

**Note de suivi sur la mise en œuvre de la Recommandation (2000)
sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau
suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme**

Rapporteur : M. Adrian SCHEIDEGGER (Suisse)

Membre du Secrétariat : Mme Virginie FLORES

I. INTRODUCTION SUR L'ETAT DES INFORMATIONS DISPONIBLES :

1. Dans sa Recommandation (2000)² sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Comité des Ministres :

« I. Invite [...] les Parties contractantes à s'assurer qu'il existe au niveau interne des possibilités adéquates de réaliser, dans la mesure du possible, la restitutio in integrum.

II. Encourage notamment les Parties contractantes à examiner leurs systèmes juridiques nationaux en vue de s'assurer qu'il existe des possibilités appropriées pour le réexamen d'une affaire, y compris la réouverture d'une procédure, dans les cas où la Cour a constaté une violation de la Convention, en particulier lorsque :

(i) la partie lésée continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale, conséquences qui ne peuvent être compensées par la satisfaction équitable et qui ne peuvent être modifiées que par le réexamen ou la réouverture, et

(ii) il résulte de l'arrêt de la Cour que

(a) la décision interne attaquée est contraire sur le fond à la Convention, ou

(b) la violation constatée est causée par des erreurs ou défaillances de procédure d'une gravité telle qu'un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée. »

2. Tous les Etats membres ont aujourd'hui fourni des informations sur la mise en œuvre de cette Recommandation et l'ensemble des réponses a été compilé dans un document unique, pour chaque Etat membre. Les contributions d'autres secteurs du Conseil de l'Europe ont également été prises en compte, en particulier celles de l'Assemblée parlementaire¹ et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

3. S'agissant de cette Recommandation en particulier, il a été décidé de mettre davantage l'accent sur des points spécifiques et sur la seconde phase de l'exercice de suivi. Cette approche diffère de celle utilisée pour les deux autres recommandations prioritaires. Elle est privilégiée dans la mesure où la première phase de l'exercice avait déjà permis un bilan global des possibilités de réouverture et qu'il convient à présent de préciser certaines questions sans revenir sur ce qui a déjà donné lieu à des conclusions².

¹ Document de travail AS/Jur (2007) 35 rev.

² Pour davantage d'informations sur la première phase de l'exercice de suivi, il est possible de consulter la première note de suivi figurant dans le document CDDH(2006)008 Addendum I.

II. EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION

1) Les autres moyens que la réouverture des procédures par lesquels les systèmes juridiques assurent l'existence de possibilités adéquates pour atteindre, autant que possible, la *restitutio in integrum* :

4. Peu d'autres moyens que ceux qui avaient d'ores et déjà cités par les Etats membres lors de la première phase du suivi ont été précisés. Ainsi, outre le réexamen, apparaissent également la responsabilité délictuelle, l'amnistie, la grâce, la réhabilitation, la libération non conditionnelle, la restitution des droits, l'accélération de la procédure, l'abstention de l'exécution de certaines décisions, la rectification de l'information dans les registres publics comme l'effacement du casier judiciaire, les excuses publiques ou le pardon.

S'agissant plus particulièrement du réexamen

5. Il convient de rappeler que, dans le cadre de la première fiche de suivi, il avait été considéré nécessaire de préciser le terme « réexamen », défini alors comme désignant une réévaluation, normalement par le même organe décisionnel, de la situation qui a donné lieu à une violation de la Convention, ce qui peut également conduire à l'attribution de ce qui était demandé lors de la procédure originale.

6. Le réexamen est le plus souvent cité comme la solution pour obtenir, autant que possible, la *restitutio in integrum* dans bien des domaines particuliers du droit civil, par exemple le droit de la famille ou celui concernant l'état des personnes. De même, un grand nombre d'Etats ont soumis des informations selon lesquelles le réexamen serait possible dans des domaines spécifiques du droit administratif tels que l'autorisation d'exercice d'une activité économique, le droit relatif au secteur du bâtiment et de la construction ou le droit des étrangers et des réfugiés.

2) S'agissant d'une éventuelle distinction, pour la possibilité de réouverture des procédures, entre les procédures en cause qui ont été inéquitables et le fait que ce soit le résultat qui a violé la Convention :

7. Excepté quelques Etats membres (Finlande, Moldova, Norvège), la majorité des Etats membres n'effectue aucune distinction entre les deux situations.

3) Les règles de procédure applicables pour la réouverture des procédures pénales :

8. Dans la majorité des Etats membres, la réouverture d'une procédure pénale est possible, soit à la demande du requérant, soit à la demande du Ministère public ou d'une autre autorité publique (Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suisse, « l'ex République yougoslave de Macédoine », Turquie et Royaume-Uni), et des réformes législatives en ce sens sont entreprises dans certains Etats. Néanmoins, il a d'ores et déjà été exposé dans le cadre de la première fiche de suivi que les Etats membres ont mis en œuvre la Recommandation de différentes manières, par exemple en ce qui concerne les organes compétents ou les délais dans lesquels la réouverture est possible.

9. Si la grande majorité des Etats membres ont apportés des réponses aux questions qui suivent, peu d'entre eux ont précisé si ce sont les règles normales de procédure pénale ou des règles spécifiques à la réouverture des procédures pénales qui s'appliquent. L'on peut certainement en déduire que dans la majorité des Etats, les règles normales s'appliquent.

a) En ce qui concerne le coût de la procédure :

10. Dans la majorité des Etats membres, les frais de justice peuvent être, à certaines conditions, à la charge de l'Etat (Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Islande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni). Ces conditions peuvent être la recevabilité de la demande de réouverture, l'acquiescement de la personne jugée, ou le fait que le demandeur ait obtenu gain de cause lors de la réouverture de la procédure.

b) En ce qui concerne l'aide judiciaire pour une demande de réouverture :

11. Un grand nombre d'Etats prévoit également la possibilité d'octroyer une aide judiciaire (Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Finlande, France, Allemagne, Géorgie, Hongrie, Islande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Suisse, Turquie et Royaume-Uni).

c) En ce qui concerne l'existence d'une règle interdisant la *reformatio in pejus* :

12. La *reformatio in pejus* est prohibée dans un grand nombre d'Etats membres (Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie et Royaume-Uni).

d) Les règles régissant la détention du condamné / de l'accusé une fois que la demande de réouverture a été acceptée :

13. Bien que les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les conséquences tirées de la décision de rouvrir une procédure, ces derniers doivent garantir l'application du principe de la présomption d'innocence et des principes relatifs à la détention provisoire, conformément à la résolution du Comité des Ministres DH(2004)31 dans l'affaire Sadak, Zana, Dogan et Dicle contre Turquie, ce qui semble être le cas à la lecture des réponses fournies. Ce raisonnement est encore plus évident lorsque le critère majeur de réouverture est qu'un doute sérieux subsiste sur l'issue de la première procédure ou que la première condamnation est contraire, au fond, à la Convention. Le maintien en détention soulèvera indéniablement diverses questions eu égard aux articles 5 et 6 § 2 de la Convention.

e) En ce qui concerne la suspension éventuelle d'autres procédures :

14. Enfin en ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure la réouverture d'une procédure pénale implique la suspension d'autres procédures, il ne semble pas qu'il y ait en la matière des règles préétablies, les juridictions qui mènent les autres procédures prennent leur décision en se basant sur une approche au cas par cas. A cet effet, une bonne communication entre les différentes autorités concernées est essentielle pour effacer autant que possible toutes les conséquences de la violation constatée par la Cour.

4) La question du réexamen éventuel dans le contexte d'une procédure pour dommages et intérêts faite à l'encontre de l'Etat sur la base de la constatation de la violation de la Convention :

15. Ainsi que certains Etats l'ont indiqué, cette possibilité est surtout utile lorsqu'il n'y a aucune autre possibilité d'obtenir le réexamen ou la réouverture, soit parce qu'elle n'est pas légalement prévue, soit parce qu'elle affecterait le principe de sécurité juridique, ou tout simplement lorsque l'objectif poursuivi lors de la première procédure n'a plus lieu d'être (par exemple le droit d'exercer une activité professionnelle pour une durée déterminée dans le passé). Ainsi, une sorte de réexamen peut avoir lieu dans le sens où la décision initiale peut être considérée malfondée pour que des dommages et intérêts soient accordés (Allemagne, Pays-Bas, Suède). La décision ne sera cependant pas modifiée sans que la procédure soit rouverte (Suède).

III. CONCLUSIONS SUR L'IMPACT DES MESURES PRISES SUR L'EFFICACITE À LONG TERME DE LA CONVENTION

16. Il a d'ores et déjà été constaté lors de la première phase de suivi que les suites données à la Recommandation dans le domaine de la réouverture avaient été importantes. Plus de douze Etats membres ont adopté une législation prévoyant la réouverture de procédures pénales, des réformes législatives sont en cours (Italie) et un certain nombre de tribunaux ont fait évoluer leur jurisprudence de manière à permettre cette réouverture.

17. Ainsi, à ce jour, dans la majorité des Etats membres, la réouverture d'une procédure pénale est possible. Une vingtaine d'Etats membres prévoient la possibilité d'une réouverture des procédures civiles suite à une demande individuelle ou suite à la demande d'une autorité publique. Pour une minorité d'entre eux, la législation ne comporte pas d'exemple clair et spécifique de réouverture des procédures après l'établissement des conclusions de violation par la Cour mais une législation générale existante ou la jurisprudence peuvent sembler suffisamment « ouverte » pour autoriser cette possibilité. Une vingtaine d'Etats membres prévoient la possibilité d'une réouverture des procédures administratives soit suite à une demande individuelle soit à la demande d'une autorité publique. Il a été relevé, lors de la première phase de l'exercice de suivi, que lorsque les Etats n'ont pas donné effet à la Recommandation en autorisant la réouverture des procédures civiles et administratives, les préoccupations essentielles formulées à ce sujet ont trait à la nécessité de préserver la sécurité juridique et de protéger les intérêts des tiers de bonne foi.

18. Quand la réouverture est possible, il convient de s'assurer que des limitations spécifiques ne la rendent pas impraticable dans certaines situations, par exemple du fait de délais inadéquats. De la même manière, l'absence d'aide judiciaire ou l'obligation de supporter les coûts de la procédure pourraient être autant d'obstacles, pour le requérant, à la réouverture d'une procédure. L'on peut cependant se féliciter du fait que cela ne soit pas le cas dans la grande majorité des Etats membres.

19. Une fois la réouverture accordée, il est primordial que la personne se retrouve dans une situation d'accusée et que la présomption d'innocence et les règles en matière de détention provisoire s'appliquent.

20. Quand la réouverture n'est en revanche pas possible, il dépend de la pratique des Etats que le réexamen puisse être un moyen équivalent d'apporter une réparation adéquate, en particulier dans certains types d'affaires civiles ou administratives. Il découle des réponses au questionnaire qu'il

existe également un grand nombre d'autres moyens choisis par les Etats membres pour atteindre, autant que possible, la *restitutio in integrum*.

21. Si l'impact sur l'efficacité à long terme de la Convention apparaît de manière moins évidente que pour les deux autres recommandations prioritaires puisqu'elle touche davantage les intérêts directs du requérant, la mise en œuvre de la Recommandation n'en a pas moins contribué à l'efficacité de la Convention. D'une part, dans la mesure où elle a vu naître des réformes importantes permettant la réouverture. D'autre part, le fait que les autorités nationales se penchent à nouveau sur la situation dans laquelle se trouve le requérant permet de penser que des enseignements en seront tirés et que certaines mesures ne seront pas réitérées.

22. Cependant, si les progrès accomplis par les Etats membres sont notables, les conclusions dressées par les Délégués des Ministres en mai 2006³ restent pleinement applicables :

« Pour réaliser, dans la mesure du possible, la restitutio in integrum, particulièrement à travers la réouverture des procédures dans les circonstances soulignées dans la recommandation, les Etats membres qui ne prévoient pas la possibilité de rouvrir des procédures pénales devraient être invités instamment à adopter les dispositions nécessaires et ceux qui ne prévoient pas la possibilité de rouvrir des procédures civiles et administratives devraient être encouragés à adopter les dispositions nécessaires. Dans ce contexte, les Etats membres devraient également être encouragés à vérifier si des possibilités adéquates existent pour permettre le réexamen d'une affaire au niveau national, car ceci peut être un moyen important d'obtenir une réparation adéquate, sans rouvrir la procédure nationale, lorsque une telle réouverture n'est pas strictement nécessaire. »

³ CM(2006)39 final/12 mai 2006 – Rapport des Délégués des Ministres.