

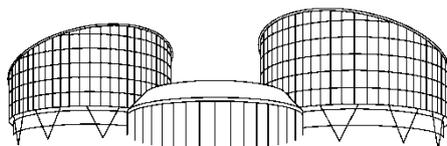
La Corte EDU sulla violazione del principio del *ne bis in idem* (CEDU, sez. IV, sent. 6 aprile 2021, ric. n. 35623/11)

La decisione resa al caso in esame ha ad oggetto il ricorso presentato da un cittadino bulgaro, il quale ha lamentato di essere stato perseguito e punito per lo stesso reato due volte in violazione del principio del *ne bis in idem*. Con precedente sentenza, la Corte EDU aveva già riscontrato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione. In particolare, aveva ritenuto che, nel contesto del procedimento amministrativo e dei successivi procedimenti penali, il ricorrente fosse stato multato e condannato per gli stessi reati. In quella sede veniva rilevata altresì la violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 (c) della stessa Convenzione a causa del rifiuto da parte della Corte Suprema di Cassazione di nominare un avvocato d'ufficio per il ricorrente durante la procedura d'esame. A seguito di ciò, il Procuratore generale chiedeva che fosse riaperta la procedura dinanzi alla Corte distrettuale, la quale però con sentenza definitiva confermava la condanna del ricorrente. Per di più, con successiva decisione del PM, si chiariva che il procedimento penale e quello amministrativo fossero basati su due diversi capi d'imputazione e, dunque, non vi fosse una ripetizione dell'accusa. Avverso tale decisione il ricorrente presentava ulteriore ricorso, ma la Corte di Cassazione lo respingeva, rilevando che in base al diritto interno l'imposizione di una sanzione amministrativa non preclude la successiva condanna penale della stessa persona per gli stessi fatti.

Di fronte al nuovo ricorso innanzi ai giudici di Strasburgo, il Governo bulgaro ha invitato la Corte a dichiarare inammissibile il ricorso per incompatibilità *ratione materiae*, osservando che lo scopo principale dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 è di impedire la ripetizione di azioni penali a seguito di una condanna definitiva. Nella fattispecie, in occasione della riapertura del procedimento penale, tutte le conseguenze derivanti dal procedimento amministrativo precedentemente condotto erano state annullate e, pertanto, per il governo bulgaro non vi era stata ripetizione del procedimento, e la situazione non costituiva perciò violazione del principio del *ne bis in idem*.

In proposito, la Corte ha ricordato che i principi generali riguardanti i criteri per la compatibilità dei procedimenti, penale e amministrativo, con l'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione sono stati enunciati in alcune sue precedenti decisioni, per cui la menzionata disposizione convenzionale non esclude lo svolgimento di procedimenti misti, purché si dimostri sia l'assenza di ripetizione di processi o di sanzioni (bis) sia la sussistenza - tra i due procedimenti - di un "sufficientemente stretto legame materiale e temporale" tanto da risultare integrati "in un insieme coerente". Gli elementi rilevanti per pronunciarsi sull'esistenza di una connessione sufficientemente stretta richiedono che le procedure siano rivolte a finalità complementari non solo in *abstracto* ma anche in concreto e che il procedimento non si diluisca troppo nel tempo, anche nel caso in cui il regime nazionale pertinente preveda un "meccanismo integrato" comprendente una componente amministrativa e penale separata. In applicazione di tali principi di tono più generale, la Corte ha ritenuto non ricorrere –

nel caso di specie - le suddette condizioni. In particolare, l'assenza di un legame materiale sufficientemente stretto tra le due procedure ha determinato che il ricorrente fosse perseguito e punito due volte per lo stesso reato, in violazione del principio del *ne bis in idem*, e le autorità nazionali non hanno riconosciuto il diritto del ricorrente a non essere processato o punito due volte per lo stesso reato durante il secondo esame del suo caso. Di conseguenza, per i giudici di Strasburgo vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE XXX c. BULGARIE (No 4)

(Requête no 35623/11)

ARRÊT

STRASBOURG

6 avril 2021

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire xxx c. Bulgarie (no 4),

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de:

Tim Eicke, *président*,

Yonko Grozev,

Armen Harutyunyan,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

Pere Pastor Vilanova,

Jolien Schukking,

Ana Maria Guerra Martins, *juges*,

et de Andrea Tamietti, *greffier de section*,

Vu la requête (no 35623/11) dirigée contre la République de Bulgarie et dont un ressortissant de cet État, M. Tsonyo Ivanov Tsonev («le requérant»), a saisi la Cour le 16 mai 2011 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»),

Vu la décision de porter à la connaissance du gouvernement bulgare («le Gouvernement») le grief tiré de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention et de déclarer irrecevable la requête pour le surplus,

Vu les observations des parties,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 janvier et le 16 février 2021,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

INTRODUCTION

1. Invoquant l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, le requérant se plaint d'avoir été poursuivi et condamné deux fois pour la même infraction sur le territoire de l'État défendeur.

EN FAIT

2. Le requérant est né en 1977. Il est actuellement incarcéré au centre pénitentiaire de Troyan. En vertu de l'article 36 § 2 *in fine* du règlement de la Cour, il a été autorisé à se représenter lui-même dans la présente procédure.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agente, Mme M. Dimitrova, du ministère de la Justice.

I. LA REQUÊTE NO 2376/03 ET L'ARRÊT DU 14 JANVIER 2010

4. Par un arrêt prononcé le 14 janvier 2010 à la suite de l'introduction par le même requérant de la requête no 2376/03 le 17 décembre 2002, la Cour (cinquième section) conclut à une violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention (*Xxx c. Bulgarie (no 2)*, no 2376/03, 14 janvier 2010). Elle constata notamment que, dans le cadre d'une procédure administrative et d'une procédure pénale subséquente, le requérant avait été frappé d'une amende administrative et condamné à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement pour essentiellement les mêmes faits. Il lui était reproché d'avoir, le 11 novembre 1999, agressé physiquement un certain G.I. à son domicile (*ibid.*, §§ 47-57).

5. La Cour conclut également à une violation de l'article 6 §§ 1 et 3 c) de la Convention à raison du refus par la Cour suprême de cassation de désigner un défenseur d'office pour le requérant pendant la procédure d'examen de son pourvoi en cassation (*ibid.*, §§ 38-41). Elle octroya au requérant 3 000 euros pour compenser le dommage moral qu'il avait subi (*ibid.*, § 61).

6. Cet arrêt devint définitif le 14 avril 2010.

II. LES PROCÉDURES ULTÉRIEURES DEVANT LES INSTANCES BULGARES

7. Conformément à l'article 422, alinéa 1, point 4 du code de procédure pénale («le CPP»), le procureur général demanda à la Cour suprême de cassation de rouvrir la procédure pénale contre le requérant.

8. Par un arrêt du 27 octobre 2010, la Cour suprême de cassation accueillit la demande du procureur général et décida ainsi de rouvrir la procédure pénale. Elle renvoya l'affaire pour réexamen devant le tribunal d'appel, à savoir le tribunal régional de Gabrovo (ci-après «le tribunal régional»).

9. Devant le tribunal régional, le requérant soutint que la procédure pénale devait être close en vertu du principe *ne bis in idem*. Il expliqua avoir été sanctionné pour les mêmes faits dans le cadre d'une procédure administrative, qui avait un caractère «pénal» au sens autonome donné à ce terme en vertu de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme.

10. Par un arrêt définitif du 23 décembre 2010, le tribunal régional confirma la condamnation du requérant à dix-huit mois d'emprisonnement. Il estima que les faits reprochés au requérant avaient été établis par les preuves recueillies au cours de la procédure pénale et que la sanction était juste. Il

rejeta l'objection du requérant tirée du principe *ne bis in idem* et précisa à cet égard que le droit interne ne prévoyait pas la possibilité de clore la procédure pénale subséquente lorsque la personne condamnée avait été réprimée au préalable, pour les mêmes faits, par une sanction administrative.

11. Se fondant sur les articles 70 g) et 72 de la loi sur les infractions et les sanctions administratives, le tribunal régional estima que dans ces circonstances il appartenait au parquet régional de demander la réouverture de la procédure administrative. Il ordonna donc la transmission d'une copie de son arrêt au parquet régional pour lui permettre de demander la réouverture de la procédure administrative.

12. Par une décision du 15 février 2011, un procureur du parquet régional de Gabrovo refusa de demander la réouverture de la procédure administrative. Il constata que la procédure pénale avait été menée contre le requérant pour les lésions corporelles qu'il avait infligées à la victime (deux dents cassées) tandis que la procédure administrative avait été introduite en raison du fait qu'il avait pénétré au domicile de la victime et l'avait battue. Il estima qu'il ne s'agissait donc pas d'une répétition des poursuites, mais de deux poursuites dans le cas d'un concours réel de deux infractions. Par ailleurs, il considéra que la demande du requérant n'était pas suffisamment étayée étant donné que le dossier de la procédure administrative avait été détruit et que la seule trace de cette procédure était une mention se trouvant dans la base de données électronique de la mairie de Gabrovo, qui ne pouvait pas servir de preuve formelle dans la présente espèce.

13. Le requérant forma un nouveau recours pour rouvrir la procédure pénale. Par un arrêt du 7 juillet 2011, la Cour suprême de cassation le rejeta, faisant remarquer que selon le droit interne l'imposition d'une sanction administrative ne faisait pas obstacle à la condamnation pénale subséquente de la même personne, pour les mêmes faits.

III. LA RÉOLUTION DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE DU 7 DÉCEMBRE 2017

14. Dans le cadre de la procédure de surveillance de l'exécution de l'arrêt *Xxx*, précité, le 15 novembre 2017, le Gouvernement a fourni au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un bilan d'action (document DH-DD(2017)1303) dans lequel il l'a informé des mesures individuelles et collectives entreprises au niveau interne. Le Comité des Ministres a notamment été informé que la procédure pénale contre le requérant avait été rouverte (paragraphe 8 ci-dessus), que sa condamnation pénale avait été confirmée par les juridictions internes (paragraphe 10 ci-dessus), qu'aucune demande de réouverture de la procédure administrative n'avait été introduite par le parquet régional, et que la législation et la jurisprudence interne avaient été modifiées de manière à permettre l'application du principe *ne bis in idem* dans le cas de cumul des procédures administratives et pénales.

15. Concernant en particulier les mesures individuelles entreprises pour remédier à la violation constatée de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, la partie pertinente du bilan d'action du Gouvernement se lit comme suit (texte disponible uniquement en anglais):

«Depending on the applicable regulations, the administrative-penal case files are kept for a certain period of time and thereafter destroyed, usually 5 years after the execution of the penalty. In the present case, the administrative fine was imposed in 1999, that is, 19 years ago; therefore, the case file should have already been destroyed and, in such a case, reopening of the administrative-penal proceedings is no longer possible.

Moreover, in the present case the administrative-penal proceedings have unfolded by mistake for facts which were clearly criminal – the facts concerned serious injuries (intermediate bodily harm) inflicted on other persons, triggering the State's obligation under the Convention to discourage behaviour which threatens other people's physical integrity. Therefore, in that case there was a strong public interest to maintain the criminal sanction (with a view also to the State's procedural obligations under Article 3), and to eliminate rather the first sanction (the administrative fine) which was imposed by mistake. However, in view of the information described above, it appears no longer possible to eliminate the administrative penalty. Given the low amount of the administrative penalty imposed (25 EUR) and the fact that the applicant received just satisfaction from the European Court, the Government are of the view that no further individual measures are necessary or possible. »

16. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe mit fin à l'examen de la requête no 2376/03 en adoptant, le 7 décembre 2017, la Résolution ResDH(2017)408, qui se lit ainsi:

«Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations constatées;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire:

– de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum*; et

– de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2017)1303);

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen. »

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. Les dispositions pertinentes en l'espèce du code pénal, du CPP et de l'arrêté municipal no 3 relatif à la préservation de l'ordre public sur le territoire de la municipalité de Gabrovo sont présentées dans l'arrêt Xxx (précité, §§ 18, 19, 20, 21 et 25).

18. La législation et la jurisprudence internes pertinentes avant 2015 concernant l'application du principe *ne bis in idem* dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure d'imposition de sanctions administratives sont résumées dans l'arrêt *Velkov c. Bulgarie* (no 34503/10, §§ 29-34, 21 juillet 2020).

19. Dans un arrêt interprétatif du 22 décembre 2015 (*Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г., по тълк.д. № 3/2015 г., ОЧК на ВКС*), rendu à la suite de l'arrêt *Xxx*, précité, la Cour suprême de cassation bulgare a opéré un revirement de jurisprudence. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour relative au principe *ne bis in idem*, la haute juridiction bulgare a constaté que sa jurisprudence constante en la matière était contraire à l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention. Elle a notamment relevé que la position défendue pendant des décennies par la doctrine juridique et par la jurisprudence constante des tribunaux bulgares, selon laquelle la procédure pénale primait sur la procédure d'imposition de sanctions administratives et le principe *ne bis in idem* trouvait à s'appliquer uniquement lorsque les faits répréhensibles étaient qualifiés d'infractions pénales par le droit interne, créait des situations incompatibles avec l'interdiction de punir ou de poursuivre deux fois la même personne pour les mêmes faits. La Cour suprême de cassation a donc donné des directives obligatoires pour les tribunaux qui rendaient applicable le principe *ne bis in idem* dans le cas spécifique où un agissement pouvait être constitutif à la fois d'une infraction pénale et d'une infraction administrative (voir également *Velkov*, précité, § 35).

20. En 2017, le Parlement bulgare a modifié le CPP. L'article 24, alinéa 1, point 8a dudit code dispose désormais que lorsqu'une procédure concernant l'imposition d'une sanction administrative a été ouverte et qu'elle est arrivée à son terme, il ne peut pas être ouvert de procédure pénale pour les mêmes faits et, si une procédure pénale portant sur ces faits est déjà en cours, elle doit être close.

EN DROIT

I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

21. Le Gouvernement soutient à titre liminaire que le grief soulevé par le requérant dans la présente affaire doit être qualifié de plainte à l'égard de l'issue de la procédure pénale et examiné sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

22. La Cour rappelle d'emblée qu'un grief tiré de la Convention se caractérise par les faits qu'il dénonce et non par les simples moyens ou arguments de droit invoqués, qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause et qu'elle ne se considère pas comme liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements (voir, parmi beaucoup d'autres, *Scoppola c. Italie (no 2)* [GC], no 10249/03, § 54, 17 septembre 2009, et *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, §§ 114, 124 et 126, 20 mars 2018).

23. Elle observe que dans son formulaire de requête le requérant a décrit de manière détaillée le déroulement de la procédure pénale à la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême de cassation le 27 octobre 2010 et jusqu'à sa nouvelle condamnation (paragraphes 8-11 ci-dessus). L'intéressé s'est plaint d'avoir été ainsi poursuivi et condamné deux fois pour la même infraction et a invoqué expressément l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention. À la lumière des circonstances spécifiques de l'espèce, la Cour estime qu'il y a lieu d'examiner ce grief précisément sous l'angle de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE NO 7 À LA CONVENTION

24. Le requérant se plaint d'avoir été poursuivi et puni deux fois pour les mêmes faits. Il invoque l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, qui est ainsi libellé:

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention. »

A. Sur la recevabilité

1. *Arguments des parties*

25. Le Gouvernement invite la Cour à déclarer la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae*. En particulier, il considère que les allégations du requérant sont liées en réalité à l'exécution de l'arrêt Xxx, précité, et qu'il n'y a aucune nouvelle circonstance justifiant que la Cour examine une nouvelle requête dans laquelle elle a à connaître des faits nouveaux.

26. Il expose qu'après l'adoption de l'arrêt Xxx c. Bulgarie (no 2) (no 2376/03, 14 janvier 2010), le requérant a obtenu le paiement de la somme que la Cour lui a attribuée au titre de la satisfaction équitable, que sa procédure pénale a été rouverte et qu'il a été rejugé au pénal, les tribunaux l'ayant reconnu coupable et condamné. Cependant, il estime que ce fait ne saurait constituer une nouvelle violation du principe *ne bis in idem* étant donné que la réouverture de la procédure pénale était le seul moyen d'exécuter l'arrêt de la Cour et de remédier aux manquements constatés de l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention. Il argue que la réouverture de la procédure administrative concomitante était impossible en raison du passage du temps et de la destruction du dossier administratif. Il ajoute que le requérant n'a jamais payé l'amende imposée à l'issue de cette procédure.

27. Le Gouvernement estime que la situation du requérant doit se distinguer de celle de l'association requérante en l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (no 2) ([GC], no 32772/02, CEDH 2009), dans la mesure où le Comité des Ministres a décidé de clore l'examen de l'affaire no 2376/03 après avoir eu connaissance de tous les nouveaux développements survenus au niveau interne, en particulier en ce qui concerne la nouvelle condamnation du requérant et le refus par les autorités de rouvrir la procédure administrative contre lui (paragraphe 16 ci-dessus).

28. Le requérant estime que son grief est recevable et bien fondé.

2. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

29. La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner la compatibilité *ratione materiae* d'un nouveau grief avec les dispositions de la Convention dans une situation similaire à celle de l'espèce, à savoir lorsque le requérant introduit une nouvelle requête après la réouverture de la procédure ayant abouti à un arrêt de la Cour. Les principes généraux appliqués par la Cour dans son analyse de cette question ont été rappelés dans les arrêts *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* (précité, §§ 61-63), *Bochan c. Ukraine* (no 2) [GC], no 22251/08, §§ 33 et 34, CEDH 2015 et *Moreira Ferreira c. Portugal* (no 2) [GC], no 19867/12, § 47, 11 juillet 2017. Ces principes peuvent se résumer ainsi: i) un constat de violation dans les arrêts de la Cour est essentiellement déclaratoire et, par l'article 46 de la Convention, les Hautes Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux arrêts

de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé d'en surveiller l'exécution; ii) le rôle du Comité des Ministres dans ce domaine ne signifie pas pour autant que les mesures prises par un État défendeur en vue de remédier à la violation constatée par la Cour ne puissent pas soulever un problème nouveau, non tranché par l'arrêt et, dès lors, faire l'objet d'une nouvelle requête dont la Cour pourrait avoir à connaître. En d'autres termes, la Cour peut accueillir un grief selon lequel la réouverture d'une procédure au niveau interne, en vue d'exécuter l'un de ses arrêts, a donné lieu à une nouvelle violation de la Convention; iii) le constat de l'existence d'un «problème nouveau» dépend dans une large mesure des circonstances particulières de l'affaire et la distinction n'est pas toujours nette. Il n'y a pas empiètement sur les compétences que le Comité des Ministres tire de l'article 46 là où la Cour connaît de faits nouveaux dans le cadre d'une nouvelle requête. Dans ce contexte, il convient de rappeler les critères développés par la jurisprudence de la Cour s'agissant de l'article 35 § 2 b) de la Convention, lequel commande de déclarer irrecevable une requête qui est «essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour (...), et (...) ne contient pas de faits nouveaux». Dès lors, la Cour doit vérifier si les deux requêtes dont il est question ont trait essentiellement à la même personne, aux mêmes faits et aux mêmes griefs.

b) Application de ces principes dans la présente espèce

30. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour observe que la requête no 2376/03 ainsi que la présente requête ont été introduites par le même requérant qui a, entre autres, invoqué dans ses deux requêtes l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention pour contester une double poursuite et une double condamnation pour la même infraction (paragraphe 4 et 23 ci-dessus).

31. Il convient d'observer également que les deux requêtes concernent les mêmes procédures, à savoir une procédure administrative ayant abouti à l'imposition d'une amende de 50 levs bulgares (BGN) et une procédure pénale ayant débouché sur la condamnation du requérant à une peine d'emprisonnement.

32. La Cour constate cependant qu'il existe des faits importants et spécifiques à la présente espèce qu'elle n'a pas eu à connaître au cours de l'examen de la requête no 2376/03. Il s'agit notamment de l'arrêt du 27 octobre 2010 par lequel la Cour suprême de cassation a décidé de rouvrir la procédure pénale contre le requérant (paragraphe 8 ci-dessus), de l'arrêt du 23 décembre 2010 par lequel le tribunal régional a confirmé la condamnation au pénal du requérant (paragraphe 10 ci-dessus), de la décision du 15 février 2011 par laquelle le parquet régional de Gabrovo a refusé de demander la réouverture de la procédure administrative (paragraphe 12 ci-dessus).

33. Force est de constater également que contrairement à ce qui s'était produit lors du précédent examen de l'affaire pénale du requérant, où les juridictions pénales internes n'avaient pas examiné la question relative au respect du principe *ne bis in idem* (Xxx, précité, §§ 8-17), après la réouverture de l'affaire, le parquet et les tribunaux ont expressément étudié cette question, et les arguments exposés à cet égard ont été déterminants pour maintenir les deux sanctions contestées par le requérant (paragraphe 9-13 ci-dessus).

34. Il est vrai que le Comité des Ministres a eu connaissance de ces nouveaux développements avant de décider de clore l'examen de l'affaire no 2376/03 (paragraphe 14 ci-dessus). Le Gouvernement tire argument de cette circonstance pour plaider l'incompatibilité *ratione materiae* de la présente requête (paragraphe 27 ci-dessus).

35. Or la Cour ne partage pas cette thèse et estime que cet argument n'apparaît pas décisif en l'espèce. Elle rappelle à cet égard qu'en vertu de l'article 32 § 1 de la Convention sa compétence s'étend «à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 32, «[e]n cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide» (*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)*, précité, § 66). De même, il ne saurait y avoir empiètement sur les compétences que le Comité des Ministres tire de l'article 46 là où la Cour connaît de faits nouveaux dans le cadre d'une nouvelle requête (*ibid.*, § 67).

36. À la lumière des éléments exposés ci-dessus, la Cour constate que la présente affaire se caractérise par des faits nouveaux, dont elle n'a pas eu à connaître lors de l'examen de la requête no 2376/03, étant donné qu'ils se sont produits après l'adoption de son arrêt définitif *Xxx*, précité, et qu'ils sont susceptibles de donner lieu à une nouvelle atteinte à l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention. Elle estime donc qu'elle est compétente *ratione materiae* pour examiner la présente requête et qu'il n'y a pas en l'espèce empiètement sur les compétences que le Comité des Ministres tire de l'article 46 de la Convention.

37. Il convient dès lors de rejeter l'exception du Gouvernement à cet égard.

38. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le requérant

39. Le requérant expose qu'il a été poursuivi et puni deux fois pour la même infraction. Le 19 novembre 1999, il a été sanctionné par une amende administrative pour avoir été impliqué dans une altercation. À la suite de la réouverture de la procédure pénale menée contre lui, il a été condamné par le tribunal régional une deuxième fois pour les mêmes faits, le 23 décembre 2010. Il allègue que cette situation s'analyse en une violation de son droit de ne pas être poursuivi et puni deux fois pour la même infraction.

b) Le Gouvernement

40. Le Gouvernement s'oppose à la thèse du requérant. Il fait observer que le but principal de l'article 4 du Protocole no 7 est de prévenir la répétition des poursuites à la suite d'une condamnation définitive. Dans la présente espèce, au moment de la réouverture de la procédure pénale, toutes les conséquences résultant de la procédure administrative précédemment menée avaient été réduites à néant: en effet, le requérant n'avait jamais participé à cette procédure étant donné que l'ordonnance édictant la sanction administrative n'avait même pas pu lui être notifiée; il n'avait pas pu s'acquitter de l'amende administrative de 50 BGN dont le délai de paiement expirait le 1er janvier 2005; il avait lui-même demandé la réouverture de sa procédure pénale et avait ainsi renoncé à son droit de ne pas être poursuivi deux fois. Par ailleurs, la réouverture de la procédure est une des exceptions permises par le deuxième paragraphe de l'article 4 du Protocole no 7. Pour ces raisons, le Gouvernement invite la Cour à constater qu'il n'y a pas eu répétition des poursuites en l'occurrence et que la situation ne s'analyse pas en une violation du principe *ne bis in idem*.

41. Par ailleurs, se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et en particulier à un arrêt du 20 mars 2018 concernant une demande de décision préjudicielle introduite

par le tribunal de Bergame (C-524/15, Luca Menci, EU:C:2018:197), le Gouvernement souligne que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas au cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale lorsque cette mesure poursuit un but légitime et respecte le principe de proportionnalité.

42. Le Gouvernement soutient que la même approche peut être appliquée au cas d'espèce et que le cumul des deux procédures en cause s'analysait en une limitation justifiée du principe *ne bis in idem*. À cet égard, il fait remarquer que cette limitation poursuivait un but d'intérêt général, à savoir la réouverture de la procédure pénale en vue de rectifier la violation du droit à la défense et du droit à un procès équitable. Il argue que l'exigence de proportionnalité a également été respectée étant donné qu'il n'y a eu aucune conséquence néfaste résultant de la procédure administrative, que les tribunaux internes ont eu l'occasion de prendre en compte si de telles conséquences existaient, et que le requérant a bénéficié d'un procès équitable. D'après le Gouvernement, les conclusions des tribunaux selon lesquelles il s'agissait d'un cas de lésions corporelles sérieuses démontraient l'existence d'un intérêt public de poursuivre cette infraction en lien avec les obligations positives de l'État en vertu de l'article 3 de la Convention. Qui plus est, la réouverture de la procédure pénale était une mesure nécessaire à l'accomplissement des obligations de l'État en vertu de l'article 46 de la Convention.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

43. La Cour rappelle que les principes généraux concernant les critères de compatibilité des procédures mixtes (pénales et administratives) avec l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention ont été exposés dans son arrêt *A et B c. Norvège* ([GC], nos 24130/11 et 29758/11, §§ 130-134, 15 novembre 2016). Ces principes peuvent être résumés comme suit.

44. L'article 4 du Protocole no 7 à la Convention n'exclut pas la conduite de procédures mixtes, même jusqu'à leur terme, pourvu que certaines conditions soient remplies. En particulier, pour convaincre la Cour de l'absence de répétition de procès ou de peines (*bis*) proscrite par l'article 4 du Protocole no 7, l'État défendeur doit établir de manière probante que les procédures mixtes en question étaient unies par un «lien matériel et temporel suffisamment étroit». Autrement dit, il doit être démontré que celles-ci se combinaient de manière à être intégrées dans un tout cohérent. Cela signifie non seulement que les buts poursuivis et les moyens utilisés pour y parvenir doivent être en substance complémentaires et présenter un lien temporel, mais aussi que les éventuelles conséquences découlant d'une telle organisation du traitement juridique du comportement en question doivent être proportionnées et prévisibles pour le justiciable (*ibid.*, § 130).

45. Les éléments pertinents pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel sont notamment les suivants: le point de savoir si les différentes procédures visent des buts complémentaires et concernent ainsi, non seulement *in abstracto* mais aussi *in concreto*, des aspects différents de l'acte préjudiciable à la société en cause; le point de savoir si la mixité des procédures en question est une conséquence prévisible, aussi bien en droit qu'en pratique, du même comportement réprimé (*idem*); le point de savoir si les procédures en question ont été conduites d'une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, faisant apparaître que l'établissement des faits effectué dans l'une des procédures a

été repris dans l'autre; le point de savoir si la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier, de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif, ce dernier risque étant moins susceptible de se présenter s'il existe un mécanisme compensatoire conçu pour assurer que le montant global de toutes les peines prononcées est proportionné (ibid., §§ 131-132).

46. La condition du lien temporel n'exige pas nécessairement que les deux procédures soient menées simultanément du début à la fin. L'État doit avoir la faculté d'opter pour la conduite des procédures progressivement si ce procédé se justifie par un souci d'efficacité et de bonne administration de la justice, poursuit des finalités sociales différentes et ne cause pas un préjudice disproportionné à l'intéressé. Toutefois, il doit toujours y avoir un lien temporel suffisamment étroit pour que le justiciable ne soit pas en proie à l'incertitude et à des lenteurs, et pour que les procédures ne s'étalent pas trop dans le temps, même dans l'hypothèse où le régime national pertinent prévoit un mécanisme «intégré» comportant un volet administratif et un volet pénal distincts. Plus le lien temporel est ténu, plus il faudra que l'État explique et justifie les lenteurs dont il pourrait être responsable dans la conduite des procédures (ibid., § 134).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

47. La Cour constate que les agissements du requérant au cours de l'altercation du 11 novembre 1999 (paragraphe 4 *in fine* ci-dessus) ont donné lieu à deux procédures distinctes. Le 12 novembre 1999, une procédure administrative a été ouverte contre le requérant, en vertu de l'arrêté municipal no 3 (Xxx, précité, § 7). L'intéressé s'est vu infliger une amende administrative de 50 BGN le 19 novembre 1999, et cette décision est devenue définitive sept jours plus tard (*ibidem*). Une procédure pénale a également été ouverte à la suite de l'altercation en question et elle s'est achevée le 23 décembre 2010, date à laquelle le requérant a été condamné par le tribunal régional à une peine d'emprisonnement de dix-huit mois (paragraphe 10 ci-dessus).

48. La Cour rappelle qu'elle a déjà conclu, dans son arrêt Xxx (précité, §§ 47-52), que ces deux procédures portaient sur des «accusations en matière pénale» et que les infractions pour lesquelles le requérant a été sanctionné dans le cadre de celles-ci étaient essentiellement les mêmes (ibid., §§ 51-52).

49. Dans ces circonstances, la Cour doit ensuite déterminer si les critères de compatibilité avec l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention décrits aux paragraphes 44 à 46 ci-dessus ont été respectés au cas d'espèce, c'est-à-dire si les deux procédures en cause étaient unies par un «lien matériel et temporel suffisamment étroit».

50. Elle note que les deux procédures ont commencé simultanément et qu'elles se sont déroulées en parallèle jusqu'au 27 novembre 1999, date à laquelle la procédure administrative a pris définitivement fin (Xxx, précité, § 7). Elle relève que la procédure pénale a été rouverte à la suite de l'arrêt de la Cour en l'affaire no 2376/03 et qu'elle est arrivée à son terme en décembre 2010 (paragraphe 10 ci-dessus). À la lumière des circonstances spécifiques de l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur l'existence d'un lien temporel suffisamment étroit entre les deux procédures car, en tout état de cause et pour les raisons qui suivent, elle estime qu'il n'y avait pas un lien matériel suffisamment étroit entre les deux procédures.

51. Concernant ce dernier point, la Cour constate en premier lieu que la procédure administrative ainsi que la procédure pénale poursuivaient essentiellement le même but, à savoir celui de

sanctionner les troubles à l'ordre public causés par le requérant lors de l'altercation survenue le 11 novembre 1999. Elle relève en deuxième lieu qu'il ressort des pièces du dossier que l'établissement des faits effectué dans le cadre de la procédure administrative n'a pas été pris en compte dans le cadre de la procédure pénale où les seules preuves retenues étaient celles recueillies au cours de l'enquête pénale (paragraphe 10 ci-dessus). Elle constate en troisième lieu que l'amende prononcée à l'encontre du requérant à l'issue de la procédure administrative n'a pas été prise en compte dans les décisions des tribunaux pénaux pour répondre à la question de l'individualisation de la sanction pénale à infliger.

52. À la lumière de ces éléments, la Cour estime qu'il n'y avait pas un lien matériel suffisamment étroit entre la procédure administrative et la procédure pénale menées contre le requérant.

53. La Cour estime de surcroît qu'elle doit prendre en compte un aspect particulier de la présente affaire: il s'agit de la deuxième requête consécutive du requérant dénonçant une violation du principe *ne bis in idem* après sa requête no 2376/03. À cet égard, elle constate que, lorsque les autorités internes ont examiné le cas du requérant après l'arrêt de la Cour du 14 janvier 2010, qui constatait une violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, elles n'ont pas reconnu l'existence d'un problème sous l'angle du principe *ne bis in idem* et ont rejeté les objections du requérant à cet effet en tirant argument de l'état du droit interne (paragraphe 10 ci-dessus) et en estimant qu'il n'y avait pas eu répétition des poursuites (paragraphe 12 ci-dessus). Ainsi, les autorités de l'État défendeur n'ont pas appliqué les standards établis par la Cour quant au respect de ce principe et n'ont pas reconnu le droit du requérant de ne pas être jugé ou puni deux fois pour la même infraction.

54. En conclusion, la Cour estime que les conditions exposées dans son arrêt *A et B c. Norvège* [GC], précité, n'étaient pas réunies en l'espèce. En particulier, en l'absence d'un lien matériel suffisamment étroit entre les deux procédures, celles-ci ne peuvent pas être considérées comme s'inscrivant dans un mécanisme intégré de sanctions prévu par le droit interne ayant pour objet de punir le comportement répréhensible du requérant. L'intéressé a donc été poursuivi et puni deux fois pour la même infraction, en méconnaissance du principe *ne bis in idem*, et les autorités internes n'ont pas reconnu le droit du requérant de ne pas être jugé ou puni deux fois pour la même infraction lors du second examen de son affaire.

55. Partant, il y a eu violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 46 DE LA CONVENTION

56. Dans ses parties pertinentes, l'article 46 de la Convention est ainsi libellé:

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. (...) »

A. Principes généraux

57. La Cour rappelle que tout arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences, de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder à la partie lésée s'il y a lieu la satisfaction qui lui semble appropriée. Il en découle notamment que l'État défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles est appelé non seulement à verser

aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer dans la mesure du possible les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Maestri c. Italie* [GC], no 39748/98, § 47, CEDH 2004-I, et *Assanidzé c. Géorgie* [GC], no 71503/01, § 198, CEDH 2004-II).

58. Les arrêts de la Cour ont un caractère déclaratoire pour l'essentiel et en général c'est au premier chef à l'État en cause qu'il appartient de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (voir, entre autres, *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII, et *Öcalan c. Turquie* [GC], no 46221/99, § 210, CEDH 2005-IV). Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux États contractants: assurer le respect des droits et libertés garantis (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (Article 50), 31 octobre 1995, § 34, série A no 330-B).

59. Cependant, à titre exceptionnel, pour aider l'État défendeur à remplir ses obligations au titre de l'article 46, la Cour cherche à indiquer le type de mesures à prendre pour mettre un terme à la situation structurelle qu'elle constate. Dans ce contexte, elle peut formuler plusieurs options dont le choix et l'accomplissement restent à la discrétion de l'État concerné (voir, par exemple, *Broniowski c. Pologne* [GC], no 31443/96, § 194, CEDH 2004-V).

60. Dans certains cas, il arrive que la nature même de la violation constatée n'offre pas réellement de choix parmi différentes sortes de mesures propres à y remédier, auquel cas la Cour peut décider de n'indiquer qu'une seule mesure de ce type (voir, par exemple, *Assanidzé*, précité, §§ 202 et 203; *Alexanian c. Russie*, no 46468/06, § 240, 22 décembre 2008; *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, no 40984/07, §§ 176 et 177, 22 avril 2010; et *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, no 21722/11, § 208, 9 janvier 2013).

61. S'agissant en particulier de la réouverture d'une procédure, la Cour n'a pas compétence pour ordonner pareille mesure. Toutefois, lorsqu'un particulier a été condamné à l'issue d'une procédure entachée de manquements aux exigences de l'article 6 de la Convention, la Cour peut indiquer qu'un nouveau procès ou une réouverture de la procédure, à la demande de l'intéressé, représente en principe un moyen approprié de redresser la violation constatée (*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)*, précité, § 89, et *Moreira Ferreira*, précité, § 49). En revanche, dans certains arrêts, après un constat de violation de l'article 6 de la Convention, la Cour a évité d'imposer la réouverture, des procédures closes par des décisions de justice définitives (voir, par exemple, *Henryk Urban et Ryszard Urban c. Pologne*, no 23614/08, § 66, 30 novembre 2010, et *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], no 26374/18, § 314, 1er décembre 2020).

B. Applications de ces principes en l'espèce

62. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour n'estime pas nécessaire d'indiquer des mesures générales que l'État devrait adopter pour l'exécution du présent arrêt. Elle observe à cet égard que, comme indiqué au Comité des Ministres dans le cadre de l'exécution de l'arrêt *Xxx*, précité (paragraphe 14 et 16 ci-dessus), l'État défendeur a opéré des modifications législatives et jurisprudentielles afin de mettre sa législation en conformité avec l'article 4 du

Protocole no 7 à la Convention, tel qu'il est interprété dans la jurisprudence de la Cour (paragraphe 19 et 20 ci-dessus).

63. Concernant les mesures individuelles, la Cour rappelle que lorsque les autorités nationales engagent deux procédures mais reconnaissent une violation du principe *ne bis in idem* et offrent un redressement approprié par la suite, par exemple en clôturant ou annulant la deuxième procédure et en effaçant les effets, elle peut considérer que le requérant n'a plus la qualité de « victime » (*Sergueï Zolotoukhine c. Russie* [GC], no 14939/03, § 115, CEDH 2009). Il se pose donc la question de savoir si en l'espèce il échet de recommander la réouverture de l'une des deux procédures menées contre le requérant.

64. La Cour observe à cet égard que la présente affaire concerne non pas un constat de violation du droit à un procès équitable mais la non observation du principe *ne bis in idem*. Le requérant a été sanctionné par une amende administrative équivalente à 25 euros et puis condamné pénalement à dix-huit mois d'emprisonnement pour avoir physiquement agressé une autre personne et lui avoir cassé deux dents, une infraction que le code pénal bulgare qualifie de «lésion corporelle de gravité intermédiaire» (*средна телесна повреда*; voir *Xxx*, précité, §§ 6-18).

65. Compte tenu de la gravité des faits en cause, du droit de la victime au respect de son intégrité physique et de l'obligation positive de l'État à cet égard qui découle de l'article 3 de la Convention (voir, par exemple, *Opuz c. Turquie*, no 33401/02, § 159, CEDH 2009), la Cour reconnaît, d'une part, que les autorités bulgares pourraient avoir un intérêt légitime d'opter pour préserver la sanction pénale imposée au requérant (voir également le bilan d'action présenté par le Gouvernement bulgare devant le Comité des Ministres, cité au paragraphe 15 ci-dessus). D'autre part, comme il ressort des observations du Gouvernement (paragraphe 26 ci-dessus) et de la décision du parquet régional de Gabrovo du 15 février 2011 (paragraphe 12 ci-dessus), la destruction du dossier administratif semble rendre en pratique impossible la réouverture de la procédure administrative.

66. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime que le constat de violation de l'article 4 du Protocole no 7 en l'espèce ne peut pas en lui-même être considéré comme imposant à l'État défendeur l'obligation au regard de la Convention de rouvrir l'une ou l'autre des deux procédures menées contre le requérant.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

67. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

«Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.»

A. Dommage

68. Le requérant demande 7 000 euros (EUR) au titre du dommage qu'il estime avoir subi.

69. Le Gouvernement considère cette demande excessive. Il indique que, dans son arrêt *Xxx* (précité, § 61), la Cour, après avoir constaté des violations de l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention et de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, a octroyé au requérant 3 000 EUR à ce titre. Il invite donc la Cour à allouer au requérant une somme qui ne dépasse pas le montant déterminé dans l'arrêt précité.

70. Compte tenu de toutes les circonstances spécifiques de l'espèce, la Cour estime que le constat de violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant du fait de cette violation.

B. Frais et dépens

71. Le requérant n'ayant pas été assisté par un avocat pendant la procédure et n'ayant pas formulé de prétention au regard des frais et dépens engagés, la Cour n'est pas appelée à statuer s'il y a lieu d'octroyer une somme à ce titre.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à la majorité, la requête recevable;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux, que le constat de violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant du fait de cette violation.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 6 avril 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Andrea Tamietti Greffier

Tim Eicke Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée commune aux juges Eicke, Kucsko-Stadlmayer et Schukking.

T.E.

A.N.T.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DES JUGES EICKE, KUCSKO-STADLMAYER ET SCHUKKING

(Traduction)

I. INTRODUCTION

1. Nous sommes au regret de ne pouvoir nous rallier à la majorité lorsqu'elle conclut que la présente requête relève de la compétence *ratione materiae* de la Cour.

II. CONTEXTE

2. Voici un bref résumé des faits: la requête a été introduite postérieurement à l'arrêt initial que la Cour avait rendu en l'affaire *Xxx c. Bulgarie (no 2)*, no 2376/03, 14 janvier 2010, dans lequel elle avait conclu à une violation du principe *ne bis in idem* (article 4 du Protocole no 7 à la Convention) au motif que le requérant avait été puni deux fois, dans une procédure pénale et dans une procédure administrative, pour ce qui était essentiellement la même infraction. La Cour avait octroyé au requérant 3 000 EUR au titre de la satisfaction équitable pour dommage moral, mais elle n'avait donné aucune indication sur le terrain de l'article 46 au sujet des mesures à prendre dans le cadre de l'exécution de l'arrêt.

3. Or, même en l'absence de telles indications, l'article 46 de la Convention faisait obligation au gouvernement défendeur de rétablir le requérant, dans la mesure du possible, dans la situation où

il se serait trouvé si les exigences de la Convention n'avaient pas été méconnues (voir, parmi de nombreux autres, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse (no 2)* [GC], no 32772/02, § 85, CEDH 2009). Hormis le paiement de la somme octroyée au titre de la satisfaction équitable et toutes les mesures générales qui ont pu être prises dans l'ordre juridique interne pour mettre fin à la violation constatée, nous avons donc du mal à voir comment cette obligation aurait pu être entièrement satisfaite autrement qu'en rouvrant la procédure pénale ou la procédure administrative et/ou qu'en annulant l'une ou l'autre des décisions qui avaient été rendues à l'issue de ces procédures. Nous n'excluons pas la possibilité que cette dernière solution soit trouvée sans qu'il soit nécessaire de rouvrir la procédure (administrative) sous-jacente. Après tout, c'est l'existence de ces procédures parallèles et les peines respectivement infligées qui ont conduit la Cour à conclure que le requérant a été «jugé ou puni deux fois», en méconnaissance des obligations découlant de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention.

4. Dans le cadre de la procédure d'exécution conduite devant le Comité des Ministres, le Gouvernement a confirmé qu'il avait 1) payé la somme allouée et 2) pris des mesures pour modifier la loi qui avait été à l'origine de la violation, de manière à permettre l'application future du principe *ne bis in idem* en cas de procédures pénales et administratives-pénales concurrentes. Cela n'a cependant eu aucune conséquence sur la situation juridique du requérant lui-même: malgré la réouverture de son procès pénal, sa condamnation a été confirmée et, bien que la juridiction pénale eût ordonné au procureur régional de rouvrir la procédure administrative, ce dernier a rejeté, pour des motifs de fond, la demande tendant à cette réouverture (§ 12). Dans son bilan d'action final adressé au Comité des Ministres (DH-DD (2017) 1303), le Gouvernement a informé ce dernier qu'«aucune demande de réouverture de la procédure administrative-pénale n'a[vait] été formulée» et a expliqué qu'en ce qui concerne l'amende administrative (qui apparemment avait été imposée par erreur), le dossier «est d'ores et déjà normalement détruit, de sorte que la réouverture de la procédure administrative-pénale n'est plus possible». En outre, en raison du faible montant de cette amende (25 EUR) et de la somme allouée par la Cour (3 000 EUR), le Gouvernement a estimé qu'aucune autre mesure n'était nécessaire. Après avoir reçu ces informations, le Comité des Ministres a néanmoins clos la surveillance de l'exécution le 17 décembre 2017 (ResDH (2017) 408).

5. Dans son arrêt, la majorité constate à présent une seconde violation du principe *ne bis in idem*, en s'appuyant sur des faits survenus dans le cadre de l'exécution de l'arrêt initialement rendu par la Cour et dont le Comité des Ministres avait pleinement connaissance lorsqu'il a décidé de clore l'affaire. Se pose donc la question cruciale de la compétence *ratione materiae* de la Cour sur le terrain de l'article 46.

III. L'ARTICLE 46 DE LA CONVENTION ET LA JURISPRUDENCE ANTÉRIEURE À L'ARRÊT *MOREIRA FERREIRA* (No 2)

6. La jurisprudence en la matière a évolué en plusieurs étapes pour aboutir à un élargissement considérable de la compétence de la Cour vis-à-vis du Comité des Ministres. L'arrêt de Grande Chambre le plus récent est *Moreira Ferreira c. Portugal (no 2)*, 19867/12, 11 juillet 2017.

7. La Cour a toujours reconnu qu'elle n'avait pas compétence en principe pour vérifier le respect par les Parties contractantes des obligations que ses arrêts leur imposent. Il s'agit d'une conséquence de l'article 46 et de la répartition des pouvoirs que la Convention opère entre la Cour et le Comité des

Ministres. Ce dernier, en tant qu'organe politique, est le seul à avoir compétence pour surveiller l'exécution des arrêts définitifs de la Cour et pour apprécier le respect de ceux-ci par la Partie contractante en question. Sous la surveillance du Comité des Ministres, l'Etat défendeur reste libre de choisir les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation juridique au titre de l'article 46, à condition que ces moyens soient compatibles avec les conclusions énoncées dans l'arrêt de la Cour. Du fait de la compétence exclusive dont jouit le Comité des Ministres, la Cour a pendant longtemps refusé de connaître de griefs tirés de l'inexécution par les Etats de ses arrêts, déclarant ces griefs irrecevables *ratione materiae*.

8. Le rôle que joue le Comité des Ministres en la matière ne signifie pas que les mesures prises pour remédier à une violation sont insusceptibles de soulever un «problème nouveau». Dans certaines circonstances, la Cour a jugé qu'elle pouvait légitimement examiner une nouvelle requête, même lorsque celle-ci se rapportait à des mesures prises par l'Etat défendeur en exécution de l'un de ses arrêts. Toutefois, sa compétence dans ce domaine est tributaire de l'existence de «faits nouveaux» se rapportant à des questions non tranchées par l'arrêt initial (voir, en substance, déjà *Mehemi c. France* (no 2), 53470/99, 10 avril 2003, § 43).

9. Qu'est-ce qui constitue de tels «faits nouveaux»? Antérieurement à l'arrêt *Moreira Ferreira* (no 2), la jurisprudence ne précisait pas si le simple refus de rouvrir une affaire – ou la confirmation d'un jugement au niveau interne – pouvaient en eux-mêmes s'analyser en de tels «faits nouveaux». Dans l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken (VgT)* (no 2) [GC] (précité), la Cour s'est rapprochée d'un tel constat dans des circonstances où les juridictions internes avaient refusé la réouverture de l'affaire. Dans cet arrêt, la Cour a dit que le juge interne s'était «fondé notamment sur des motifs nouveaux», «à savoir qu'en raison du temps écoulé, l'association requérante aurait perdu tout intérêt à voir diffuser le spot» (*ibidem*, § 65). Ces «motifs nouveaux» ont été considérés comme des «faits nouveaux» susceptibles de conduire à une « nouvelle » violation de l'article 10. Toutefois, ces faits étaient également nouveaux au regard des éléments dont le Comité des Ministres avait eu connaissance dans le cadre de l'exécution: lorsqu'il a mis fin à sa surveillance de l'exécution, il n'avait pas été informé que la demande de réexamen faite par le requérant avait de nouveau été rejetée (*ibidem*, § 67). En conséquence, la Cour a conclu que tant 1) les «faits nouveaux» (motifs nouveaux) que 2) la clôture de la procédure par le Comité des Ministres en méconnaissance de ces faits – étaient des éléments pertinents pour ce qui est de savoir si elle avait compétence pour examiner la requête (*ibidem*, § 67).

IV. LE DÉVELOPPEMENT JURISPRUDENTIEL DE L'ARRÊT MOREIRA FERREIRA (No 2)

10. Dans son arrêt *Moreira Ferreira* (no 2), la Cour a là encore examiné la question de savoir si l'article 46 s'opposait à l'examen d'un grief nouveau tiré par le même requérant de l'absence de réouverture de la procédure interne après un constat de violation par elle. Dans son exposé des «principes généraux», elle a réaffirmé sa jurisprudence antérieure selon laquelle seul un problème nouveau peut justifier le réexamen d'une affaire, lorsque la Cour connaît de «faits nouveaux» dans le cadre d'une nouvelle requête (*ibidem*, § 47).

11. Or, lorsqu'elle a appliqué ces principes au cas d'espèce, la Cour est allée encore plus loin. Dans cette affaire, contrairement à l'affaire *Verein gegen Tierfabriken* (no 2), il n'existait pas de «motifs nouveaux» pour lesquels les juridictions internes avaient refusé de rejurer le requérant. La Cour a en effet conclu que les «faits nouveaux» résultaient simplement de la décision par laquelle les

juridictions internes avaient refusé la réouverture de l'affaire postérieurement à l'arrêt qu'elle avait rendu (au motif que le droit interne ne leur permettait pas d'ordonner cette réouverture). Aux paragraphes 54-56, la Cour a dit ceci:

«(...) la procédure tranchée par la Cour suprême, bien qu'elle s'inscrive incontestablement dans l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour en 2011, est nouvelle par rapport à la procédure interne visée par cet arrêt et postérieure à celle-ci (...) dans le cadre de son examen de la demande de révision, la Cour suprême s'est penchée sur une question nouvelle, à savoir l'analyse de la justesse de la condamnation de la requérante à la lumière du constat de violation du droit à un procès équitable. Pour rejeter la thèse de la requérante, qui estimait sa condamnation inconciliable avec [l'arrêt de] la Cour (...), la Cour suprême a procédé à sa propre interprétation de l'arrêt de la Cour, dont les conclusions étaient, selon elle, conciliables avec l'arrêt de la cour d'appel. Elle a ainsi jugé que le motif à l'appui de la demande de révision, fondée sur l'article 449 § 1 g), article expressément mentionné par la Cour comme permettant la révision, ne se vérifiait pas (...) Au vu de ce qui précède, la Cour considère que le manque d'équité allégué de la procédure conduite dans le cadre de la demande de révision, et plus précisément les erreurs qui, selon la requérante, ont entaché le raisonnement de la Cour suprême, constituent des éléments nouveaux par rapport au précédent arrêt de la Cour. » (italiques ajoutés)

Selon ces conclusions, le refus de la réouverture peut en lui-même être le «fait nouveau» requis, quels que soient les (nouveaux) motifs ou développements sur lesquels les juridictions internes se sont appuyées. Nous ne remettons pas en cause, dans le présent contexte, ce changement d'approche, mais nous nous associons à l'analyse critique qu'en ont faite nos collègues les juges Raimondi, Nussberger, De Gaetano, Keller, Mahoney, Kjølbrot et O'Leary dans leur opinion dissidente commune jointe à l'arrêt *Moreira Ferreira* (no 2).

12. Quoiqu'il en soit, la Cour, dans son arrêt *Moreira Ferreira* (no 2), a énoncé une seconde exigence essentielle nécessaire à l'établissement de sa compétence pour examiner l'affaire sur le terrain de l'article 46, qui est similaire au deuxième critère tiré de l'arrêt *VgT*: à la date de l'adoption de l'arrêt, la procédure de surveillance de l'exécution de ce dernier conduite devant le Comité des Ministres était toujours en cours (*ibidem*, § 57). Ainsi, la question de la mise en cause par la Cour des décisions du Comité des Ministres ne se posait pas. Ce n'est qu'une fois que les deux exigences – 1) les «faits nouveaux» et 2) l'absence de clôture de la procédure devant le Comité des Ministres – étaient satisfaites que la Cour a reconnu avoir compétence sur le terrain de l'article 46 de manière à pouvoir examiner le grief nouveau.

V. LA PRÉSENTE AFFAIRE

13. La majorité peut-elle à présent s'appuyer sur la jurisprudence *Moreira Ferreira* (no 2)?

14. Premièrement, il faut rechercher s'il existe des faits «nouveaux» par rapport à ceux dont la Cour avait déjà eu connaissance à la date de son arrêt initial *Xxx* (no 2). La majorité voit un «fait nouveau» dans la confirmation par les juridictions internes de la condamnation pénale en pleine connaissance de cause du problème de *ne bis in idem* (voir §§ 32-33). Une telle approche, qui aurait pu être problématique au regard de celle découlant de l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken* (no 2), est comparable à celle adoptée dans l'arrêt *Moreira Ferreira* (no 2), où la Cour a jugé que le problème nouveau était le fait que la Cour suprême avait examiné «la justesse de la condamnation de la requérante

à la lumière du constat [d'une] violation [par la Cour]». Ainsi, l'arrêt *Moreira Ferreira (no 2)* semble apporter un certain appui à la compétence de la Cour en l'espèce.

15. Cependant, à notre avis, le vrai problème réside dans la seconde exigence exposée ci-dessus, énoncée dans l'arrêt *Moreira Ferreira (no 2)* (§ 57). À la date où la Cour a prononcé son arrêt en l'espèce, le Comité des Ministres avait déjà clos sa surveillance de l'exécution de l'arrêt *Xxx (no 2)* et ce, en étant pleinement conscient que les juridictions (pénales) internes n'étaient pas revenues sur leur analyse de l'affaire et que le procureur régional avait refusé de se conformer aux instructions du tribunal pénal, qui avait ordonné la réouverture de la procédure administrative (voir §§ 14-16 et 34). Ainsi, aucun de ces développements internes n'est «nouveau» aux yeux du système de la Convention, si on les analyse à l'aune de la décision du Comité des Ministres de clore sa surveillance de l'exécution de l'arrêt que la Cour avait antérieurement rendu.

16. À cet égard, la majorité ne peut trouver aucun appui dans la jurisprudence existante de la Cour, que ce soit l'affaire *Moreira Ferreira (no 2)*, où la surveillance devant le Comité des Ministres était toujours en cours à la date du prononcé du second arrêt de la Cour (situation similaire à celle de l'affaire *Bochan c. Ukraine (no 2)* [GC], no 22251/08, 5 février 2015); l'affaire *Emre c. Suisse (no 2)*, no 5056/10, 11 octobre 2011, où le Comité des Ministres n'avait pas encore entamé sa surveillance de l'exécution; ou l'affaire *Verein gegen Tierfabriken (no 2)*, où le Comité des Ministres n'avait pas été informé du refus de réouverture.

17. Par conséquent, dans la présente affaire, la Cour se trouve dans une situation qui se rapproche beaucoup plus de celle de l'affaire *Egmez c. Chypre (déc.)*, no 12214/07, 18 décembre 2012, où le Comité des Ministres avait clos la surveillance de l'exécution et où la Cour, à juste titre selon nous, a rejeté pour irrecevabilité *ratione materiae* la partie pertinente de la requête ultérieurement introduite par le requérant.

VI. CONCLUSION

18. À la lumière de ce qui précède, il nous semble que la majorité remet indûment en cause la décision du Comité des Ministres relative à l'exécution de l'arrêt *Xxx (no 2)* et élargit ainsi l'approche adoptée dans *Moreira Ferreira (no 2)* sur la question de la compétence d'une façon qui empiète encore davantage sur la compétence du Comité des Ministres. Cette approche ne trouve appui ni dans le texte de l'article 46 ni dans le but poursuivi par cette disposition.

19. Cette approche est peut-être encore plus surprenante au vu du contexte de la présente affaire. D'une part, comme il est indiqué ci-dessus, la Cour, dans son arrêt initial *Xxx (no 2)*, n'avait indiqué aucune mesure d'exécution concrète sur le terrain de l'article 46 ni formulé aucune invitation ou recommandation à rouvrir la procédure interne. Que l'on soit d'accord ou non avec la conclusion du Comité des Ministres selon laquelle le Gouvernement avait pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt initial de la Cour, il n'appartient pas à celle-ci de priver d'effet juridique cette décision définitive. D'autre part, le requérant n'a finalement pas été touché par la sanction administrative (l'amende de 25 EUR) car il n'a en fait jamais payé cette amende (voir § 26) et, hormis dans les arrêts de la Cour, il ne semble plus exister aujourd'hui de trace officielle de la «condamnation» administrative sous-jacente.

20. En conséquence, nous estimons que la présente requête ne concerne aucun «fait nouveau» et que la Cour aurait dû déclarer la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention.

21. Bien que nous soyons d'accord avec nos collègues sur le fond de la présente requête (comme en témoignent les votes sur le point 2 du dispositif), la décision sur la recevabilité n'est pas théorique. En fait, elle soulève des questions particulièrement fondamentales: la Cour a-t-elle désormais compétence pour constater à chaque fois une nouvelle violation lorsque le juge interne refuse de rouvrir une affaire après un premier arrêt constatant une violation, quoi qu'elle ait indiqué et quoi que le Comité des Ministres ait décidé? Et, si tel est le cas, quelles sont les conséquences sur les relations entre la Cour et le Comité des Ministres dans le domaine de l'exécution, étant donné que la majorité reconnaît que la Cour n'a pas compétence pour ordonner la réouverture de la procédure (voir § 61)? Enfin, un requérant pourrait-il alors prolonger le litige qui l'oppose à l'Etat défendeur en réintroduisant constamment une requête? À notre grand regret, la majorité ne répond pas à ces questions.

