



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.7.2011
SEC(2011) 938 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale

{COM(2011) 445 final}
{SEC(2011) 937 final}

1. INTRODUCTION

L'initiative examinée ici vise à simplifier le recouvrement transfrontière des créances en rendant plus accessible et plus efficace la saisie des avoirs bancaires dans l'Union européenne. Elle contribuera à renforcer la confiance des entreprises, en particulier des PME (petites et moyennes entreprises), des consommateurs et des familles afin qu'ils fassent pleinement usage des possibilités offertes par le marché unique. Elle est cohérente avec l'approche intégrée de la Commission visant à renforcer la reprise de l'économie européenne, prônée dans la stratégie Europe 2020 pour la croissance.

1.1. Mandat politique et instruments existants

Le programme de Stockholm de 2009 prévoit que «l'espace judiciaire européen doit contribuer à soutenir l'activité économique dans le cadre du marché unique». Par conséquent, il «invite la Commission à présenter des propositions appropriées afin d'améliorer l'efficacité de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union en ce qui concerne les avoirs bancaires et le patrimoine des débiteurs». En conséquence, le plan d'action de la Commission mettant en œuvre le programme de Stockholm mentionne une initiative relative à un «règlement sur la saisie des avoirs bancaires». Les instruments existant dans le domaine de la justice civile ne traitent pas de l'exécution.

1.2. Consultation et expertise

En prévision de l'initiative considérée ici, la Commission a publié une étude comparative en 2003 et mené à bien une consultation publique fondée sur un livre vert en octobre 2006. Une autre étude externe et une enquête du panel d'entreprises européennes (EBTP) ont permis de récolter des données empiriques à l'appui de l'analyse d'impact. La Commission a également organisé une audition publique et plusieurs réunions avec des experts sur le thème de l'exécution. Des observations supplémentaires ont été fournies par un groupe interservices au sein de la Commission. L'analyse d'impact a été examinée par le **comité d'analyses d'impact**. Les recommandations émises dans l'avis de ce comité ont été intégrées dans la présente version révisée du rapport, comme suit: i) l'analyse du problème a été renforcée en expliquant mieux les étapes du recouvrement transfrontière des créances et les problèmes qui subsisteraient dans ce domaine après la révision du règlement Bruxelles I; plus particulièrement, les hypothèses sur lesquelles reposent les estimations des effets économiques de la mesure ont été clarifiées; ii) l'évaluation du scénario de référence a été élargie et la valeur ajoutée de l'option privilégiée soulignée; iii) l'analyse des impacts a été améliorée, en particulier l'analyse d'autres sous-options tenant compte d'éléments importants de la proposition législative, un accent particulier étant placé sur les délais proposés dans la nouvelle initiative; iv) enfin, les concepts juridiques ont été précisés et un glossaire a été ajouté en annexe.

1.3. Respect des droits fondamentaux

L'impact sur les droits fondamentaux a été évalué afin de s'assurer que les mesures proposées respectent pleinement les droits et principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux. Les principales dispositions affectées par l'initiative de la Commission sont les suivantes: le droit à un recours effectif (article 47, premier alinéa), le droit à accéder à un tribunal impartial (article 47, deuxième alinéa), le droit à la dignité humaine (article 1^{er}), le droit de propriété

(article 17), le droit au respect de la vie familiale (article 7) et le droit à la protection des données (article 8).

2. DEFINITION DU PROBLEME

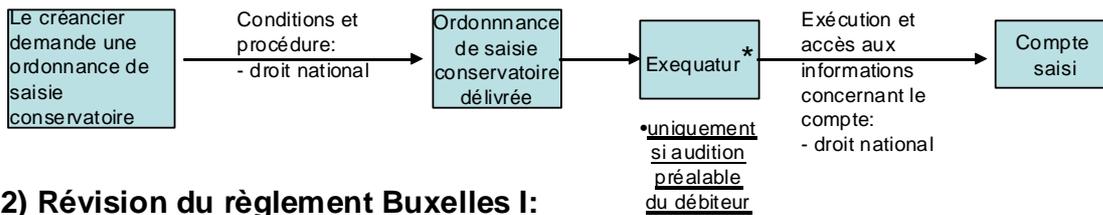
2.1. Le problème du recouvrement transfrontière des créances

Actuellement, tout créancier cherchant à recouvrer une créance dans un autre État membre est confronté à des difficultés importantes. Ces difficultés surviennent à la fois dans le cadre a) d'une procédure sur le fond au terme de laquelle une juridiction rend une décision définitive sur la base d'une analyse complète de toutes les questions de fait et de droit de l'espèce et b) d'une procédure tendant à l'octroi de mesures provisoires dans laquelle une juridiction rend une décision provisoire, comme une ordonnance de saisie conservatoire d'un compte bancaire, sur la base d'une analyse sommaire de l'affaire. Conformément au mandat politique, l'initiative vise à simplifier l'obtention de mesures provisoires pour saisir le patrimoine d'un débiteur et à améliorer l'exécution des décisions au sein de l'Union européenne. Actuellement, le marché intérieur permet à un débiteur de déplacer ses fonds d'un compte bancaire à un autre presque instantanément, et d'échapper ainsi facilement à l'exécution. En revanche, un créancier a peu de chances de réussir à bloquer aussi rapidement les avoirs bancaires d'un débiteur à l'étranger pour assurer le paiement de sa créance. Il peut aussi avoir des difficultés à localiser le compte de son débiteur, en particulier dans les situations revêtant une dimension transfrontière. En conséquence, de nombreux créanciers sont incapables de recouvrer leurs créances à l'étranger ou estiment que c'est peine perdue et y renoncent définitivement.

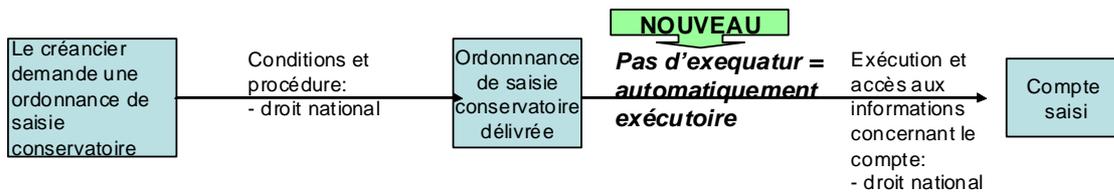
2.2. Les différentes étapes de la procédure

Les différentes étapes de l'obtention et de l'exécution d'une ordonnance de saisie conservatoire sont illustrées par le schéma ci-dessous.

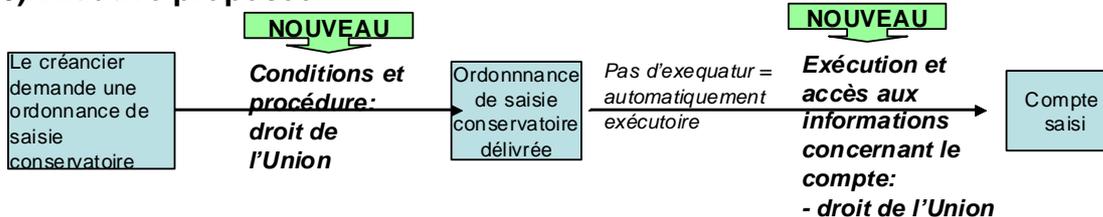
1) Situation juridique actuelle:



2) Révision du règlement Buxelles I:



3) Initiative proposée:



Dans de nombreux États membres, le créancier peut demander une mesure provisoire visant à saisir le patrimoine du débiteur avant même le lancement d'une procédure au fond. Si la mesure provisoire doit être exécutée dans un État membre autre que celui où elle a été accordée, la décision bénéficiant au créancier doit être déclarée exécutoire dans cet autre État membre (selon la procédure d'exequatur). En vertu du règlement Bruxelles I en vigueur, l'exequatur peut être obtenue pour des mesures provisoires accordées dans un autre État membre, excepté si elles ont été octroyées sans audition du débiteur (ordonnances ex parte). Avec la révision du règlement Bruxelles I, l'exigence de l'exequatur devrait être supprimée, c'est-à-dire que les décisions rendues dans un État membre, y compris certaines ordonnances ex parte, seront automatiquement exécutoires dans un autre État membre. Toutefois, l'exécution des ordonnances de saisie conservatoire restera régie exclusivement par le droit national.

2.3. Les causes du problème actuel

Problème 1: les conditions de délivrance des ordonnances de saisie conservatoire varient à travers l'UE - Les créanciers éprouvent plus de difficultés à obtenir une ordonnance de saisie conservatoire dans certains États membres que dans d'autres. Les différences concernent, par exemple, le niveau de preuve requis par la juridiction pour rendre l'ordonnance (ou, par exemple, l'imposition de la condition expresse que l'exécution ultime de la décision risque fortement d'être rendue impossible).

Problème 2: difficultés à obtenir des informations sur le compte bancaire du débiteur - Dans de nombreux États membres, il n'est pas aisé pour le créancier d'obtenir des informations sur la localisation du compte bancaire de son débiteur. Dans certains États membres, il n'est pas possible d'obtenir une ordonnance obligeant les banques à indiquer si le débiteur détient un

compte dans leur établissement. Dans d'autres pays, toutefois, les autorités chargées de l'exécution ont accès aux registres fiscaux. Dans le domaine des obligations alimentaires de nature familiale, le règlement sur les obligations alimentaires établit un système d'assistance administrative apportée aux créanciers par les autorités centrales qui ont accès aux informations détenues par les pouvoirs publics.

Problème 3: les coûts d'obtention d'une ordonnance de saisie conservatoire sont plus élevés dans les situations revêtant une dimension transfrontière - La révision du règlement Bruxelles I permettra aux créanciers d'économiser environ 2 000 euros, montant qui correspond au coût moyen de l'exequatur. Toutefois, les litiges transfrontières entraînent actuellement des coûts supplémentaires, qui sont en premier lieu dus à la nécessité d'engager un avocat supplémentaire autorisé à exercer dans le pays où se déroule la procédure. À cela s'ajoutent les coûts liés à la traduction des documents dans la langue officielle acceptée par la juridiction ou les coûts liés à la signification ou à la notification des documents dans un autre pays.

Problème 4: différences entre les systèmes nationaux d'exécution et en ce qui concerne la durée de la procédure d'exécution dans les États membres - Même dans les affaires nationales, le délai nécessaire pour signifier ou notifier une décision judiciaire relative au recouvrement d'une créance varie entre un et plus de 30 jours en Europe. Dans les situations revêtant une dimension transfrontière, les délais sont généralement même plus longs. Les différences entre les systèmes nationaux d'exécution entraînent également des retards dans l'exécution des décisions, voire leur inexécution. Dans certains États membres, l'exécution est effectuée par des huissiers agissant en dehors du système judiciaire, dans d'autres la juridiction ou un organisme administratif central en est responsable.

2.4. Ampleur du problème

Les problèmes liés au recouvrement transfrontière des créances affectent en premier lieu les **entreprises** qui font des affaires ou fournissent des services dans d'autres États membres. Les créances transfrontières irrécouvrables potentiellement garanties peuvent être estimées à un montant de 1,12 à 2 milliards d'euros selon les différentes sources de données disponibles. Selon de récentes enquêtes Eurobaromètre, les **consommateurs** hésitent encore à acheter à l'étranger. Quatorze pour cent des consommateurs ayant effectué des achats à distance ont rencontré des problèmes lors de leurs transactions. Plus de la moitié d'entre eux considèrent qu'il est difficile d'accéder à la justice civile dans un autre État membre de l'UE. La valeur monétaire des **créances alimentaires** transfrontières «problématiques» est estimée à 268 millions d'euros par an. La situation des créanciers d'aliments s'améliorera dans une certaine mesure grâce au règlement sur les obligations alimentaires.

2.5. Nécessité d'une action au niveau de l'UE

Tout nouvel instrument européen de saisie des avoirs bancaires dans les situations revêtant un caractère transfrontière concernerait la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires et supprimerait également les obstacles au bon fonctionnement des procédures civiles. Il serait en conséquence couvert par les points a) et f) de l'article 81 du TFUE qui prévoit également l'adoption de mesures, en particulier lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. En ce qui concerne la subsidiarité, les problèmes (à savoir le coût de la procédure, la difficulté d'obtenir la divulgation d'informations sur le patrimoine des débiteurs et l'inefficacité des règles de procédure civile) ont une dimension transfrontière évidente et ils ne peuvent pas être traités de manière appropriée par les seuls États membres.

3. OBJECTIFS

Les objectifs généraux de l'initiative visent à simplifier le recouvrement des créances pour les citoyens et les entreprises, en particulier les PME, à accroître la confiance des opérateurs, à améliorer l'éthique de paiement des débiteurs, à réduire les risques que comportent les échanges transfrontières et à améliorer l'exécution des décisions de justice. L'objectif spécifique consiste à accroître l'efficacité de la procédure d'exécution transfrontière en permettant aux créanciers d'obtenir une ordonnance de saisie conservatoire ou la saisie d'avoirs bancaires dans des conditions identiques, quel que soit le pays où la juridiction compétente est située, en permettant aux créanciers d'obtenir des informations sur la localisation des avoirs bancaires de leur débiteur, en réduisant les coûts supportés dans les situations revêtant une dimension transfrontière et en sensibilisant le public à l'existence d'une procédure européenne.

4. OPTIONS RETENUES

Option A: statu quo après la révision du règlement Bruxelles I. Selon cette option, la Commission ne prendrait aucune mesure autre que la proposition de révision du règlement Bruxelles I adoptée en décembre 2010.

Option B: création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires. Cette option créerait une nouvelle procédure européenne autonome dotée d'un effet conservatoire, qui viendrait compléter les recours prévus dans le droit national sans exiger que les États membres de l'UE modifient leur législation nationale relative à la procédure civile ou leur système d'exécution. La procédure européenne définirait les modalités de délivrance de l'ordonnance de saisie conservatoire des comptes bancaires ainsi que des règles en vue de son exécution par la banque détenant le compte visé.

Option C: harmonisation des règles nationales en matière de saisie des avoirs bancaires. Cette option harmoniserait, au moyen d'une directive européenne, les règles nationales de procédure civile relatives à la saisie des comptes bancaires dans les affaires présentant une dimension transfrontière.

5. ÉVALUATION DES OPTIONS ET ANALYSE D'IMPACT

5.1. Option A: statu quo après révision du règlement Bruxelles I (s'il est adopté)

a) Objectifs à atteindre: le maintien du statu quo n'aurait aucun effet sur les problèmes recensés et ne contribuerait pas à la réalisation des objectifs politiques spécifiques décrits ci-dessus.

b) Impact économique: dans l'état actuel des choses, les entreprises demandant des mesures provisoires en vue de la saisie des avoirs bancaires d'un débiteur dans des affaires à caractère national sont 60 % plus nombreuses que celles qui le font dans des affaires revêtant une dimension transfrontière¹. Autrement dit, les entreprises utilisent moins la possibilité de garantir le paiement de leurs créances au moyen d'ordonnances de saisie conservatoire dans le

¹ Différence entre les 11,6 % d'entreprises ayant demandé une saisie bancaire à l'étranger et les 19,2 % ayant demandé une saisie dans leur pays.

cadre de transactions transfrontières que dans les affaires nationales et, par conséquent, annulent plus de créances transfrontières que de créances nationales. Ce montant peut être évalué entre 441 millions et 800 millions d'euros². Les difficultés inhérentes au recouvrement transfrontière des créances empêchent les entreprises, en particulier les PME, et les consommateurs de tirer pleinement parti du marché unique. Lorsque le règlement Bruxelles I aura été révisé, on s'attend à ce que le nombre d'entreprises recourant à des ordonnances de saisie conservatoire dans les situations transfrontières augmente d'environ 10 % par rapport à la situation actuelle, ce qui accroîtra le volume des créances saisies estimé entre 68 et 120 millions d'euros.

c) Droits fondamentaux: le statu quo ne serait pas en contradiction avec les exigences de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne car celle-ci exige uniquement que les États membres respectent les droits qui y sont énoncés quand ils appliquent le droit de l'Union européenne et le processus d'exécution des décisions en matière civile n'est actuellement pas régi par des instruments de l'UE.

d) Avis des parties prenantes: il n'a pas été demandé de maintenir uniquement le statu quo.

5.2. Option B: ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires

a) Efficacité pour atteindre les objectifs politiques: l'option B atteint l'**objectif général**, c'est-à-dire simplifier le recouvrement transfrontière des créances pour les citoyens et les entreprises, en facilitant l'obtention d'une ordonnance de saisie conservatoire garantissant le recouvrement transfrontière des créances. Elle atteint les **objectifs spécifiques** dans une mesure significative. Elle permettra au créancier d'avoir recours à une procédure européenne, efficace et uniforme, dans les mêmes conditions dans tous les États membres de l'UE - par exemple, sans audition préalable du débiteur, ce qui préservera l'effet de surprise de la mesure - pour obtenir des informations sur la localisation des comptes de son débiteur sans devoir payer les services d'agences de détectives privés ou de recouvrement de dettes. Elle réduira les frais d'avocat et les frais de traduction. Les coûts des services assurés par les banques et les huissiers de justice seront rendus plus transparents en obligeant les États membres à fixer un tarif unique pour leurs services respectifs. Elle permettra à un créancier d'obtenir et de faire exécuter une ordonnance de saisie conservatoire plus rapidement en fixant des délais pour certaines étapes clés de la procédure.

b) Impact économique: l'option B aurait un impact économique positif et contribuerait à réduire le montant global des créances irrécouvrables de 55 milliards d'euros. Elle permettrait aux entreprises de garantir le recouvrement de **373 millions à 600 millions d'euros par an de créances irrécouvrables supplémentaires**, augmentant ainsi le **niveau global des créances irrécouvrables garanties** par des ordonnances de saisie conservatoire, qui passeraient d'un montant estimé entre 679 millions et 1,2 milliard à un montant **de 1,12 milliard à 2 milliards d'euros par an** au fil du temps. Une **estimation des économies** qui en résulteraient pour les entreprises exerçant actuellement des activités commerciales transfrontières serait de l'ordre de **81,9 millions à 149 millions d'euros par an**³. L'option B bénéficiera en particulier aux

² Sur la base d'un échantillon d'établissements bancaires, la première estimation est de 1,12 milliard d'euros - 678 millions d'euros, soit 440 millions d'euros, et la deuxième estimation est de 2 milliards d'euros - 1,2 milliard d'euros, soit 800 millions d'euros.

³ L'hypothèse est que les entreprises puissent économiser en moyenne, par affaire transfrontière, la somme correspondant aux honoraires dus à un avocat pour 10 heures de prestation, soit une moyenne

PME et il est probable qu'elle encourage davantage d'entreprises et de consommateurs à faire pleinement usage des possibilités offertes par le marché unique. L'existence d'une sanction effective en cas de non-paiement (en plus de l'augmentation du montant de la créance déjà prévue par la directive «Retard de paiement») est également susceptible d'améliorer les pratiques de paiement des débiteurs. L'augmentation du nombre d'ordonnances de saisie conservatoire risque d'avoir un impact économique négatif sur les **banques** dans les pays où elles ne sont pas actuellement autorisées à percevoir des frais pour la mise en œuvre de la mesure.

c) Impact social: l'option B combinée à la mise en œuvre du règlement sur les obligations alimentaires devrait permettre aux créanciers d'aliments de récupérer une part notable de leurs créances auprès de débiteurs récalcitrants.

d) Impact sur les États membres: les coûts de mise en œuvre sont considérablement moindres que pour l'autre option consistant à harmoniser les règles nationales. Les coûts de familiarisation des juges et des agents chargés de l'exécution devraient être faibles et exposés une seule fois. Les États membres dont le système judiciaire est actuellement relativement lent pourraient supporter des coûts de mise en œuvre plus élevés pour respecter les délais de procédure. L'option B respectera les traditions juridiques des États membres.

e) Droits fondamentaux: l'option B permettrait d'améliorer le droit du créancier à une exécution efficace de ses créances. Dans le même temps, la nouvelle procédure garantirait que les droits du débiteur sont protégés en pleine conformité avec les exigences de la Charte des droits fondamentaux, notamment en ouvrant des voies de recours rapides et adéquates contre l'ordonnance de saisie conservatoire et en garantissant que les montants nécessaires pour assurer sa subsistance ne seront pas inclus dans l'exécution. L'instrument devrait garantir un traitement juste et licite des données à caractère personnel du débiteur, un traitement de ces données limité à la seule fin de saisir le montant de la créance, une conservation de ces données pendant la durée strictement nécessaire à leur traitement et un droit de recours pour le débiteur contre le traitement des données le concernant.

f) Avis des parties prenantes: une grande majorité de parties prenantes et le Parlement européen demandent l'élaboration d'un instrument européen spécifique pour le recouvrement transfrontière des créances.

5.3. Option C: harmonisation des règles nationales relatives à la saisie des avoirs bancaires

a) Objectifs à atteindre: cette option atteindrait aussi en partie les objectifs énoncés ci-dessus, quoique dans une moindre mesure que l'option B. Toutefois, l'option C ne permettrait pas la coexistence des procédures nationales avec la procédure «européenne» harmonisée.

b) Impact économique: l'option C aurait un impact économique légèrement différent de celui de l'option B. Bien qu'elle permette d'aligner les conditions de délivrance des ordonnances de saisie conservatoire, par exemple en garantissant que, dans toute l'Union, ces ordonnances puissent être obtenues dans les mêmes conditions, en fin de compte les différences entre les procédures persisteraient à moins que l'instrument d'harmonisation (par exemple, une directive) ne couvre dans le détail tous les aspects du droit procédural des États membres. Par

pour l'UE de 2 410 euros par affaire. Ce montant est multiplié par le nombre actuel estimé d'ordonnances de saisie conservatoire transfrontière délivrées par an, qui varie entre 34 000 et 61 828.

conséquent, l'option C n'atteindrait pas le même degré d'uniformité qu'une procédure européenne autonome établie par un règlement. Les différences subsistant entre les dispositions internes des États membres en matière de procédure et d'exécution continueraient probablement à exiger l'intervention d'un avocat autorisé à exercer dans chacun des États membres dans lesquels l'ordonnance de saisie conservatoire devrait être obtenue et/ou exécutée. L'option C ne permettrait pas la même réduction des coûts que l'option B. L'option C présenterait donc un avantage économique moindre pour les **PME** qui sont moins susceptibles de disposer d'un service juridique interne et sont généralement plus sensibles aux frais juridiques que les grandes entreprises.

c) États membres: l'option C obligerait les États membres à transposer les règles harmonisées par la directive dans leur droit national. En conséquence, l'option C serait plus coûteuse à mettre en œuvre et empiéterait davantage sur les traditions juridiques nationales.

d) Droits fondamentaux: l'option C aurait un impact positif sur le droit du créancier à une exécution effective. Le respect des exigences de la Charte en ce qui concerne la protection du défendeur serait également requis.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Légende: ++ = impact très positif; 0 = impact nul ou neutre; - - = impact très négatif.

Options	Efficacité à atteindre les objectifs	Impact économique	Impact sur les États membres	Droits fondamentaux
Option A: statu quo après révision du règlement Bruxelles I	0	0	0	0
Option B: ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires	++	++	1) coûts de mise en œuvre – 2) traditions juridiques 0	+
Option C: harmonisation des règles nationales relatives aux ordonnances de saisie conservatoire	+	+	1) coûts de mise en œuvre – – 2) traditions juridiques – –	+

En conclusion, l'option A ne parvient pas à répondre efficacement à l'objectif politique, car l'obstacle actuel persiste, qui tient à l'existence, dans les ordres juridiques nationaux, de critères divergents en ce qui concerne l'obtention d'ordonnances conservatoires en vue de la saisie de comptes bancaires et les effets de celles-ci. L'option C ne garantit pas les mêmes avantages économiques et sociaux que l'option B et serait inutilement intrusive pour les systèmes juridiques nationaux. Étant donné qu'elle offre la solution la plus complète, l'**option B** est par conséquent l'option privilégiée.

Les **sous-options** de l'option B ont été envisagées comme suit: premièrement, la procédure européenne permettrait au créancier d'obtenir une ordonnance de saisie conservatoire en principe sans audition préalable du débiteur (ex parte), ce qui préserverait l'effet de surprise de la mesure. Deuxièmement, la juridiction compétente pour connaître du fond de l'affaire devrait également l'être pour rendre des ordonnances de saisie conservatoire. Il y aura lieu de déterminer si d'autres juridictions sont compétentes pour examiner les objections soulevées par le débiteur contre l'ordonnance, c'est-à-dire les juridictions du lieu où le débiteur est domicilié. Troisièmement, des dispositions permettraient au créancier d'obtenir des informations sur la localisation du compte de son débiteur: soit une ordonnance de divulgation rendue par la juridiction obligerait toutes les banques situées dans un État membre donné à vérifier si le débiteur détient un compte chez elles, soit la juridiction ou les autorités chargées de l'exécution obtiendraient un accès direct aux registres publics contenant les informations nécessaires. Enfin, en ce qui concerne les délais, la procédure européenne nécessiterait une mise en œuvre au moins aussi rapide que les mesures nationales, ou elle pourrait fixer des délais spécifiques, par exemple pour la délivrance de l'ordonnance, pour la signification ou la notification de celle-ci à la banque et au débiteur, ou pour statuer sur une demande de réexamen par le débiteur.