

Paris, le 23 avril 2010

*Le Premier Ministre*

N° 5464/SG

à

Madame et Monsieur 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.

Annexe : 3

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 (CEDH) 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 CEDH présentent aujourd'hui une importance croissante. Ces enjeux peuvent être institutionnels ou normatifs ; mais ils sont également, et de plus en plus, financiers, tant en raison d'une modification des pratiques de la Cour que d'un changement dans la nature même du contentieux.

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 CEDH concernant aussi bien le paiement que les autres mesures susceptibles d'intervenir<sup>1</sup>.

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 définitif<sup>2</sup>. Pour le paiement des sommes dues au titre des règlements amiables, le délai de trois mois court à compter de la date de l'arrêt. 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.

---

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> Un arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour est immédiatement définitif. 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.

Dès communication par la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères des coordonnées bancaires<sup>3</sup>, 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 moratoires<sup>4</sup>. 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 moratoires<sup>5</sup>. En conséquence, lorsqu'il transmet le RIB aux services concernés, le ministère 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 jours<sup>6</sup>, à charge pour les services comptables de procéder effectivement au paiement dans ce délai.

En outre, si des difficultés apparaissent pour obtenir les coordonnées bancaires du requérant, la procédure des offres réelles doit être mise en oeuvre sans délai, selon les modalités détaillées à l'annexe n°2.

Enfin, si la désignation des ministères et institutions responsables, ou la répartition du paiement entre ces structures, présente des difficultés, le ministère 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 €, le ministère 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 des affaires étrangères saisit directement le secrétaire général du Gouvernement afin qu'il instruisse la demande d'arbitrage du Premier ministre.

2. Au-delà du paiement de la satisfaction équitable, d'autres mesures d'exécution peuvent 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 des affaires étrangères. Je rappelle que, dans ce domaine également, il existe une exigence de célérité.

---

<sup>3</sup> Le relevé d'identité bancaire demandé peut être celui du requérant ou de toute personne disposant d'un mandat (son avocat, par exemple)

<sup>4</sup> Le taux de ces intérêts doit être calculé suivant les modalités fixées par l'arrêt de la CEDH ; 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 ».

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Ce chiffre pourra au besoin être actualisé, par note de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

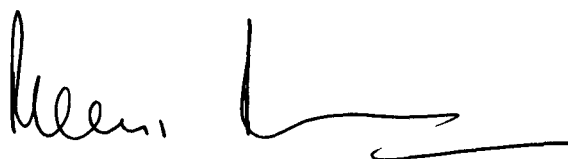
Il importe que les ministères et institutions auxquels la décision est transmise assurent sa diffusion auprès de l'ensemble des services concernés, et le cas échéant des collectivités territoriales. Cette diffusion peut être réalisée par transmission de la décision ou, éventuellement, par sa publication dans des bulletins d'information (papier ou internet). 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 des affaires étrangères est chargée 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, par retour du questionnaire figurant en annexe n°3. Lorsqu'une somme est due, le document attestant de sa mise à la disposition du bénéficiaire (paiement ou, le cas échéant, consignation) doit être joint à ce questionnaire<sup>7</sup>.

Des précisions complémentaires peuvent être ultérieurement sollicitées par le ministère 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 par le ministère des affaires étrangères aux services concernés pour validation ou modifications éventuelles. Ces projets de résolution sont rédigés par les services du Conseil de l'Europe à partir des informations fournies par le Gouvernement, mais il importe de s'assurer que celles-ci sont rigoureusement retranscrites, et parfois d'en préciser certaines dispositions. Vous veillerez donc à ce qu'un examen attentif leur soit réservé.

A cet égard, je souhaite que chaque département 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 des affaires étrangères.



François FILLON

---

<sup>7</sup> 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 et la date de validation comptable. Elle est signée par le chef du département comptable.

## 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, en matière de droits de l'Homme, environ tous les trimestres. Ces réunions, et leurs ordres du jour, rythment donc l'examen de l'exécution, à travers une méthode de cheminement par rubriques. L'ordre du jour est organisé en six rubriques, les affaires nouvelles étant inscrites en rubrique 2, avant de passer en rubriques 3 (paiement), 4 (questions générales) et 5 (diffusion) tant que les délégués des ministres estiment que l'Etat n'a pas pleinement justifié de l'exécution ; elles sont ensuite inscrites en rubrique 6, où leur clôture peut être négociée afin de donner lieu à la rédaction d'un projet de résolution finale, qui sera enfin adopté lorsque l'affaire apparaîtra en rubrique 1.

Au sein de l'administration du Conseil de l'Europe, c'est le service de l'exécution des arrêts de la CEDH qui assure la gestion de ce processus. 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 représentation de la France aux réunions des délégués des ministres est assurée par les agents de sa Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe. C'est également cette structure qui entretient le dialogue bilatéral continu avec le service de l'exécution. Elle recueille l'ensemble de ses instructions dans ce domaine auprès de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et, en son sein, de la sous-direction des droits de l'Homme, en charge de toutes les questions touchant à la gestion des contentieux devant la CEDH. Cette direction coordonne donc l'exécution des décisions de la Cour, en traitant les demandes du Comité des ministres et en les relayant auprès des ministères et institutions concernés, puis, en sens inverse, en transmettant aux services de la Représentation permanente les informations concernant les mesures prises par la France. Cette coordination par un service unique répond aux attentes du Comité des ministres, qui a demandé aux Etats membres, dans une recommandation adoptée le 6 février 2008<sup>1</sup>, de désigner un coordinateur de l'exécution des arrêts au niveau national.

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

En marge de ce circuit, on a pu observer des initiatives récentes prises par d'autres structures du Conseil de l'Europe en matière d'exécution. Ainsi le Commissaire aux droits de l'Homme entend-il suivre l'exécution de certaines décisions, avec l'aide des points de contacts dont il dispose dans certains Etats membres, notamment en France la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et le Médiateur de la République. Afin que la coordination gouvernementale puisse être assurée, il convient que le ministère des affaires étrangères soit destinataire de tout échange sur ces questions.

---

<sup>1</sup> 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 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, et dès l'apparition des premières difficultés pour obtenir les coordonnées bancaires du requérant, la procédure des offres réelles est mise en oeuvre selon les modalités suivantes :

- En l'absence de transmission du RIB en réponse au courrier adressé par le ministère des affaires étrangères au moment de la communication de l'arrêt, un courrier de relance, envoyé avec accusé de réception huit jours après la date à laquelle l'arrêt devient définitif, fait au requérant une « offre réelle », au sens de l'article 1257 du code civil<sup>2</sup>, lui confirmant la proposition de règlement bancaire pour la somme au principal (majorée, le cas échéant, des intérêts moratoires à calculer, et porteuse de la mention à *parfaire*), et lui annonce l'éventualité d'une consignation à la Caisse des dépôts et consignations.
- En l'absence de réponse à ce second courrier dans un délai d'un mois, et selon les règles fixées à l'article 18 du décret n° 65-97 du 4 février 1965<sup>3</sup>, le requérant est présumé avoir refusé l'offre réelle et se voit adresser par le ministère des affaires étrangères un préavis de consignation de la somme en cause, par lettre recommandée avec accusé de réception. La consignation peut être effectuée après l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la notification du préavis ; elle peut également être effectuée directement, sans préavis, en cas de refus explicite du requérant de l'offre réelle présentée.
- Dans ces hypothèses, le ministère des affaires étrangères transmet le dossier aux ministères ou institutions concernés, qui ordonnent le montant nécessaire et saisissent, pour sa consignation, le Trésorier payeur général du lieu du paiement (en général, le domicile du requérant) ou le département comptable ministériel. Les sommes sont alors déposées 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. Si cette consignation est réalisée dans le délai de trois mois suivant la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif, elle permet à l'Etat de ne pas avoir à payer d'intérêts moratoires ; en tout état de cause, cette consignation, une fois réalisée, bloque le cours des intérêts.
- La consignation donne lieu à la production d'une attestation que les services concernés joignent au questionnaire figurant en annexe n°3. La déconsignation des fonds intervient selon les modalités instituées en matière de consignation à la suite d'offres réelles, dans le délai de la déchéance trentenaire prévu à l'article L 518-24 du code monétaire et financier.

---

<sup>2</sup> « Lorsque le créancier refuse de recevoir son paiement, le débiteur peut lui faire des offres réelles et, au refus du créancier de les accepter, consigner la somme ou la chose offerte. Les offres réelles suivies d'une consignation libèrent le débiteur ; elles tiennent lieu à son égard de paiement, lorsqu'elles sont valablement faites, et la chose ainsi consignée demeure aux risques du créancier. »

<sup>3</sup> « Par application des dispositions de l'article 38 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, lorsqu'un créancier d'un organisme public refuse de recevoir paiement, les offres réelles prévues par l'article 1257 du code civil peuvent lui être valablement faites par la présentation d'un moyen de règlement égal à la somme que l'organisme estime devoir en principal, augmenté s'il y a lieu du montant des intérêts dus et des frais lui incombant, sauf à parfaire. Si le créancier refuse de recevoir le moyen de règlement, le montant en est aussitôt consigné. Si le créancier s'abstient d'encaisser le moyen de règlement qui lui a été remis, le montant de la créance peut être déposé, après préavis obligatoire au créancier, à la caisse des dépôts et consignations. Ce dépôt ne sera pas effectué avant l'expiration du délai d'un mois écoulé depuis la notification du préavis par lettre recommandée. (...) »

## ANNEXE 3

### Questionnaire sur l'exécution des arrêts de la Cour

**Nom et n° du dossier :**

**Date de la décision :**

**Date de la décision définitive :**

**Satisfaction équitable :**

Montant de la satisfaction équitable :

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) :

Problèmes éventuels rencontrés dans le cadre du paiement de la satisfaction équitable :

**Autres mesures d'exécution :**

Diffusion et publication de l'arrêt :

Autres mesures mises en œuvre :

Autres mesures envisagées :

Problèmes éventuels rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'exécution :