilité directe de la procédure, un règlement tel que celui qui est présentement proposé obligerait uniquement les États membres à prévoir le mécanisme

européen de recouvrement en tant qu'instrument complémentaire. Il ne les contraindrait ni à abandonner leur législation préexistante relative aux injonctions de payer ou toute autre procédure de recouvrement de créances non contestées, ni à modifier cette législation pour la rendre conforme au droit communautaire. Par conséquent, la présente proposition de règlement, qui laisse intact le droit des États membres de continuer à appliquer leurs réglementations internes parallèlement à la procédure européenne d'injonction de payer, empiète moins sur leurs systèmes procéduraux qu'une directive qui nécessiterait une adaptation du droit national aux normes qu'elle fixe. Cette technique législative assure, en fait, un niveau minimal d'efficacité du recouvrement de créances non contestées, mais permet aux États membres qui se sont dotés d'un système encore plus performant de le conserver. En dernier ressort, c'est aux créanciers qu'il appartiendra de déterminer la procédure qui leur apparaît soit plus efficace, soit plus accessible, ce dernier critère étant particulièrement important pour ceux qui exercent leurs activités dans plusieurs États membres et à qui l'existence d'une procédure européenne uniforme d'injonction de payer évitera de devoir se familiariser avec le droit procédural de chacun d'entre eux. Enfin, il convient de garder présent à l'esprit que, par définition, une procédure d'injonction de payer se prête particulièrement au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, car ce type de procédure n'est pas inextricablement lié aux autres règles régissant la procédure civile, mais constitue plutôt un chapitre distinct. C'est uniquement l'arrêt de la procédure d'injonction de payer à la suite de l'opposition formée par le défendeur, qui déclenche le passage à une procédure civile ordinaire. L'instauration d'une procédure européenne d'injonction de payer n'engendre donc pas le besoin d'un rapprochement supplémentaire des législations procédurales nationales et permet donc de maintenir au strict minimum l'immixtion dans le droit national.

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1er - Champ d'application

Le champ d'application général du règlement qui, aux termes du paragraphe 1, se limite à la matière civile et commerciale correspond à celui du 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.

Le paragraphe 2 exclut certains types de créances civiles et commerciales du champ d'application du règlement. Les créances découlant de régimes matrimoniaux et similaires (partenariat enregistré, par exemple) ont été écartées, car, dans ces affaires relevant du droit de la famille, les juridictions sont très souvent tenues d'examiner les faits d'office et ne peuvent donc se borner à constater que la partie défenderesse ne conteste pas les affirmations de la partie demanderesse. Comme dans le règlement n° 44/2001, les créances liées à des faillites et à la sécurité sociale n'entrent pas dans le champ d'application du règlement. À l'exception de ces domaines, la Commission n'a vu aucune raison d'exclure d'autres types de créances du champ d'application du règlement. Le seul fait que des juridictions spécialisées (juridictions du travail, par exemple, pour les litiges du travail), et non des juridictions civiles ordinaires, soient compétentes ne constitue pas un motif déterminant pour écarter la procédure d'injonction de payer. Aucune autre limitation de l'applicabilité de la procédure liée à la nature ou au fondement juridique de la créance ne semble justifiée par des raisons impérieuses; au contraire, toute restriction de la sorte engendrerait inévitablement des problèmes complexes de démarcation entre demandes recevables et demandes irrecevables. Enfin, conformément à la grande majorité des commentaires suscités par le Livre vert, la présente proposition ne

plafonne pas le montant pouvant être réclamé dans le cadre de la procédure d'injonction de payer, puisque la nature contestée ou incontestée d'une créance ne semble pas avoir avec la valeur de la créance en cause un lien obligeant à limiter l'accessibilité de la procédure au recouvrement de montants inférieurs à un certain seuil. Si, comme certains l'affirment, la probabilité de procédures contentieuses augmente avec la valeur de la demande, le plafonnement ne se justifie pas, car c'est au créancier qu'il appartient d'apprécier si la probabilité de l'absence d'opposition est suffisamment élevée pour que le recours à la procédure d'injonction de payer en vaille la peine, faute de quoi, il engagera directement la procédure ordinaire.

L'écart entre la liste d'exclusions du champ d'application de la présente proposition et la disposition parallèle du règlement n° 44/2001 s'explique par le fait que ces deux instruments régissent des matières différentes, qui demandent des approches fondamentalement différentes et une perspective différente. La présente proposition est axée sur les règles et exigences procédurales pour obtenir une décision exécutoire et ne traite d'aucune des questions abordées par le règlement n° 44/2001. Elle ne concerne pas la compétence internationale pour la procédure d'injonction de payer, car l'équilibre établi par le règlement n° 44/2001 entre les intérêts des demandeurs et ceux des défendeurs est tellement juste qu'il n'est pas apparu nécessaire de déroger à ces règles et d'instaurer un régime spécial de compétence pour l'injonction de payer européenne. Les questions de reconnaissance et d'exécution dans un État membre autre que celui dont les juridictions ont émis l'injonction de payer relèvent exclusivement du règlement n° 44/2001 et, dès son entrée en vigueur, du futur règlement portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées. Il va par conséquent de soi que les considérations justifiant la suppression de certains types de créances ou procédures, dont certains ne sauraient en aucun cas s'appliquer à des créances pécuniaires, du champ d'application du règlement n° 44/2001, sont dénuées de pertinence, voire aberrantes, dans le cadre de la présente proposition.

Article 2 – Procédure européenne d'injonction de payer

Le paragraphe 1 limite l'applicabilité de la procédure européenne d'injonction de payer au recouvrement de créances pécuniaires liquides et exigibles. Elle ne peut donc être utilisée ni pour des créances pécuniaires qui ne peuvent s'exprimer par un montant déjà chiffré (comme dans le cas d'un préjudice moral) ni pour des demandes relatives à des obligations de faire ou de ne pas faire, comme la livraison ou la restitution d'un bien ou l'expulsion. En théorie, le principe qui sous tend l'identification des créances non contestées pourrait être étendu à d'autres types de créances que celles qui impliquent le versement d'une somme d'argent et les systèmes de certains États membres s'appliquent effectivement à certaines demandes non pécuniaires. Néanmoins, il est constant et confirmé par les réactions suscitées par le Livre vert, que ces autres créances, qui ne constitueraient qu'un infime pourcentage des affaires traitées, du moins au moyen de cette procédure, se prêtent beaucoup plus difficilement à un traitement standardisé. Pour ne donner qu'un seul exemple, le simple fait de devoir formuler la demande d'une manière satisfaisant aux exigences de précision d'un titre exécutoire constituerait souvent un obstacle insurmontable, du moins pour les non juristes, et entraînerait, ne fût ce que pour cette raison, le rejet d'une proportion importante des demandes ou une charge de travail disproportionnée pour l'appareil judiciaire.

Le paragraphe 2 précise le caractère facultatif de la procédure européenne d'injonction de payer. Le créancier est totalement libre de décider de faire valoir une créance entrant dans le champ d'application de la présente proposition en demandant une injonction de payer européenne ou en recourant à la procédure sommaire ou ordinaire qui est prévue par le droit de l'État du for.

Article 3 – Demande d'injonction de payer européenne

Cette disposition énumère les éléments qui doivent figurer dans la demande d'injonction de payer européenne en ce qui concerne l'identification des parties à la procédure et la description de la créance et de sa justification. La plupart de ces éléments ne nécessitent pas d'explication.

Il convient de souligner que la présente proposition ne subordonne pas l'octroi d'une injonction de payer européenne à la production de preuves documentaires. L'analyse des réactions suscitées par le Livre vert au sujet de la distinction fondamentale entre les deux modèles de procédure d'injonction de payer existants (que le Livre vert appelle l'école "par preuve" et l'école "sans preuve") a conduit la Commission à conclure qu'une telle obligation comporterait un risque important pour l'application uniforme du règlement, s'agissant des types de documents considérés comme constituant une preuve suffisante de la créance. Chose plus importante encore, il faut tenir compte du fait que les preuves écrites accompagnant la demande ont pour seul objet de servir de base à l'examen sommaire du bien-fondé de la créance, qui est prévu par le droit des États membres appliquant le modèle "par preuve". La présente proposition ne prévoit pas d'examen systématique et complet, ou sommaire, de la justification de la créance.

La Commission s'est plutôt efforcée de trouver une solution qui associe les avantages d'une injonction de payer "sans preuve", pour ce qui est de la simplicité et de l'efficacité de la procédure, et une protection suffisante des droits du défendeur. Un élément tendant vers ce dernier objectif est l'obligation, imposée au demandeur en application du paragraphe 2, point e), de ne pas produire, mais de décrire certains éléments de preuve sur lesquels il pourrait se fonder dans une procédure ordinaire si la créance était contestée. Cette condition préalable, qui permet au demandeur de faire mention de tous les moyens de preuve recevables sans devoir se limiter à des documents, mais ne l'oblige pas à fournir une liste exhaustive d'éléments de preuve, constitue avant tout une condition formelle de l'octroi d'une injonction de payer européenne, dont le respect est facile à vérifier.

Le demandeur doit fournir à la juridiction une description du motif de l'action conformément au paragraphe 2, point d). Cette déclaration peut et doit être concise, mais doit néanmoins exposer suffisamment le lien juridique unissant les parties, la justification de la créance en cause et son montant ainsi que le lien entre la créance et les éléments de preuve présentés.

Le paragraphe 3 autorise la signature électronique en remplacement de la signature manuscrite si, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques, elle est liée uniquement au signataire et permet de l'identifier, si elle créée par des moyens que le signataire peut garder sous son contrôle exclusif et si elle est liée aux données auxquelles elle se rapporte de telle sorte que toute modification ultérieure des données soit détectable. Cette disposition, reproduite ailleurs dans la présente proposition, traduit l'intention générale d'autoriser le recours au traitement automatique des données et aux communications électroniques dans le cadre de la procédure, moyennant une protection suffisante des droits des parties.

Article 4 – Conditions d'émission d'une injonction de payer européenne

Le paragraphe 1 de cet article a pour objectif de dresser une liste complète et exhaustive des conditions de délivrance d'une injonction de payer européenne, dont la juridiction doit vérifier

le respect lorsqu'elle est saisie d'une demande. Cet examen doit porter sur les points suivants, à l'exclusion de tout autre:

– Champ d'application de la procédure, tel que défini aux articles 1er et 2; et

– Exigences formelles que doit respecter la demande, telles qu'énoncées à l'article 3.

Hormis ces points, qui doivent être examinés d'office, il appartient au défendeur d'apprécier, sur la base des informations fournies dans la demande, qui lui permettent d'identifier clairement la créance que l'on fait valoir à son encontre et d'en examiner le bien-fondé, s'il souhaite s'y opposer ou s'il l'admet. Dans cette dernière éventualité, il n'y a pas d'autre raison valable de refuser au demandeur une décision favorable.

Le paragraphe 2 offre une certaine souplesse à la juridiction, sans lui imposer aucune obligation, pour renvoyer la demande au demandeur afin de lui permettre de remédier à certaines lacunes lorsque celui-ci n'a pas respecté toutes les conditions formelles prévues à l'article 3 et que l'erreur semble pouvoir être aisément corrigée, par exemple s'il a simplement omis de remplir un champ obligatoire du formulaire de demande. Ces dispositions n'ont nullement pour objectif de gêner l'administration efficace et rapide de la procédure. Quoi qu'il en soit, en cas de rejet de la demande, le demandeur conserve le droit de faire valoir sa créance dans une procédure ordinaire conformément à l'article 5.

Article 5 - Rejet de la demande

Le principal objet du paragraphe 1 est de préciser - afin de préserver la simplicité et l'uniformité de la procédure et d'éviter son éventuelle scission en deux parties distinctes - qu'en ce qui concerne le respect des conditions de l'article 4, la juridiction ne peut accorder ou refuser l'injonction de payer que dans son intégralité. Par conséquent, lorsque la demande ne remplit que partiellement ces conditions, elle doit être rejetée en totalité. Pour éviter ce rejet lorsqu'il ne semble pas opportun, la juridiction peut recourir aux possibilités offertes par l'article 4, paragraphe 2.

Conformément aux commentaires suscités par le Livre vert et aux procédures d'injonction de payer nationales existantes, le paragraphe 3 prévoit que le rejet d'une demande n'acquiert pas l'autorité de la chose jugée. Cette procédure ne constitue qu'un outil facultatif pour le créancier qui suppose que la créance en cause demeurera incontestée. Si cette supposition se révèle erronée et que le défendeur forme opposition, le passage à la procédure contentieuse est automatique. Il doit cependant être également possible de continuer à faire valoir une créance dans une procédure civile ordinaire si la demande est rejetée en vertu du paragraphe 1 pour des motifs qui n'ont généralement aucun lien avec la justification de la créance, mais tiennent à des circonstances de nature formelle ou procédurale, telles que le champ d'application de la présente procédure. Le corollaire logique de cette possibilité de continuer à faire valoir la créance est qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un recours contre le rejet d'une demande, qui alourdirait inutilement la procédure.

Article 6 – Avis de paiement européen

Le présent instrument propose une procédure d'injonction de payer "en deux étapes" en ce sens que le document émis par la juridiction en cas de décision favorable à l'égard de la demande n'est pas encore l'injonction de payer elle-même, dont le caractère exécutoire ne dépend que de l'expiration du délai imparti pour introduire une réclamation, mais un avis de

paiement informant le défendeur de la créance ainsi que de ses obligations et droits procéduraux et, notamment, de l'émission prévisible d'une injonction de payer exécutoire s'il ne conteste pas la créance. Il ne faut cependant pas perdre de vue que dans les États membres qui appliquent un modèle "en une étape", une seconde intervention du juge est en général inévitable afin de vérifier qu'aucune objection n'a été formulée à l'égard de la créance et de revêtir la décision de la formule exécutoire. Lorsque, comme dans la présente proposition, la seconde étape ne comporte pas d'examen de la créance, mais que l'injonction de payer est délivrée automatiquement en l'absence de réclamation, les différences sur le plan de l'efficacité de la procédure sont tout au plus marginales. Le principal avantage réside dans l'existence d'une décision distincte pouvant faire l'objet d'un recours qui n'est normalement pas disponible dans les États membres ayant choisi la procédure "en une étape", mais que la Commission estime nécessaire dans le cadre d'une injonction de payer européenne, comme le précise le commentaire relatif à l'article 11.

L'avis de paiement européen a le même contenu que le formulaire de demande, mais est complété par des informations sur la portée de ce document, comme le prévoient les paragraphes 3 et 4, mentionnées de manière visible et formulées en des termes aisément compréhensibles par des destinataires peu familiarisés avec les questions juridiques. Il convient de prévoir les modalités pratiques permettant de copier automatiquement, dans l'avis de paiement et, ultérieurement, dans l'injonction de payer, les informations figurant dans la demande. Les informations complémentaires destinées au défendeur doivent faire partie intégrante de l'avis lui-même et ne peuvent y être simplement annexées, afin d'éviter toute erreur pouvant entraîner des difficultés d'ordre procédural.

La proposition ne contient aucune règle précise relative à la signification de l'avis de paiement au défendeur, qui est donc régie par le droit national et, le cas échéant, par le règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale. Le paragraphe 2 énonce cependant la condition suivante: les méthodes de signification qui ne fournissent pas de preuve de la réception par le débiteur lui-même ne sont pas recevables aux fins de la présente proposition si l'adresse du débiteur est inconnue.

Le délai de trois semaines prévu pour contester la créance tient compte du temps jugé nécessaire au défendeur pour déterminer s'il souhaite se défendre selon le droit d'un État membre. Vu la simplicité de la procédure d'introduction d'une réclamation au titre de l'article 7, ce délai devrait être suffisant tant dans les affaires transfrontalières que dans les situations purement internes.

L'objet du paragraphe 5 est de faire en sorte qu'aucun créancier ne soit dissuadé de recourir à la procédure d'injonction de payer, bien qu'elle lui paraisse en principe adaptée, par la crainte que sa créance ne soit prescrite s'il n'interrompt pas le cours de la prescription en intentant une action civile ordinaire. Sur ce point précis, cette disposition confère à l'avis de paiement le statut d'une assignation dans la procédure civile ordinaire.

Article 7 – Réclamation

Conformément à la philosophie de la procédure européenne d'injonction de payer, qui s'attache à l'identification des créances incontestées et à l'émission de décisions exécutoires à leur sujet tout en s'abstenant d'examiner leur justification, cet article limite au strict minimum les conditions que doit réunir une réclamation recevable. Le défendeur doit uniquement faire savoir à la juridiction dans le délai prévu, par écrit ou, à certaines conditions, sous forme

électronique, et de manière non équivoque - quelle que soit la formulation - qu'il entend contester la créance en tout ou en partie. Aucune autre explication ne doit être donnée, la présentation des arguments de fait et de droit ainsi que des éléments de preuve pouvant avoir lieu lors de la procédure ordinaire ultérieure. Le défendeur peut utiliser le formulaire type de réponse qui lui est transmis avec l'avis de paiement, mais il n'est pas tenu de le faire.

Article 8 - Effets de la réclamation

Cette disposition prévoit qu'une réclamation recevable entraîne automatiquement l'arrêt de la procédure d'injonction de payer et le passage de l'affaire à la procédure civile ordinaire, sans qu'une demande expresse ne soit nécessaire à cet effet. Elle se fonde sur l'idée que les créanciers qui demandent une injonction de payer choisissent normalement cette procédure parce qu'ils s'attendent à ce que la créance ne soit pas contestée, mais souhaitent continuer à faire valoir la créance dans une procédure ordinaire en cas de besoin. Le paragraphe 1 prévoit néanmoins que le demandeur peut indiquer dans sa demande qu'il souhaite qu'il soit mis fin à la procédure si le défendeur introduit une réclamation. Un tel souhait pourrait être formulé chaque fois que le demandeur estime que la valeur de la créance est trop faible pour valoir la peine et la dépense d'une procédure contentieuse ordinaire.

Le paragraphe 2 vise à préciser que les modalités techniques du passage à la procédure ordinaire sont régies par le droit de l'État du for.

Article 9 – Injonction de payer européenne

Si le défendeur a reconnu la créance ou ne l'a contestée ni en tout ni en partie dans le délai imparti, la juridiction émet l'injonction de payer d'office, c'est-à-dire sans que le demandeur doive introduire une demande distincte.

La structure de cette disposition est parallèle à celle de l'article 6, qui traite de l'avis de paiement pour ce qui est des règles de signification et d'information du défendeur, bien qu'il s'agisse ici d'une déclaration d'opposition au lieu d'une réclamation.

Article 10 – Force exécutoire de l'injonction de payer européenne

Cet article prévoit que, une fois émise, l'injonction de payer européenne est exécutoire sans constitution d'une caution, bien que le défendeur conserve la possibilité de former opposition contre elle et d'obtenir éventuellement son annulation. Le fait que le défendeur ait choisi en pleine connaissance de cause de ne pas contester la demande constitue une raison suffisante de considérer à première vue que la créance est et demeurera incontestée et, donc, de ne subordonner son exécution à aucune condition.

Le paragraphe 2 traduit le fait que la proposition n'a pour objet ni de s'immiscer dans les législations nationales en matière d'exécution ni d'instaurer toute une réglementation distincte concernant spécifiquement la procédure d'injonction de payer. Le soin de régler dans le détail les conditions formelles d'acquisition de la force exécutoire ainsi que les conditions de suspension ou de limitation de l'exécution est laissé au droit national. Il s'agit par exemple de l'effet de l'introduction d'une déclaration d'opposition.

Article 11 – Opposition à l'injonction de payer européenne

Les conditions de l'introduction d'une déclaration d'opposition à l'injonction de payer correspondent à celles qui sont prévues pour la réclamation. On peut donc renvoyer aux observations relatives à l'article 7.

La Commission est convaincue que, dans le contexte spécifique de la présente proposition, le défendeur doit disposer d'une seconde possibilité de contester la créance et d'obtenir le passage à la procédure ordinaire même si, bien qu'ayant été informé de ses droits et obligations par la juridiction dans l'avis de paiement, il a omis de manifester son intention de se défendre. Une décision définitive irréversible semble constituer une sanction trop sévère, notamment par comparaison aux jugements par défaut rendus dans une situation analogue, c'est-à-dire après que le défendeur a été cité à comparaître et informé des conséquences de son défaut de comparution à l'audience pour se défendre, et qui normalement sont encore susceptibles d'appel ou d'autres voies de recours. La validité de ce raisonnement est encore corroborée par le fait que, contrairement aux systèmes de la plupart des États membres qui connaissent une procédure d'injonction de payer "en une étape" et n'admettent pas de recours, l'injonction de payer européenne ne suppose pas d'examen général sommaire du bien-fondé de la créance. Cette simplification de la procédure dans l'intérêt de son efficacité, et donc du demandeur, justifie une contrepartie sous la forme d'un droit de recours.

Le paragraphe 4 contient une garantie supplémentaire pour le défendeur que la Commission considère comme fondamentale eu égard à l'absence de règles spécifiques sur la signification de documents dans la présente proposition. Au cours des négociations relatives au règlement portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, il a été jugé indispensable d'offrir au défendeur la possibilité de contester un jugement, indépendamment des délais généraux de recours dans les cas suivants:

– une méthode de signification qui ne fournit pas de preuve de la réception par le débiteur lui même a été utilisée et le document concerné ne lui est pas parvenu de manière à lui permettre de préparer sa défense; ou

– il a été empêché de présenter sa défense pour cause de force majeure ou de circonstances exceptionnelles.

La disposition y afférente du règlement susmentionné a été reprise et adaptée à la présente proposition.

Article 12 – Effets de la déclaration d'opposition

En ce qui concerne le passage à la procédure ordinaire, cet article reproduit les dispositions de l'article 8 relatives aux effets de la réclamation. Le stade de la procédure auquel le défendeur choisit de contester la créance est sans incidence sur le passage à la procédure ordinaire. La différence de statut entre l'avis de paiement et l'injonction de payer réside dans la force exécutoire de cette dernière. Les questions de force exécutoire sont régies par l'article 10.

Le paragraphe 3 précise qu'une réclamation qui parvient tardivement à la juridiction, alors qu'elle a déjà émis l'injonction de payer, mais avant l'expiration du délai d'opposition, doit être traitée comme une déclaration d'opposition puisqu'elle révèle clairement l'intention de se défendre.

Article 13 – Assistance et représentation en justice

Eu égard à l'objectif de la présente proposition, qui est de mettre à la disposition des créanciers un mécanisme simple et peu onéreux de recouvrement des créances incontestées, il serait contradictoire de subordonner le recours à cette procédure à la représentation par avocat. D'une part, les conditions à remplir pour demander une injonction de payer et, plus encore, pour contester la créance sont suffisamment claires pour ne pas nécessiter l'expertise d'un juriste. D'autre part, la représentation en justice augmentera inévitablement les coûts de la procédure. Les personnes qui l'estiment utile conservent certes la faculté de faire appel à un juriste, mais il ne faut pas en faire une obligation. Ainsi que l'indique le paragraphe 2 par souci de précision, cette disposition ne concerne que la procédure d'injonction de payer proprement dite, et non la procédure civile ordinaire qui y fait suite en cas de réclamation ou de déclaration d'opposition.

Article 14 - Frais de justice

Les créanciers pourraient être dissuadés d'utiliser cette procédure si, en cas d'opposition de la part du défendeur, ils risquent de devoir acquitter des frais de justice supérieurs à ceux qui seraient dus au cas où ils auraient opté d'emblée pour la procédure civile ordinaire. Il ne semble pas non plus justifié d'imposer des frais de justice plus élevés au défendeur pour le simple motif que le demandeur a cherché, mais sans succès, à obtenir d'abord une décision au moyen d'une procédure simplifiée.

Cet article consacre le principe de la neutralité d'une procédure d'injonction de payer préalable en ce qui concerne le montant total des frais de justice de la procédure civile ordinaire, mais laisse aux États membres le soin de régler les modalités permettant de veiller au respect de ce principe. On pourrait, par exemple, imaginer que les éventuels frais engendrés par la procédure d'injonction de payer soient absorbés par les frais afférents à la procédure ordinaire ultérieure.

Article 15 – Relation avec le droit procédural national

Plusieurs articles de la présente proposition renvoient au droit national pour certains aspects de la procédure. Afin d'éviter tout malentendu, cette disposition indique clairement que, lorsqu'il n'est pas prévu explicitement que le droit national s'applique, toutes les questions procédurales non réglées par la présente proposition sont régies par le droit national de l'Etat membre dans lequel se déroule la procédure d'injonction de payer.

Article 16 – Renseignements relatifs aux juridictions compétentes

Cette disposition vise à faciliter l'accès à l'information sur les juridictions auxquelles les citoyens doivent adresser une demande d'injonction de payer européenne. Les États membres doivent faire savoir à la Commission quelles sont les catégories de juridictions compétentes pour cette procédure, les juridictions de première instance inférieures ou supérieures, par exemple, dans les États membres où une telle distinction existe. Dans certains États membres, il peut être nécessaire d'énumérer plusieurs catégories de juridictions, notamment si des tribunaux spécialisés sont appelés à statuer sur certaines créances (comme les juridictions du travail pour les créances nées de contrats de travail). Ce serait aussi l'occasion d'indiquer si les règles générales de compétence territoriale s'appliquent à cette procédure (sans qu'il faille expliquer ces règles en détail) ou si une disposition spéciale a été prévue, comme la

compétence exclusive de la juridiction du domicile du défendeur ou la centralisation de la compétence dans une seule juridiction ou un nombre limité de juridictions.

La Commission présentera ces informations sous la forme la plus appropriée, notamment en les publiant sur Internet, éventuellement dans le cadre du projet en cours relatif à la création d'un Atlas judiciaire européen en matière civile, qui est une base de données conviviale devant être accessible dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

Articles 17 et 18 – Règles de mise en œuvre et comité

L'article 18 fait référence au comité consultatif, prévu par le règlement (CE) n° 44/2001 qui assistera la Commission en cas de besoin dans la mise en œuvre du règlement au sens de l'article 17, c'est-à-dire pour la mise à jour ou l'adaptation technique des formulaires dont les modèles figurent en annexe. Le comité ne se réunira que si ces adaptations sont nécessaires.

2004/0055 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une procédure européenne d'injonction de payer

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 61, point c),

vu la proposition de la Commission[11],

vu l'avis du Comité économique et social européen[12],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité[13],

considérant ce qui suit :

(1) La Communauté s'est donné pour objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice, au sein duquel la libre circulation des personnes est assurée. À cette fin, elle doit notamment adopter les mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile qui sont nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur.

(2) Le Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a invité le Conseil et la Commission européenne à élaborer de nouvelles dispositions législatives concernant les éléments qui contribuent à faciliter la coopération judiciaire et à améliorer l'accès au droit et, dans ce contexte, a expressément fait mention des injonctions de payer.

(3) Le 30 novembre 2000, le Conseil a adopté un programme de mesures - élaboré en commun par le Conseil et la Commission - sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale[14]. Dans certains domaines, notamment celui des créances incontestées, ce programme prévoit la possibilité d'instaurer dans la Communauté une procédure spécifique, uniforme ou harmonisée en vue d'obtenir une décision judiciaire.

(4) Le 20 décembre 2002, la Commission a adopté un Livre vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance. La publication de ce Livre vert a marqué le lancement d'une consultation sur les objectifs et caractéristiques que devrait avoir une procédure européenne uniforme ou harmonisée de recouvrement des créances incontestées.

---

11 JO C […], […], p. […].
12 JO C […], […], p. […].
13 JO C […], […], p. […].
14 JO C 12 du 15.1.2001, p. 1.

(5) Le recouvrement rapide et efficace des créances qui ne font l'objet d'aucune contestation juridique revêt une importance primordiale pour les opérateurs économiques de l'Union européenne, car les retards de paiement sont une des principales causes de faillite, qui menace la pérennité des entreprises, en particulier les petites et moyennes, et qui provoque de nombreuses pertes d'emplois.

(6) Si tous les États membres cherchent à résoudre le problème des multiples recouvrements de créances incontestées, la plupart en élaborant une procédure simplifiée d'injonction de payer, le contenu de la législation interne comme l'efficacité des procédures nationales varient considérablement d'un État membre à l'autre. De surcroît, les procédures actuelles sont souvent soit irrecevables, soit impraticables dans des situations transfrontalières.

(7) Les entraves à l'accès à une justice efficace qui en résultent, notamment dans des situations transfrontalières, et la distorsion de concurrence au sein du marché intérieur causée par l'inégale efficacité des outils procéduraux mis à la disposition des créanciers dans les différents États membres engendrent la nécessité d'une législation communautaire garantissant des conditions identiques aux créanciers et débiteurs dans l'ensemble de l'Union européenne.

(8) La procédure européenne d'injonction de payer ne doit ni remplacer ni harmoniser les mécanismes de recouvrement de créances incontestées existant en droit interne, mais doit constituer une possibilité supplémentaire pour le créancier, qui conserve toute liberté de recourir à une procédure prévue par le droit national.

(9) L'injonction de payer européenne doit pouvoir être utilisée pour toutes les créances pécuniaires civiles, contractuelles et non contractuelles, à l'exception de celles découlant de régimes matrimoniaux ou similaires, pour lesquelles, même en l'absence de contestation, les juridictions ne peuvent souvent pas se fonder sur les affirmations de la partie demanderesse, mais doivent examiner les faits d'office. La procédure ne doit pas être limitée aux créances d'un montant inférieur à un certain plafond. Elle ne devrait cependant s'appliquer ni à des créances qui ne sont pas encore exigibles à la date de la demande ni, en particulier, à des versements périodiques futurs.

(10) La procédure doit se fonder, dans toute la mesure du possible, sur l'utilisation de formulaires types pour la communication entre la juridiction et les parties afin d'en faciliter l'administration et de permettre l'utilisation de l'informatique.

(11) Le demandeur doit être tenu de fournir dans la demande d'injonction de payer européenne des informations suffisamment précises pour identifier clairement la créance et sa justification afin de permettre au défendeur de décider en connaissance de cause de la contester ou de ne pas la contester. Dans ce cadre, il doit être obligatoire qu'il énonce certains éléments de preuve sur lesquels il peut se fonder pour établir la véracité de ses affirmations, sans avoir à soumettre effectivement des preuves documentaires à la juridiction.

(12) La juridiction doit émettre un avis de paiement européen après examen du respect des conditions formelles énoncées dans le présent règlement. Elle doit s'abstenir d'un examen au fond de la créance en cause.

(13) L'avis de paiement européen doit informer le défendeur qu'il peut soit payer sa dette au demandeur, soit introduire une réclamation dans un délai de trois semaines s'il entend

contester la créance. Outre qu'il doit recevoir les informations complètes relatives à la créance fournies par le demandeur, le défendeur doit être averti de la portée juridique de l'avis et, notamment, des conséquences du défaut de contestation de la créance.

(14) Une réclamation déposée dans le délai imparti doit mettre fin à la procédure européenne d'injonction de payer et entraîner le passage automatique de l'affaire à la procédure civile ordinaire, sauf si le demandeur a expressément demandé l'arrêt de la procédure dans cette éventualité.

(15) L'injonction de payer européenne émise en l'absence de réclamation doit être immédiatement exécutoire à l'égard du défendeur. Elle doit être susceptible d'une déclaration d'opposition ayant essentiellement les mêmes effets que la réclamation. En l'absence d'opposition, l'injonction de payer doit avoir le même statut qu'un jugement définitif rendu au cours d'une procédure civile ordinaire.

(16) Le présent règlement s'applique sans préjudice du 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[15] et du règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale[16].

(17) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir la mise en place d'un mécanisme uniforme, rapide et efficace de recouvrement des créances pécuniaires non contestées dans l'ensemble de l'Union européenne, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets du règlement, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs; il limite en particulier l'immixtion dans le droit procédural national à un minimum puisqu'il ne remplace pas les procédures simplifiées nationales, mais y ajoute simplement une possibilité supplémentaire.

(18) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en tant que principes généraux du droit communautaire. En particulier, il vise à assurer le plein respect du droit à accéder à un tribunal impartial, reconnu par l'article 47 de la Charte.

(19) Les mesures nécessaires à l'exécution du présent règlement doivent être arrêtées conformément à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission[17].

(20) [onformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption du présent règlement qui ne les lie donc pas et n'est pas applicable à leur égard.]/ [Conformément

---

15 JO L 12 du 16.1.2001, p. 1.
16 JO L 160 du 30.6.2000, p. 37.
17 JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application du présent règlement.]

(21) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement qui ne le lie donc pas et n'est pas applicable à son égard,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique en matière civile et commerciale et quelle que soit la nature de la juridiction. Il ne couvre notamment pas les matières fiscales, douanières ou administratives.

2. La procédure européenne d'injonction ne s'applique pas:

   a) aux régimes matrimoniaux et similaires;

   b) aux faillites, concordats et autres procédures analogues;

   c) à la sécurité sociale.

3. Aux fins du présent règlement, le terme "juridiction" comprend le service public suédois de recouvrement forcé (*kronofogdemyndighet*).

4. Dans le présent règlement, on entend par "État membre" tous les États membres à l'exception du Danemark*[, du Royaume-Uni et de l'Irlande]*.

Article 2

Procédure européenne d'injonction de payer

1. Il est créé une procédure européenne d'injonction de payer pour le recouvrement de créances pécuniaires incontestées liquides et exigibles à la date où la demande d'injonction de payer européenne est présentée.

2. Rien n'empêche un créancier de faire valoir une créance au sens du paragraphe 1 en recourant à une autre procédure prévue par le droit d'un État membre, qu'il s'agisse d'une procédure ordinaire ou sommaire.

Article 3

Demande d'injonction de payer européenne

1. La demande d'injonction de payer européenne est présentée au moyen du formulaire type figurant à l'annexe 1.

2. La demande doit comprendre les éléments suivants:

   a) les noms et adresses des parties et la juridiction saisie de la demande;

   b) le montant de la créance;

   c) si des intérêts sont réclamés sur la créance, le taux d'intérêt et la période pour laquelle ces intérêts sont réclamés, sauf si des intérêts légaux sont automatiquement ajoutés au principal en vertu du droit de l'État membre dont les juridictions sont saisies de la demande;

   d) le motif de l'action, y compris une brève description des circonstances invoquées en tant que fondement de la créance et, le cas échéant, des intérêts réclamés;

   e) une brève description d'au moins un moyen de preuve qui pourrait être produit dans une procédure civile ordinaire pour étayer la créance.

3. La demande doit être signée par le demandeur ou par son représentant au moyen soit d'une signature manuscrite, soit d'une signature électronique avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

Article 4

Conditions d'émission d'une injonction de payer européenne

1. La juridiction saisie d'une demande examine si les conditions énoncées aux articles 1er, 2 et 3 sont réunies.

2. Lorsque la juridiction envisage le rejeter de la demande pour non-respect des conditions énoncées à l'article 3, elle peut donner au demandeur la possibilité de la compléter ou de la corriger.

Article 5

Rejet de la demande

1. La juridiction rejette la demande dans son intégralité si les conditions énoncées à l'article 4 ne sont pas réunies pour la créance en cause ou pour une partie de celle-ci.

2. Le rejet d'une demande d'injonction de payer européenne n'est pas susceptible de recours.

3. Le rejet n'empêche pas le demandeur d'engager une procédure judiciaire ordinaire pour la même créance.

Article 6

Avis de paiement européen

1. Si les conditions énoncées à l'article 4 sont réunies, la juridiction émet un avis de paiement européen au moyen du formulaire type figurant à l'annexe 2.

2. L'avis de paiement européen est signifié au défendeur. Toute méthode de signification ne fournissant pas de preuve de la réception par le défendeur lui-même n'est pas recevable aux fins de la présente proposition si l'adresse de ce dernier n'est pas connue avec certitude.

3. L'avis informe le défendeur qu'il peut

   a) soit payer le montant réclamé, y compris les intérêts et frais exigés par le demandeur et soumettre une déclaration informant la juridiction du paiement de la créance;

   b) soit introduire une réclamation contre la créance ou une partie de celle-ci

   qui doit parvenir à la juridiction dans un délai de trois semaines à compter de la date de signification de l'avis de paiement européen conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel la signification a lieu.

4. L'avis informe le défendeur que

   a) la juridiction n'a pas examiné la justification de la créance avant d'émettre l'avis;

   b) à moins de recevoir du défendeur, dans le délai prévu au paragraphe 3, une réclamation ou une déclaration l'informanttion du paiement de la créance, la juridiction délivrera une décision exécutoire.

5. Aux fins de l'interruption de la prescription, l'avis de paiement européen est réputé équivalent à l'assignation dans la procédure civile ordinaire.

Article 7

Réclamation

1. Le défendeur peut présenter une réclamation au moyen du formulaire type de réponse joint à l'annexe 2, qui lui est transmis en même temps que l'avis de paiement, ou sous une autre forme.

2. Le défendeur indique clairement dans la réclamation s'il conteste la créance en cause entièrement ou partiellement. Il n'est pas tenu de préciser les motifs de contestation de la créance.

3. La réclamation doit être signée par le défendeur ou par son représentant au moyen soit d'une signature manuscrite, soit d'une signature électronique avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

Article 8

Effets de la réclamation

1. Si une réclamation est introduite dans le délai prévu à l'article 6, paragraphe 3, la procédure se poursuit conformément aux règles de la procédure civile ordinaire, sauf si le demandeur a expressément indiqué dans sa demande qu'il souhaite l'arrêt de la procédure dans cette éventualité.

2. Le passage à la procédure ordinaire au sens du paragraphe 1 est régi par le droit de l'État membre dans lequel l'avis de paiement européen a été délivré.

Article 9

Injonction de payer européenne

1. À défaut de réclamation ou de déclaration informant la juridiction du paiement dans le délai prévu à l'article 6, paragraphe 3, la juridiction émet d'office une injonction de payer européenne au moyen du formulaire type figurant à l'annexe 3.

2. L'injonction de payer européenne est signifiée au défendeur. Toute méthode de signification ne fournissant pas de preuve de la réception par le défendeur lui-même n'est pas recevable si l'adresse de ce dernier n'est pas connue avec certitude.

3. L'injonction de payer européenne informe le défendeur qu'il peut former opposition contre l'injonction de payer européenne auprès de la juridiction qui l'a émise dans un délai de trois semaines à compter de la date de sa signification conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel la signification a lieu.

Article 10

Force exécutoire de l'injonction de payer européenne

1. L'injonction de payer européenne est exécutoire sans qu'il y ait obligation de constituer une caution.

2. Sans préjudice du paragraphe 1, les conditions d'acquisition de la force exécutoire et de suspension ou de limitation de l'exécution, en particulier en cas d'opposition en

application de l'article 11, sont régies par le droit de l'État membre dans lequel l'injonction a été émise.

Article 11

Opposition à l'injonction de payer européenne

1. Le défendeur peut former opposition contre l'injonction de payer européenne au moyen du formulaire type joint à l'annexe 3, qui lui est transmis en même temps que l'injonction de payer européenne ou sous une autre forme.

2. Le défendeur indique clairement dans la déclaration d'opposition s'il conteste la créance entièrement ou partiellement et, dans ce dernier cas, quelles sont les parties qu'il conteste. Il n'est pas tenu de préciser les motifs de contestation de la créance.

3. La déclaration d'opposition doit être signée par le défendeur ou par son représentant au moyen soit d'une signature manuscrite, soit d'une signature électronique avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

4. Après l'expiration du délai prévu à l'article 9, paragraphe 3, le débiteur a le droit, à certaines conditions fixées par la loi de l'État membre dans lequel l'injonction de payer a été délivrée, et communiquées à la Commission au titre de l'article – (19, point a)) du règlement n° ----/--/CE du Parlement européen et du Conseil du ------- portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, de demander un réexamen de l'injonction de payer lorsque

   a) i) l'injonction a été signifiée selon une méthode ne fournissant pas de preuve de la réception par le débiteur lui-même; et que

   ii) la signification n'a pas été effectuée en temps utile ou de manière à lui permettre de préparer sa défense, sans qu'il y ait faute de sa part,

   ou

   b) le débiteur a été empêché de contester la créance pour cause de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, sans qu'il y ait faute de sa part,

   pour autant qu'il agisse promptement dans l'un ou l'autre cas.

Article 12

Effets de la déclaration d'opposition

1. Si une opposition est formée dans le délai prévu à l'article 9, paragraphe 3, la procédure se poursuit conformément aux règles de la procédure civile ordinaire, sauf si le demandeur a expressément indiqué dans sa demande qu'il souhaite l'arrêt de la procédure dans cette éventualité.

2. Le passage à la procédure ordinaire au sens du paragraphe 1 est régi par le droit de l'État membre dans lequel l'injonction de payer européenne a été délivrée.

3. Une réclamation présentée après l'expiration du délai prévu à l'article 6, paragraphe 3, mais dans le délai prévu à l'article 9, paragraphe 3, produit les mêmes effets qu'une opposition.

Article 13

Assistance et représentation en justice

1. La représentation par un avocat ou un autre professionnel du droit n'est obligatoire

   a) ni pour le demandeur en ce qui concerne la demande d'injonction de payer européenne

   b) ni pour le défendeur en ce qui concerne la réclamation ou la déclaration d'opposition contre une injonction de payer européenne.

2. L'obligation de représentation en justice dans la procédure civile ordinaire faisant suite à une réclamation ou une déclaration d'opposition contre une injonction de payer européenne est régie par le droit de l'État membre dans lequel la procédure se déroule.

Article 14

Frais de justice

La somme des frais de justice afférents à la procédure européenne d'injonction de payer et à la procédure civile ordinaire qui y fait suite en cas de réclamation ou de déclaration d'opposition contre l'injonction de payer européenne n'excède pas les frais d'une procédure civile ordinaire non précédée d'une procédure européenne d'injonction de payer.

Article 15

Relation avec le droit procédural national

Toute question procédurale non expressément réglée par le présent règlement est régie par le droit de l'État membre dans lequel la procédure d'injonction de payer européenne se déroule.

Article 16

Renseignements relatifs aux juridictions compétentes

1. Le 1er juillet 2005 au plus tard, chaque État membre fait savoir à la Commission quelles juridictions sont compétentes pour émettre une injonction de payer

européenne. Les États membres informent la Commission de toute modification ultérieure de cette information.

2. La Commission publie et met à jour en cas de besoin les renseignements transmis par les États membres conformément au paragraphe 1.

Article 17

Règles de mise en œuvre

Les formulaires dont les modèles figurent aux annexes sont mis à jour ou modifiés selon la procédure consultative prévue à l'article 18.

Article 18

Comité

1. La Commission est assistée par le comité institué par l'article 75 du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil.

2. Dans le cas où il est fait référence au présent article, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent dans le respect des dispositions de l'article 8 de cette même décision.

Article 19

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 2006.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le Président	*Le Président*