

Le Premier Ministre

n° 5966/SG

Paris, le 22 septembre 2017

A

Messieurs les ministres d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat

Objet : Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Référence : la circulaire du Premier ministre n° 5464/SG du 23 mai 2010 relative à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est abrogée.

L'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que les Etats « *s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels [ils] sont parties* ». Cette exigence s'attache aux mesures d'exécution rendues nécessaires après tout arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH) constatant une violation de la Convention ou radiant du rôle une affaire dans laquelle un règlement amiable est intervenu entre les parties.

Si le nombre de ces arrêts reste limité, les enjeux de l'exécution des décisions de la Cour EDH présentent aujourd'hui une importance croissante. Ces enjeux peuvent être institutionnels ou normatifs ; mais ils sont également financiers.

Il importe d'assurer entre les différentes administrations concernées une coopération permettant à la France de respecter au mieux ses engagements, dans les délais qui lui sont impartis. A cette fin, la présente circulaire rappelle et précise les modalités d'exécution des arrêts de la Cour EDH concernant aussi bien le paiement que les autres mesures susceptibles d'intervenir¹.

1. Lorsque la Cour a décidé qu'une somme revient au requérant au titre du préjudice subi ou des frais et dépens, le paiement doit intervenir au plus tard trois mois après que l'arrêt est devenu définitif².

¹ La présente circulaire concerne les obligations qui découlent de l'exécution des arrêts de la Cour pour les différentes administrations françaises, sous la coordination du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Une présentation plus générale du système de suivi par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe de l'exécution par la France des arrêts de la Cour figure à l'annexe n°1.

² Un arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour est immédiatement définitif. Un arrêt rendu par un Comité de trois juges est également définitif le jour même. Dans l'hypothèse d'un arrêt pris par une Section, celui-ci devient définitif trois mois après avoir été prononcé, en l'absence de demande de renvoi devant la Grande chambre ; si une demande de renvoi est présentée par une partie dans ce délai, l'arrêt devient définitif à la date de rejet de cette demande par la Cour, ou, s'il y est donné suite, à la date de l'arrêt par lequel la Grande chambre se prononce finalement.

Pour le paiement des sommes dues au titre des règlements amiables ou des déclarations unilatérales³, le délai de trois mois court à compter de la date de la décision de radiation de l'affaire du rôle. La procédure de paiement requiert donc les meilleures diligences, et ce d'autant que les retards intervenus dans le paiement contraignent trop souvent l'Etat à verser d'importants intérêts moratoires.

Dès communication par la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères des documents nécessaires au paiement⁴, il appartient aux ministères devant prendre en charge le paiement à raison de leurs attributions de payer la somme due au principal ainsi, éventuellement, que les intérêts moratoires⁵. La France soutient, auprès du service de l'exécution, une position selon laquelle les retards de paiement imputables à la négligence ou à la faute du requérant ne devraient pas entraîner le versement d'intérêts moratoires⁶. En conséquence, lorsqu'il transmet le RIB aux services concernés, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères précise si le retard éventuel est imputable au requérant. Lorsque des intérêts moratoires sont dus, le paiement simultané du principal et de ces intérêts doit être privilégié. Lors de l'ordonnancement de ce paiement simultané, la date de validation comptable ne pouvant être connue d'avance, les intérêts moratoires sont calculés par les services ordonnateurs en prenant en compte la date de l'ordonnancement et en y ajoutant au moins cinq jours⁷, à charge pour les services comptables de procéder effectivement au paiement dans ce délai. Il appartient aux ministères d'adresser les attestations de paiement⁸ (ou le cas échéant de consignation) au ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans les meilleurs délais, celles-ci devant être adressées au service de l'exécution des arrêts de la Cour (Servex) sans délai.

En outre, si des difficultés apparaissent pour obtenir les coordonnées bancaires du requérant, la procédure de consignation prévue par les articles 1345 et 1345-1 du code civil, se substituant à la procédure des offres réelles, doit être mise en œuvre sans délai, selon les modalités détaillées à l'annexe n°2. En effet, seule la procédure de consignation prévue par les articles 1345 et 1345-1 du code civil, à laquelle renvoie le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, peut tenir lieu de paiement à l'égard du créancier.

Enfin, si la désignation des ministères et institutions responsables, ou la répartition du paiement entre ces structures, présente des difficultés, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'efforce de parvenir à une solution concertée. A défaut :

- dans les cas où le montant global de la satisfaction équitable ne dépasse pas 10 000 euros, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères transmet à ses interlocuteurs une proposition de répartition qui, en l'absence de contestation adressée au secrétariat général du Gouvernement dans les vingt jours suivant son envoi, devient définitive ;
- au-delà de cette somme, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères saisit directement le secrétaire général du Gouvernement afin qu'il instruisse la demande d'arbitrage du Premier ministre.

³ Dans les conditions prévues à l'article 62A du règlement de la Cour.

⁴ Le relevé d'identité bancaire, une pièce d'identité et le numéro de SIRET si le paiement doit être effectué à une société. Le relevé d'identité bancaire demandé peut être celui du requérant ou de toute personne disposant d'un mandat (son avocat, par exemple).

⁵ Le taux de ces intérêts doit être calculé suivant les modalités fixées par l'arrêt de la Cour EDH ; selon la formule le plus souvent retenue par la Cour, il est « égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable (...), augmenté de trois points de pourcentage ».

⁶ Cette question n'a jamais été explicitement tranchée par le Comité des ministres, et donne toujours lieu à discussion au sein du Conseil de l'Europe (cf. mémorandum sur le contrôle du paiement de la SE réalisé par le Servex en janvier 2009 CM/Inf/DH(2008)7-final, §77-78).

⁷ Ce chiffre pourra au besoin être actualisé par note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

⁸ L'attestation de paiement indique l'affaire concernée (ainsi que son numéro), le nom du bénéficiaire ou des bénéficiaires s'il y en a plusieurs, le montant des versements (en distinguant, le cas échéant, la somme due au principal et le montant des intérêts moratoires) et la date de validation comptable. Elle est signée par le chef du département comptable.

Le secrétaire général du Gouvernement est également saisi par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères lorsque la Cour EDH a constaté une violation de la Convention mais a réservé la question de la satisfaction, invitant le Gouvernement et le requérant à trouver un accord et que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne parvient pas à une solution concertée avec les ministères responsables.

Dans cette hypothèse, qui concerne en règle générale des dossiers complexes impliquant des sommes élevées (pouvant atteindre plusieurs millions d'euros), le ministère de l'Europe et des affaires étrangères saisit directement le secrétaire général du Gouvernement afin qu'il instruisse la demande d'arbitrage du Premier ministre, que ce soit sur le principe même de la négociation avec le requérant ou sur les montants pouvant être proposés à ce dernier.

2. Au-delà du paiement de la satisfaction équitable, d'autres mesures d'exécution peuvent devoir être réalisées par les ministères ou institutions responsables de la violation ou susceptibles de remédier à ses conséquences. Ces mesures, de portée très différente selon les affaires, peuvent aller de la simple diffusion ou publication de l'arrêt à, plus exceptionnellement, la modification de la loi. Entre ces deux hypothèses, il peut être nécessaire de procéder au réexamen d'une situation ou de modifier une pratique administrative ou une réglementation. Les mesures adéquates sont engagées par les ministères ou institutions concernés, en coopération avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui apporte son expertise juridique quant aux mesures d'exécution résultant de l'arrêt. Je rappelle que, dans ce domaine également, il existe une exigence de célérité.

Il importe que les ministères et institutions auxquels la décision est transmise assurent sa diffusion auprès de l'ensemble des services concernés, et le cas échéant des collectivités territoriales. Cette diffusion peut être réalisée par la transmission de la décision ou, éventuellement, par sa publication dans des bulletins d'information. En tout état de cause, j'invite les ministères à mettre en place une méthode systématique de diffusion, modulable selon la nature de l'arrêt, mais qui suive des principes clairement arrêtés, en particulier pour la diffusion aux juridictions nationales.

3. La direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères assure la coordination interministérielle du suivi de l'ensemble de ces mesures d'exécution.

Elle doit être informée, dans un délai de cinq mois maximum suivant la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif, des mesures prises ou envisagées. A cet effet, les ministères lui communiquent l'ensemble des informations mentionnées en annexe n°3, nécessaires pour l'élaboration des plans et bilans d'action. Ces derniers faisant l'objet d'une évaluation approfondie par le service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH, il est essentiel que l'ensemble des services compétents contribuent à leur élaboration afin de pouvoir justifier au mieux que le Gouvernement répond à l'obligation inconditionnelle prévue à l'article 46 de la Convention d'exécuter les arrêts de la Cour EDH.

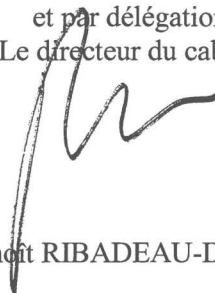
Je rappelle que cette direction doit également être informée des réflexions menées en vue de l'adoption de réformes législatives faisant suite à un arrêt de condamnation de la Cour EDH.

Des précisions complémentaires peuvent être ultérieurement sollicitées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en fonction des demandes du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Les services concernés sont alors invités à répondre dans les délais indiqués en fournissant les informations adéquates ou en expliquant les raisons pour lesquelles leur transmission serait impossible ou inopportune.

L'exécution est considérée comme achevée lorsque le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopte une résolution finale. Les projets de résolutions sont adressés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui consulte, le cas échéant, les services concernés pour validation ou modification éventuelle.

Enfin, je vous rappelle la nécessité que chaque département ministériel dispose d'un service pouvant servir d'interlocuteur unique sur l'ensemble de ces questions, le service désigné au titre de l'exécution étant, de préférence, le même que celui en charge du contentieux de la Cour. Je vous demande de me faire connaître le service ainsi désigné, ainsi qu'au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de veiller à actualiser la liste des personnes désignées.

Pour le Premier ministre
et par délégation,
Le directeur du cabinet



Benoît RIBADEAU-DUMAS

ANNEXE 1 : Le circuit de l'exécution

Aux termes de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, l'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des ministres « *qui en surveille l'exécution* ». Cette surveillance est réalisée à l'occasion des réunions des délégués des ministres, qui interviennent tous les trimestres en formation « droits de l'Homme ». Ces réunions, et leurs ordres du jour, rythment donc l'examen de l'exécution.

Le Comité des ministres a mis en place un système de surveillance à deux axes.

La procédure de « surveillance soutenue » est mise en œuvre pour les arrêts nécessitant des mesures individuelles urgentes, pour les arrêts pilotes, pour les arrêts révélant des problèmes structurels et pour les affaires interétatiques. Ces affaires nécessitent en effet une attention prioritaire du Comité des ministres et une implication soutenue du service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH (Servex), qui se traduit par une coopération approfondie entre ce service et les Etats membres dans la détermination et la mise en œuvre des mesures qu'implique l'exécution des arrêts⁹. La « surveillance soutenue » ne signifie pas pour autant que toutes les affaires devront être débattues systématiquement lors des séances du Comité des ministres en formation « droits de l'Homme ».

Toutes les autres affaires font l'objet d'une procédure de « surveillance standard ». Dans ce cadre, le Comité des ministres vérifie que l'Etat défendeur a bien remis un plan ou bilan d'action, lequel fait l'objet d'une étude approfondie du Servex.

Les nouvelles affaires font l'objet d'un classement en « surveillance standard » ou « soutenue » lors du premier Comité des ministres suivant la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif. Le Comité des ministres peut à tout moment décider, au cours du processus de surveillance, d'examiner une affaire en « surveillance soutenue ». A l'inverse, il peut également décider d'inscrire en « surveillance standard » une affaire jusque-là suivie en « surveillance soutenue ».

Toutes les affaires pendantes sont réputées inscrites à l'ordre du jour de chacune des réunions du Comité des ministres dans sa formation « droits de l'homme », mais seules certaines d'entre elles sont signalées pour y faire l'objet d'un débat.

Lorsque les délégués des ministres estiment que l'Etat a pleinement justifié de l'exécution d'un arrêt, l'affaire fait l'objet d'une résolution finale de clôture, qui peut être adoptée soit à une réunion du Comité des ministres en formation « droits de l'homme », soit à une réunion ordinaire.

Au sein de l'administration du Conseil de l'Europe, c'est le Servex qui assure la gestion de ce processus de surveillance. Entre chaque réunion des délégués des ministres, des contacts plus informels, notamment par le biais de réunions bilatérales par Etat, se nouent avec ce service.

La direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (et plus précisément la sous-direction des droits de l'homme qui est notamment en charge du traitement du contentieux CEDH) coordonne l'exécution des arrêts de la Cour et notamment le paiement de la satisfaction équitable (qui doit intervenir dans un délai de 3 mois à compter du jour où l'arrêt est définitif) et l'élaboration des plans et bilans d'actions (qui doivent être adressés dans un délai de 6 mois à compter du jour où l'arrêt est définitif).

⁹ Cette coopération approfondie peut prendre les formes suivantes : assistance dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre des plans d'action, conseils d'experts en ce qui concerne le type de mesures envisagées, programmes de coopération bilatérale/multilatérale pour les affaires soulevant des questions complexes et de fond

Dès qu'elle a communication de l'arrêt, avant même que celui-ci ne soit devenu définitif, la direction des affaires juridiques le fait parvenir à ses interlocuteurs au sein des ministères ou institutions concernés. Lorsque la Cour informe ultérieurement le ministère de l'Europe et des affaires étrangères du caractère définitif de l'arrêt, celui-ci relaie à nouveau cette information auprès des services concernés et les invite à transmettre leur contribution relative aux mesures d'exécution appropriées. Il appartient à ces services de transmettre l'arrêt aux organes traitants au sein de chaque ministère, notamment aux services ordonnateurs et comptables lorsqu'un paiement doit intervenir au bénéfice du requérant.

Dorénavant, dans le cadre du suivi de la Déclaration de Bruxelles, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères transmet également à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), au Défenseur des droits (DDD) et, pour les contentieux relevant de sa compétence, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) les arrêts constatant une violation de la Convention, afin de recueillir leurs observations sur les mesures générales d'exécution à prendre, en vue de l'élaboration des plans et bilans d'action.

Sur la base des différentes contributions reçues, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères rédige les plans et bilans d'action, destinés à justifier des mesures prises en vue de l'exécution des arrêts de la Cour auprès du Comité des ministres.

Ces plans et bilans d'action sont par la suite adressés au service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH par le biais de la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe. C'est la représentation permanente qui participe à ces réunions et qui entretient le dialogue bilatéral continu avec le service de l'exécution.

La direction des affaires juridique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères les transmet ensuite, pour information, à l'ensemble des ministères et institutions ainsi qu'à la CNCDH, au DDD, au CGLPL et au Parlement.

En sens inverse, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères traite également les demandes du Comité des ministres et les relaie auprès des ministères et institutions concernés.

Enfin, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères participe à l'élaboration des instructions adressées à la représentation permanente de la France, en vue des réunions des délégués des ministres en formation « droits de l'homme ».

La coordination de l'ensemble du processus d'exécution par un service unique répond aux attentes du Comité des ministres, qui a demandé aux Etats membres, dans une recommandation adoptée le 6 février 2008¹⁰, de désigner un coordinateur de l'exécution des arrêts au niveau national.

¹⁰ Recommandation CM/Rec (2008)2 aux Etats-membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts à la Cour européenne des droits de l'homme adoptée par le Comité des ministres le 6 février 2008.

ANNEXE 2 : Consignation de la satisfaction équitable

Le service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH exige, lorsque le requérant n'a pas mis l'Etat en mesure de verser la satisfaction équitable, que la somme soit mise à sa disposition d'une manière ou d'une autre, et qu'il en soit informé. En réponse à cette exigence, en l'absence de transmission des justificatifs nécessaires au paiement de la satisfaction équitable en réponse au courrier adressé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la procédure de consignation prévue par les articles 1345 et 1345-1 du code civil¹¹ est mise en œuvre selon les modalités suivantes :

- Le requérant se voit adresser, à l'issue du délai de trois mois accordé par la Cour EDH à l'Etat pour s'acquitter de la satisfaction équitable¹², une mise en demeure de permettre le paiement. Ce courrier, adressé en lettre recommandée avec avis de réception, demande au requérant de fournir les pièces justificatives dans un délai de deux mois et précise qu'à défaut de leur production dans ce délai, les sommes seront consignées à la Caisse des dépôts et consignation. En vertu de l'article 1345 du code civil, l'envoi de la mise en demeure arrête le cours des intérêts.
- En l'absence de réponse à cette mise en demeure dans un délai de deux mois, la procédure de consignation est mise en œuvre. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères transmet le dossier aux ministères ou institutions concernés, qui ordonnent le montant nécessaire et saisissent, pour sa consignation, leurs comptes publics respectifs. Les sommes sont alors versées sur un compte de consignation ouvert au nom du requérant à la Caisse des dépôts et consignations ou auprès de ses préposés, qui délivrent au déposant un récépissé de consignation faisant foi de l'encaissement des fonds.
- Suite à la consignation, le chef du département comptable établit en outre une attestation que les services concernés adressent, accompagnée du récépissé de consignation émis par la Caisse des dépôts et consignation, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères sans délai.
- La déconsignation des fonds est réalisée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans le délai de la déchéance trentenaire prévu à l'article L 518-24 du code monétaire et financier, lorsque le requérant produit l'ensemble des pièces justificatives nécessaires au paiement de la satisfaction équitable.
- Les frais de la mise en demeure sont à la charge du créancier.

¹¹ Article 1345 : « Lorsque le créancier, à l'échéance et sans motif légitime, refuse de recevoir le paiement qui lui est dû ou l'empêche par son fait, le débiteur peut le mettre en demeure d'en accepter ou d'en permettre l'exécution. / La mise en demeure du créancier arrête le cours des intérêts dus par le débiteur et met les risques de la chose à la charge du créancier, s'ils n'y sont déjà, sauf faute lourde ou dolosive du débiteur. / Elle n'interrompt pas la prescription. »

Article 1345-1 : « Si l'obstruction n'a pas pris fin dans les deux mois de la mise en demeure, le débiteur peut, lorsque l'obligation porte sur une somme d'argent, la consigner à la Caisse des dépôts et consignations ou, lorsque l'obligation porte sur la livraison d'une chose, séquestrer celle-ci auprès d'un gardien professionnel. / Si le séquestre de la chose est impossible ou trop onéreux, le juge peut en autoriser la vente amiable ou aux enchères publiques. Déduction faite des frais de la vente, le prix en est consigné à la Caisse des dépôts et consignations. / La consignation ou le séquestre libère le débiteur à compter de leur notification au créancier. »

¹² Lequel court à compter de la date à laquelle l'arrêt est définitif

ANNEXE 3

Eléments d'informations sur l'exécution des arrêts de la Cour à transmettre au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE - DJ/HOM) en vue de l'élaboration des plans/bilans d'action

Ces éléments doivent impérativement être adressés à la direction des affaires juridiques (sous-direction des droits de l'homme) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans un délai de 5 mois suivant la date à laquelle l'arrêt devient définitif.

- **Sur la satisfaction équitable :**

Montant de la satisfaction équitable accordé par la Cour :

Part du paiement prise en charge (en cas de répartition entre différents ministères ou institutions) :

Date de validation comptable du paiement (ou de la consignation) du principal :

Le cas échéant, montant des intérêts moratoires :

Date de validation comptable du paiement des intérêts moratoires (si différente de la date de validation comptable de la somme principale) :

Le cas échéant, date de consignation :

Problèmes éventuels rencontrés dans le cadre du paiement de la satisfaction équitable (indiquer notamment si le retard de paiement est dû au manque de diligence du requérant, auquel cas les intérêts moratoires ne sont pas dus) :

- **Sur les autres mesures d'exécution nécessaires :**

1) Mesures individuelles :

Faire état des mesures prises, d'une part, pour mettre un terme à la violation constatée par la Cour, d'autre part, pour en effacer les conséquences sur la situation individuelle des requérants (par ex : réouverture d'une procédure pénale ou civile en matière d'état des personnes, abrogation d'une mesure d'éloignement ; attribution d'un titre de séjour ou reconnaissance de la qualité de réfugié ; restitution de documents saisis)

Le cas échéant, si aucune mesure ne paraît nécessaire ou s'il ne peut être remédié aux conséquences de la violation, en expliquer les raisons.

2) Mesures générales :

Diffusion et publication de l'arrêt (citer notamment les différents articles publiés, les éventuels colloques) :

Autres mesures mises en œuvre (évolution de la jurisprudence, circulaire, dépêche) :

Autres mesures envisagées (projet de loi notamment) :

Problèmes éventuels rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'exécution : lorsque le ministère estime que l'arrêt concerne un cas d'espèce qui n'appelle aucune mesure générale, il convient d'en justifier précisément (revenir sur les causes de la violation ; fournir des exemples de cas traités conformément à la jurisprudence de la Cour).