



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE YORDANOV ET AUTRES c. BULGARIE

(Requêtes n^{os} 265/17 et 26473/18)

ARRÊT

Art 1 P1 • Droit au respect des biens • Confiscation disproportionnée des biens des requérants, considérés comme ayant été « acquis illicitement » sans que n'ait été précisé le comportement prohibé ayant permis leur acquisition ni que n'ait été établi de lien entre ces biens et le comportement en question • Maintien d'un nombre important des insuffisances de la législation de 2005 constatées dans l'affaire *Todorov et autres c. Bulgarie* dans la législation d'abrogation de 2012 applicable • Suivi d'une approche analogue à celle mise en œuvre dans l'affaire *Todorov et autres* • Nécessité de mener une appréciation individuelle pour contrebalancer la lourde charge que la législation de 2012 faisait peser sur les défendeurs dans les procédures de confiscation en les obligeant à prouver l'origine licite de leurs biens

STRASBOURG

26 septembre 2023

DÉFINITIF

19/02/2024

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention.
Il peut subir des retouches de forme.*

En l'affaire Yordanov et autres c. Bulgarie,

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

Pere Pastor Vilanova, *président*,
Jolien Schukking,
Yonko Grozev,
Darian Pavli,
Ioannis Ktistakis,
Andreas Zünd,
Oddný Mjöll Arnardóttir, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

les requêtes (n^{os} 265/17 et 26473/18) dirigées contre la République de Bulgarie et dont trois personnes (possédant des nationalités différentes, comme indiqué dans le tableau joint en annexe) et une société établie en Bulgarie (« les requérants ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), aux différentes dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») les griefs des requérants concernant la confiscation de leurs biens en application de la loi sur la confiscation des biens illicitement acquis et de déclarer la requête n^o 26473/18 irrecevable pour le surplus,

le fait que le gouvernement belge n'a pas usé de son droit de soumettre des observations écrites, qui lui revenait en vertu de la nationalité belge de l'un des requérants, M. R. Yordanov (voir le tableau joint en annexe),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 septembre 2023,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne la confiscation par l'État de biens qui avaient été supposément « acquis illicitement » et soulève, en particulier, des questions sous l'angle de l'article 1 du Protocole n^o 1 à la Convention.

EN FAIT

2. Les informations relatives aux requérants ainsi que les noms de leurs représentants juridiques devant la Cour sont indiqués dans l'annexe.

3. Le Gouvernement a été représenté par ses agents, M^{me} I. Stancheva-Chinova et M^{me} A. Panova, du ministère de la Justice.

4. Les faits de l'espèce peuvent se résumer comme suit.

I. REQUÊTE N° 265/17 : *YORDANOV c. BULGARIE*

5. En 2008, le requérant, par lui-même ou par l'intermédiaire d'une société entièrement contrôlée par lui, fit en Bulgarie l'acquisition de terrains dont la valeur était estimée à environ 496 000 leva (BGN), soit quelque 254 000 euros (EUR). Les autorités fiscales bulgares ne disposant d'aucune information quant aux revenus qu'il avait perçus au cours des années précédentes, elles lui demandèrent des renseignements sur sa situation financière. En réponse, le requérant leur présenta des déclarations douanières qui montraient qu'entre 2005 et 2008, il avait fait entrer 345 000 EUR en Bulgarie. En réponse à une nouvelle demande quant à l'origine de cet argent, le requérant expliqua qu'il avait perçu des revenus en Belgique, où il résidait principalement, et produisit de nombreux documents à l'appui de cette affirmation. Plusieurs de ces documents, à savoir des contrats par lesquels d'autres personnes s'étaient engagées à le rémunérer en contrepartie de divers services, se révélèrent être des faux. Dans le même temps, il fut également établi que le requérant n'avait jamais déclaré de revenus en Belgique et qu'il n'y avait jamais payé d'impôt sur le revenu.

6. Le requérant fut ensuite inculpé de s'être soustrait au paiement des quelque 90 000 BGN (46 000 EUR) qu'il devait au titre de l'impôt sur le revenu pour le montant qu'il avait fait entrer en Bulgarie, et d'avoir fait usage de faux documents. Il fut reconnu coupable de ces chefs par un jugement du tribunal régional de Targovichté du 20 novembre 2012. Étant donné qu'il s'était entretemps acquitté de l'impôt qu'il devait, il fut exonéré de responsabilité pénale et fut condamné à payer une amende de 4 000 BGN (2 046 EUR).

7. En 2013, la Commission pour la confiscation des biens acquis illicitement (ci-après « la Commission ») engagea, en application de la loi de 2012 sur la confiscation des biens acquis illicitement (ci-après « la loi de 2012 », voir les paragraphes 28 et suivants ci-dessous), une procédure contre le requérant, son épouse et la société dont il était propriétaire, qui avait acquis certains des terrains. La Commission enquêta sur leurs revenus et leurs dépenses pour la période comprise entre 2003 et 2013 et, en mars 2014, elle introduisit une demande de confiscation devant les tribunaux. Elle sollicitait la confiscation d'un appartement, de plusieurs véhicules, de sommes d'argent se trouvant sur les comptes bancaires des défendeurs, de la valeur d'actions qu'ils détenaient dans des sociétés, ainsi que des terrains dont ils étaient propriétaires et de la valeur marchande d'autres terrains qui avaient entretemps été revendus à des tiers.

8. La demande de confiscation a été accueillie par les juridictions internes, plus précisément par un jugement du tribunal régional de Targovichté du 26 juin 2015, par un arrêt de la cour d'appel de Varna du 10 février 2016, et par une décision définitive de la Cour suprême de cassation (ci-après « la Cour suprême ») du 23 juin 2016 déclarant irrecevable le pourvoi qui

avait été formé devant elle. Ces juridictions ordonnaient, en particulier, la confiscation de biens d'une valeur de 37 212 BGN (19 034 EUR) détenus par le requérant, et de biens d'une valeur de 53 013 BGN (27 116 EUR) détenus conjointement par le requérant et par son épouse ; le reste des biens saisis appartenait à la société du requérant, qui n'est pas elle-même requérante dans la présente espèce.

9. Les juridictions invoquèrent des informations que leur avaient adressées les autorités belges dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire. Selon ces informations, le requérant était visé par une enquête en Belgique pour des infractions qu'il avait supposément commises en février 2011, à savoir des actes de traite d'êtres humains aux fins d'une exploitation par le travail, des activités commerciales sur le marché noir, et des atteintes au droit du travail. Ces informations indiquaient en outre que le requérant était soupçonné d'actes de blanchiment d'argent et d'atteintes à la législation fiscale, qui auraient été commis à des dates non précisées. En particulier, le requérant aurait fait entrer en Belgique des travailleurs bulgares qui y auraient ensuite travaillé sans contrat de travail pour des sociétés dont il était supposément propriétaire. Le requérant aurait ainsi gagné plus de 1 150 000 EUR, qu'il n'aurait jamais déclarés à titre de revenus en Belgique. Il aurait admis en 2011 avoir utilisé les revenus qu'il avait tirés des sociétés dont il était supposément propriétaire en Belgique afin de couvrir ses dépenses courantes, de financer un parti politique et d'acheter des véhicules et des biens immobiliers en Bulgarie.

10. Les juridictions bulgares signalaient toutefois que rien n'indiquait que le requérant eût été officiellement inculpé ou condamné en Belgique, et qu'il n'était donc pas établi qu'il se fût livré aux activités illégales susmentionnées.

11. Elles affirmaient que, lors de la procédure de confiscation, le requérant avait allégué qu'entre 1999 et 2007, son frère lui avait fait don de sommes d'argent pour un total de 900 000 BGN (460 000 EUR), mais qu'il n'avait produit à cet égard pour tout élément de preuve qu'une déclaration de son frère, qui, selon elles, n'apportait la preuve ni de l'existence des dons eux-mêmes ni de l'origine licite de l'argent. Elles disaient que, bien que le requérant eût indiqué que des témoins pouvaient attester que la remise de l'argent avait bien eu lieu, il n'avait pas objecté à la non-convocation de ces témoins par le tribunal régional de Targovichté et qu'il n'avait pas non plus soulevé cette question dans ses recours ultérieurs.

12. Selon les juridictions, le requérant et son épouse avaient en outre affirmé avoir perçu des rémunérations en tant que dirigeants des sociétés qui leur appartenaient en Belgique, ainsi que des dividendes. Elles disaient que, là encore, ces arguments se fondaient sur les déclarations des intéressés et sur celles de leurs sociétés et employés, et qu'ils n'étaient pas étayés par d'autres éléments, tels que des écritures dans les livres de compte des sociétés en question. Elles notaient qu'il n'avait pas non plus été démontré que la situation financière de ces sociétés permettait le versement de pareilles sommes. Elles reconnaissaient que le requérant et son épouse avaient soumis,

en Bulgarie et en Belgique, des déclarations de revenus dans lesquelles ils déclaraient avoir perçu des revenus considérables au cours de la période 2006-2013, mais notaient qu'ils ne l'avaient fait qu'en 2014, une fois engagée la procédure de confiscation, et que cela ne prouvait rien quant à la source réelle de leurs revenus et à la licéité de leur origine. Le requérant aurait également affirmé avoir perçu des loyers pour la location de plusieurs véhicules lui appartenant, mais il n'en aurait pas apporté la preuve. En outre, les juridictions indiquaient que, s'il était acquis qu'en 2008, le requérant et son épouse avaient fait entrer en Bulgarie 345 000 EUR qu'ils disaient avoir tirés d'activités économiques menées en Belgique, il avait déjà été constaté, dans le cadre de la procédure pénale engagée contre le requérant, que des documents établissant ce qui aurait pu être l'origine licite de cette somme étaient des faux (paragraphe 5 ci-dessus) ; selon elles, l'origine licite de cet argent n'avait donc pas été prouvée. Enfin, elles déclaraient que les informations communiquées par les autorités belges (paragraphe 9 ci-dessus) avaient infirmé les allégations du requérant selon lesquelles il avait perçu des revenus licites grâce aux sociétés qui lui auraient appartenu en Belgique.

13. En conséquence, les juridictions conclurent qu'au cours de la période considérée, le requérant et son épouse n'avaient perçu que de faibles revenus provenant de sources licites, à savoir 5 800 BGN (soit 2 966 EUR) provenant de la vente d'un véhicule réalisée en 2005.

14. Elles constatèrent que, durant cette même période, ils avaient dépensé plus de 1 600 000 BGN (818 000 EUR), somme qui, selon elles, incluait entre autres leurs dépenses courantes (calculées sur la base de données statistiques sur les dépenses moyennes des ménages en Belgique) et le prix des biens qui avaient été acquis par eux et par la société du requérant.

15. Les revenus licites du couple étant très faibles, il fut tiré la conclusion que tous les biens qui étaient visés par la demande de confiscation avaient été acquis illicitement, à savoir au moyen de revenus pour lesquels il n'avait été démontré l'existence d'aucune source licite.

16. À l'objection du requérant selon laquelle il n'avait pas été établi de lien entre l'infraction pour laquelle il avait été condamné et les biens dont la confiscation était sollicitée, la cour d'appel de Varna et la Cour suprême répliquèrent que l'existence d'un tel lien n'était pas nécessaire. Elles dirent que, selon la loi de 2012, la constatation d'une activité criminelle n'était que le point de départ qui permettait à la Commission d'ouvrir une enquête, les conditions préalables à la saisie elle-même étant « dissociées » de la procédure pénale et de son issue.

II. REQUÊTE N° 26473/18 : *BOZADZHIEVA ET AUTRES c. BULGARIE*

17. Par un jugement du tribunal régional de Razgrad du 26 mars 2014, qui devint définitif à une date non définie, la première requérante, M^{me} Nevin Bozadzhieva, fut reconnue coupable de deux infractions. Premièrement,

bien qu'elle eût reçu, entre 2008 et 2013, par l'intermédiaire des systèmes Western Union et MoneyGram, de nombreux paiements de personnes résidant à l'étranger, pour un montant total de 163 000 EUR, elle n'avait pas déclaré ces revenus aux autorités fiscales, se soustrayant au paiement d'un impôt sur le revenu d'un montant total de 52 317 BGN (27 760 EUR). Deuxièmement, entre 2008 et 2011, la première requérante avait touché frauduleusement 2 300 BGN (1 176 EUR) d'allocation pour enfant à charge, auxquels elle n'avait pas droit à cause des revenus susmentionnés (allocations qui avaient par la suite été restituées à l'organe public compétent). Au cours de son procès, elle admit les faits tels qu'ils lui étaient reprochés dans l'acte d'accusation, et elle accepta d'être condamnée dans le cadre d'une procédure sommaire.

18. Les infractions en question relevant du champ d'application de la loi de 2012, en 2014, la Commission engagea une procédure contre la première requérante, son époux (M. Gyulver Hasan, le « deuxième requérant ») et une société qui lui appartenait (Ruzh-Dil EOOD, le « troisième requérant »), afin d'enquêter sur la situation financière qui était la leur entre 2004 et 2014. En 2015, elle introduisit contre eux une demande de confiscation, dans laquelle elle sollicitait la confiscation des biens suivants : un appartement situé à Razgrad et plusieurs terrains sur certains desquels avaient été bâties des constructions ; des sommes d'argent provenant de la vente d'autres terrains et d'une voiture ; la valeur des actions que le deuxième requérant détenait dans le troisième requérant (une société) et les apports en numéraire qui avaient été versés de sa part à la société ; des sommes d'argent qui avaient été placées sur de nombreux comptes bancaires par la première et le deuxième requérants ; et une somme d'argent correspondant au reliquat des 163 000 EUR perçus par la première requérante, c'est-à-dire égale à ce montant minoré des investissements qui avaient été faits dans les biens susmentionnés. Selon la Commission, au moment de la présentation de la demande de confiscation, la valeur totale des biens visés par celle-ci était de 535 624 BGN (soit environ 274 000 EUR).

19. Les requérants contestèrent la demande de confiscation, affirmant que leurs biens avaient été acquis de manière licite, qu'il incombait aux autorités de prouver toute illicéité, et que la Commission appliquait à tort la présomption de fait qui était énoncée à l'article 1 § 2 de la loi de 2012 (paragraphe 38 ci-dessous).

20. Par un jugement du 19 octobre 2016, le tribunal régional de Razgrad rejeta la demande de confiscation, considérant que, si la source des revenus de 163 000 EUR en cause (perçus par la première requérante entre 2008 et 2013) n'avait pas été établie, cela ne signifiait pas qu'elle était illicite.

21. Toutefois, le 24 février 2017, la cour d'appel de Varna infirma cette décision et accueillit la demande de confiscation dans son intégralité.

22. Elle notait qu'elle était essentiellement saisie de la question de savoir si l'on pouvait considérer que l'argent que la première requérante avait reçu

de l'étranger, pour un montant total de 163 000 EUR, était d'origine licite, c'est-à-dire de savoir si les requérants pouvaient établir l'existence d'un motif licite pour la réception de cet argent. Les intéressés alléguaient qu'ils avaient reçu cet argent sous forme de dons à l'occasion de mariages et d'autres fêtes de famille, et sous forme de prêts. Toutefois, la cour d'appel de Varna estimait que ces affirmations non étayées étaient insuffisantes pour prouver l'origine licite de l'argent, et que celle-ci ne pouvait pas non plus être prouvée par le constat des autorités fiscales selon lequel cet argent constituait des revenus imposables.

23. La cour d'appel relevait que, pendant la période considérée, la première et le deuxième requérants avaient donc perçu des revenus d'origine licite d'environ 62 500 BGN (32 000 EUR), provenant de salaires, de la vente de différents biens et de prêts bancaires. Elle notait que, durant la même période, les dépenses courantes et extraordinaires des requérants s'étaient élevées à 118 010 BGN (60 360 EUR), tandis que la valeur des biens acquis par eux était estimée à 555 955 BGN (284 000 EUR). Elle tirait de tout ceci que la différence entre leurs revenus licites et leurs dépenses était de 681 117 BGN (348 400 EUR).

24. La cour d'appel estimait qu'au vu des considérations précédentes, les conditions préalables à la saisie étaient satisfaites.

25. Dans une décision définitive du 6 décembre 2017, la Cour suprême refusa de recevoir le pourvoi des requérants. Elle rappela que la loi de 2012, étant donné qu'elle portait sur l'ensemble des biens acquis illicitement et pas nécessairement sur le produit du crime, n'exigeait pas l'existence d'un lien entre l'infraction principale et les biens visés par la confiscation.

26. À l'issue de la procédure de confiscation, trois des terrains confisqués, sur lesquels se trouvaient des constructions, furent mis aux enchères publiques et vendus à des tiers. Le reste des biens ne fit pas l'objet de mesures d'exécution. Aucune partie des sommes d'argent qui étaient dues par les requérants ne fut recouvrée auprès d'eux.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LA LOI DE 2012

A. L'adoption de la loi de 2012

27. La loi sur la confiscation du produit du crime (*Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*, ci-après « la loi de 2005 ») a été adoptée en 2005. Elle prévoyait la confiscation du produit du crime et exigeait donc une condamnation, ainsi que, conformément à la pratique des juridictions nationales, l'existence d'un lien de causalité entre l'infraction commise et les biens à confisquer. Les dispositions

pertinentes de la loi de 2005 sont décrites plus en détail dans l'arrêt *Todorov et autres c. Bulgarie*, n^{os} 50705/11 et 6 autres, §§ 90-110, 13 juillet 2021).

28. La loi de 2005 a été abrogée en 2012 lors de l'adoption de la loi sur la confiscation des biens acquis illicitement (*Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество*, ci-après « la loi de 2012 »). La principale nouveauté de la loi de 2012 résidait en ceci qu'elle prévoyait la confiscation des biens « illicites » et pas nécessairement du produit du crime. L'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi au Parlement expliquait la nécessité de cette loi dans les termes suivants :

« [Les changements qui sont intervenus en Bulgarie dans les années 90] ont favorisé [la mise en place] de structures criminelles organisées qui entravaient le fonctionnement de la démocratie et qui nuisaient à l'ordre social, tout en imposant des pratiques de corruption. Le sentiment que ces personnes étaient intouchables et à l'abri des sanctions a porté gravement atteinte aux idées de justice sociale et d'état de droit. Leurs biens sont exposés à la vue de tous les membres de la société comme autant de « richesses inexpliquées » (...)

Les citoyens considèrent très clairement la corruption comme le plus grand problème du pays (...) Il ne fait aucun doute que nous devons nous placer au niveau institutionnel pour nous attaquer aux systèmes et aux pratiques de corruption (...)

Le présent projet de loi représente une étape décisive en vue de l'élimination de cette insuffisance des mesures anticorruption, [et est] destiné à priver la criminalité organisée de toute possibilité de générer quelque forme de corruption que ce soit (...)

La confiscation des biens d'origine non établie est considérée en Europe et dans le monde comme un moyen efficace de lutter contre la criminalité organisée et la corruption (...) De cette manière, et en garantissant les droits des citoyens respectueux de la loi, nous serons à même de faire avancer notre lutte contre la criminalité, en la privant de ses gains financiers, qui sont l'une de ses principales raisons d'être.

La confiscation civile est une mesure différente qui vise à protéger l'intérêt général et qui se distingue des poursuites pénales. Dans le cadre de la confiscation civile, ce ne sont pas la commission d'une infraction et la culpabilité de son auteur qui revêtent un caractère décisif. La confiscation de biens n'est pas une sanction infligée à une personne coupable, mais une mesure d'intérêt général. Elle comporte un effet préventif et fait de la règle selon laquelle « nul ne doit s'enrichir par une infraction » une réalité. »

29. Le principal défaut qui a été relevé dans la loi de 2005 était la nécessité d'attendre l'issue de la procédure pénale engagée contre le défendeur pour soumettre la demande de confiscation (*Todorov et autres*, précité, § 102). Il a été considéré que faire du prononcé d'une condamnation pénale une condition préalable à une demande de confiscation civile rendait souvent l'intervention de l'État « inefficace ».

30. Le gouvernement bulgare a affirmé par la suite, notamment devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de la surveillance de l'exécution du jugement rendu par la Cour dans l'affaire *Dimitrovi c. Bulgarie* (n^o 12655/09, 3 mars 2015), que la loi de 2012 avait pour objet « de lutter contre la corruption et la criminalité organisée en permettant à l'État de procéder

au recouvrement des [biens] obtenus par le biais d'activités criminelles ou d'infractions administratives » (voir le bilan d'action DH-DD(2017)740).

31. Dans un arrêt du 13 octobre 2012, la Cour constitutionnelle bulgare a estimé que l'approche générale suivie dans la loi de 2012 était conforme aux dispositions de la Constitution qui garantissaient le droit à la propriété (*Решение № 13 от 13.10.2012 г. на КС по к. д. № 6/2012 г.*). Elle a déclaré, en particulier, ce qui suit :

« Ce ne sont pas des biens acquis depuis des sources licites qui font l'objet de la confiscation, mais des biens d'origine illicite (...) La loi vise à lutter contre les conséquences de l'enrichissement sans cause aux dépens d'autres personnes ou de l'ensemble de la société, c'est-à-dire contre l'enrichissement découlant d'activités interdites. »

Elle a donné des exemples de ce qui constituait des activités interdites (évasion fiscale, contrebande, corruption, traite d'êtres humains, trafic de drogues, vols à grande échelle) en appelant toutefois l'attention sur le fait que la procédure de confiscation telle que la prévoyait la loi de 2012 ne visait pas à établir en détail la teneur de ces activités.

32. Elle a en outre considéré que la loi de 2012 était suffisamment claire et ses conséquences prévisibles :

« [Il est faux de dire que] les personnes visées par la [loi de 2012] ne seraient pas en mesure de comprendre quel comportement elles doivent adopter pour éviter que cette loi ne s'applique à eux : elles ne doivent pas s'enrichir avec des biens acquis au moyen d'activités qui sortent du cadre de la loi (...) »

S'il est facile de savoir, au vu de la Constitution et de la législation, quelles sont les sources d'enrichissement licite, le défaut d'établissement de pareilles sources, qui en indique de fait l'absence, entraîne la conclusion logique que l'enrichissement des défendeurs en cause est de provenance illicite. »

33. La Cour constitutionnelle a néanmoins signalé qu'elle procédait en l'espèce à une appréciation abstraite de la loi de 2012, et que les organes compétents de l'État n'en restaient pas moins tenus de mener des appréciations et de prendre des décisions à la lumière des circonstances particulières de chaque affaire.

34. Enfin, la Cour constitutionnelle a considéré que l'approche précédente était dans certains cas ineffective dans le cadre de la loi de 2005 :

« par exemple, lorsque les éléments de preuve montrent clairement que certains biens sont d'origine illicite, mais que, dans le même temps, ils ne suffisent pas pour prononcer une condamnation pour une infraction établie au-delà de tout doute raisonnable, ainsi que dans le cas où des poursuites pénales sont entravées de manière temporaire ou permanente par un obstacle tel que la mort de l'auteur, l'amnistie, l'expiration d'un délai de prescription pour la conduite de poursuites pénales, l'immunité, une impossibilité objective de localiser l'auteur pour assurer sa participation à la procédure pénale, l'existence de troubles mentaux exclusifs de toute responsabilité pénale, etc. »

35. L'organe chargé d'engager et de mener les poursuites dans le cadre de la loi 2012 était la Commission pour la confiscation des biens acquis illicitement (« la Commission »)

36. La loi de 2012 est restée en vigueur jusqu'à son abrogation, en 2018, par la loi sur la riposte à la corruption et la confiscation des biens acquis illicitement (*Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество*, ci-après « la loi de 2018 »). La loi de 2018 prévoit essentiellement le même dispositif pour la confiscation des « biens acquis illicitement », à savoir les biens « pour lesquels il n'est pas établi d'origine licite » (article 5 § 1), et elle n'exige pas le prononcé d'une condamnation pénale.

37. La loi de 2018, conjointement avec d'autres lois, est actuellement considérée comme transposant en droit bulgare la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime (paragraphe 59-63 ci-dessous).

B. Les dispositions de fond

38. La loi de 2012 définissait les biens acquis illicitement comme « des biens pour lesquels il [n'était] pas établi d'origine licite » (article 1 § 2). La charge de la preuve de la « licéité » de leurs biens pesait sur les défendeurs (*Решение № 1 от 6.01.2017 г. на ВмАС по гр. д. № 254/2016 г.*; *Решение № 85 от 6.06.2017 г. на ВнАС по в. гр. д. № 167/2017 г.*; *Решение № 147 от 16.09.2019 г. на ВКС по гр. д. № 1998/2018 г.*; *Определение № 103 от 21.03.2022 г. на ВКС по гр. д. № 3979/2021 г.*). Dans son arrêt du 13 octobre 2012 (paragraphe 31 ci-dessus), la Cour constitutionnelle a considéré que cette présomption de fait de l'illicéité des biens était justifiée, estimant qu'elle facilitait l'établissement de la vérité et qu'elle représentait « un moyen proportionné d'atteindre le but de la loi, qui [était] conforme à la Constitution ».

39. Comme expliqué à son article 3 § 1, la loi de 2012 avait pour but de « protéger l'intérêt général en supprimant et en limitant les possibilités d'acquisition illicite de biens et d'utilisation des biens ainsi acquis ». Selon son article 3 § 2, l'application de cette loi devait respecter les droits des personnes concernées et éviter « tout risque d'iniquité ».

40. La confiscation pouvait être sollicitée après que des accusations en matière pénale eurent été portées contre le défendeur si elles concernaient les infractions qui étaient énumérées à l'article 22 § 1 de la loi de 2012. La liste de ces infractions était essentiellement la même que celle qui figurait à l'article 3 § 1 de la loi de 2005 (pour plus d'informations, voir *Todorov et autres*, précité, § 95), à laquelle avaient été ajoutées des infractions de corruption, des infractions contre les systèmes fiscal et budgétaire, et la traite des êtres humains. En vertu de l'article 22 § 2, une procédure de confiscation

pouvait également être ouverte lorsqu'à raison d'une amnistie, de l'expiration d'un délai de prescription, ou de la mort ou de l'incapacité du défendeur, celui-ci n'avait pas été formellement inculpé, et qu'il n'avait pas été engagé de procédure pénale, ou que la procédure pénale en cours avait été clôturée ; une juridiction nationale a appliqué cette disposition en indiquant que, selon des « données disponibles », une infraction pourrait néanmoins avoir été commise (*Решение № 7 от 6.01.2020 г. на ОС-Пловдив по гр. д. № 1121/2017 г.*).

41. Une procédure de confiscation pouvait également être engagée lorsque les autorités compétentes avaient rendu une décision définitive dans laquelle elles constataient qu'une infraction administrative avait été commise et qu'elle avait permis la réalisation d'un profit substantiel (au moins 150 000 BGN (76 700 EUR), seuil qui avait été abaissé à 100 000 BGN (51 150 EUR) en 2016), et lorsque l'État n'avait pas d'autre moyen de recouvrer ce profit.

42. La Commission devait établir qu'il existait, sur l'ensemble de la période considérée, un « écart important » entre les revenus du défendeur et la valeur des biens acquis par celui-ci, à savoir une différence d'au moins 250 000 BGN, soit 128 000 EUR (seuil abaissé en 2016 à 150 000 BGN, ou 76 700 EUR). À cette fin, elle devait apprécier tout bien en tenant compte de sa valeur de marché réelle au moment de son acquisition ou de son utilisation. Dans son arrêt du 13 octobre 2012 (paragraphe 31 ci-dessus), la Cour constitutionnelle a noté que ce qu'il fallait établir était le patrimoine du défendeur au début et à la fin de la période considérée, toute augmentation de ce patrimoine provenant de sources licites, ainsi que les dépenses du défendeur.

43. Selon la loi de 2012, les « biens acquis illicitement » étaient soumis à la confiscation (article 62). Plus précisément, les juridictions nationales devaient comparer, d'une part, les « revenus nets » du défendeur, c'est-à-dire ses revenus totaux diminués de ses dépenses courantes et extraordinaires, telles que le paiement d'impôts, et, d'autre part, la valeur des biens qu'il avait acquis durant la période considérée.

44. L'article 1 des dispositions supplémentaires de la loi de 2012 dressait une liste non exhaustive des sources licites de revenus, telles que les rémunérations perçues dans le cadre d'un contrat de travail ; les bénéfices nets tirés d'activités économiques, les dividendes et les intérêts ; les loyers perçus pour la location de biens acquis au moyen de revenus licites ; les gains réalisés à la loterie ou dans des jeux d'argent ; les sommes reçues pour la vente de biens acquis au moyen de revenus licites ; et les sentences arbitrales.

45. Au sens de la loi de 2012, les « biens acquis illicitement » pouvaient inclure des biens acquis par le conjoint ou les enfants mineurs du défendeur, ainsi que des biens acquis illicitement par une personne morale contrôlée par le défendeur (articles 63 et 66).

46. Le droit de l'État de confisquer ou de solliciter la confiscation d'un bien expirait dix ans après l'acquisition de celui-ci (article 73).

C. La décision interprétative n° 4 du 7 décembre 2018

47. Alors que la loi de 2012 permettait d'ouvrir une procédure de confiscation après que le défendeur eut été inculpé, sans qu'il fût nécessaire d'attendre le prononcé d'une condamnation par les juridictions pénales (paragraphe 40 ci-dessus), la pratique des juridictions nationales a d'abord varié quant à savoir si l'on pouvait poursuivre la confiscation dans les cas où la procédure pénale avait été clôturée après l'ouverture de la procédure de confiscation pour un motif autre que ceux énumérés à l'article 22 § 2 de la loi (paragraphe 40 ci-dessus), notamment lorsque la procédure pénale avait abouti à un acquittement.

48. La question a été réglée par une décision interprétative contraignante de la Cour suprême, à savoir la décision interprétative n° 4 du 7 décembre 2018 (*Тълкувателно решение № 4 от 7.12.2018 г. по тълк. д. № 4/2016 г. ОЧК*). La Cour suprême a estimé que la clôture de la procédure pénale pour un motif autre que ceux énumérés à l'article 22 § 2 de la loi de 2012 représentait un obstacle procédural absolu à la confiscation. Elle a déclaré que cela était dû à ce que la confiscation, afin de demeurer une ingérence proportionnée dans l'exercice du droit de propriété, ne pouvait être sollicitée en vertu de la loi de 2012 que contre des personnes qui remplissaient les conditions ayant permis l'ouverture de cette procédure. Selon elle, toute autre conclusion aurait impliqué que « la loi n'établi[ssait] pas de lien entre la commission d'infractions et la possibilité de solliciter la confiscation ». Elle a jugé important que le Gouvernement eût déclaré, notamment devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, que la loi de 2012 visait à faciliter la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (paragraphe 30 ci-dessus).

49. La Cour suprême a noté par ailleurs que la directive 2014/42/UE de l'Union européenne concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime (paragraphe 59-63 ci-dessous) établissait des normes minimales qui garantissaient les droits des personnes concernées, dont une qui subordonnait la confiscation à l'existence d'une condamnation pénale. Elle a jugé qu'accepter que les juridictions nationales pussent ordonner une confiscation en vertu de la loi de 2012 même en l'absence de condamnation impliquerait l'abandon de ces garanties.

50. Le 10 décembre 2018, soit trois jours après l'adoption de la décision interprétative susmentionnée, un député a introduit un projet de loi portant modification de la loi de 2018 (paragraphe 36 ci-dessus). Ce projet de loi, qui a été adopté le 20 décembre 2018, prévoyait : 1) que la clôture de la procédure pénale engagée contre une personne qui était défendeur dans une procédure de confiscation, y compris lorsqu'elle avait lieu à la suite d'un acquittement, ne priverait pas l'État du droit de solliciter la confiscation (article 153 § 6 de la loi de 2018), et 2) que la règle précédente s'appliquerait également à toute procédure de confiscation en cours qui avait été ouverte en vertu de la

loi de 2012 (article 5 § 2 des dispositions conclusives et transitoires de la loi de 2018).

51. Afin de justifier ces modifications, il a été avancé qu'elles reflétaient ce qui avait été « l'intention réelle du législateur » lorsqu'il avait adopté la loi de 2012.

D. La procédure

52. Une fois qu'elle avait été avisée par d'autres organes compétents qu'il existait des motifs justifiant l'ouverture d'une procédure de confiscation, la Commission ouvrait une enquête dans l'un de ses bureaux régionaux afin de déterminer le patrimoine, les revenus et les dépenses de la personne visée. À ce stade, elle pouvait demander l'imposition d'injonctions et d'autres mesures provisoires. Après l'imposition de ces mesures, la Commission était tenue de révéler aux personnes mises en cause les éléments qu'elle avait recueillis, et de leur donner la possibilité de formuler des observations ou de produire d'autres éléments. À la lumière des conclusions de son enquête, la Commission décidait alors de clôturer la procédure ou d'introduire une demande de confiscation.

53. Les demandes de confiscation étaient examinées par les juridictions lors d'une audience publique conformément aux règles de procédure civile, et jusqu'à trois degrés de juridiction étaient susceptibles de les examiner.

54. L'État pouvait utiliser les biens confisqués pour indemniser les victimes de l'infraction commise par le défendeur si les biens qui restaient en sa possession ne suffisaient pas pour cela (article 90a de la loi de 2012).

55. L'État était tenu responsable de tous dommages causés par des décisions ou des mesures illégales prises par ses organes en application de la loi de 2012 (article 91).

II. LE CODE DE PROCÉDURE CIVILE

56. L'article 303 § 1 7) du code de procédure civile dispose qu'une partie intéressée peut demander la réouverture d'une procédure civile lorsqu'un « arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme constate une violation de la [Convention] », et qu'« un nouvel examen de l'affaire est nécessaire afin de remédier aux conséquences de la violation ».

57. Selon l'article 309 § 2, lu conjointement avec l'article 245 § 3 du code, si une demande de réouverture d'une affaire a été accueillie et que la cause en faveur de laquelle l'affaire avait été tranchée est finalement rejetée, la juridiction qui connaît de l'affaire rouverte doit ordonner le remboursement de tous frais engagés par la partie initialement perdante.

III. LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE PERTINENTS

58. Une synthèse des textes internationaux pertinents figure dans les arrêts *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* ([GC], n^{os} 1828/06 et 2 autres, §§ 139-53, 28 juin 2018) et *Todorov et autres* (précité, §§ 116-20).

59. Pour ce qui est du droit européen, la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne établit des « règles minimales relatives au gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure et à la confiscation de biens en matière pénale » (article 1 § 1 de la directive).

60. L'article 4 de la directive, intitulé « Confiscation », dispose ce qui suit à son paragraphe 1 :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits, sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale (...) »

61. L'article 5 § 1 de la directive prévoit en outre un dispositif appelé « confiscation élargie », dans les termes suivants :

« Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des biens appartenant à une personne reconnue coupable d'une infraction pénale susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique, lorsqu'une juridiction, sur la base des circonstances de l'affaire, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles, tels que le fait que la valeur des biens est disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne condamnée, est convaincue que les biens en question proviennent d'activités criminelles. »

62. L'article 8 de la directive dispose, entre autres, ce qui suit :

« Dans les procédures visées à l'article 5, la personne concernée a une possibilité réelle de contester les circonstances de l'espèce, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles sur la base desquels les biens concernés sont considérés comme des biens provenant d'activités criminelles. »

63. Les considérants 15, 20 et 21 apportent des précisions :

« (15) Sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale, il devrait être possible de confisquer des instruments et produits du crime ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits (...) »

(20) Lorsqu'ils déterminent si une infraction pénale est susceptible de donner lieu à un avantage économique, les États membres peuvent prendre en compte le mode opératoire, par exemple si l'une des circonstances de l'infraction est que celle-ci a été commise dans le cadre de la criminalité organisée ou avec l'intention de tirer des profits réguliers d'infractions pénales. Cependant, cela ne devrait pas, en général, porter atteinte à la possibilité de procéder à une confiscation élargie.

(21) La confiscation élargie devrait être possible lorsqu'une juridiction est convaincue que les biens en question proviennent d'activités criminelles. Cela ne

signifie pas qu'il doit être établi que les biens en question proviennent d'activités criminelles. Les États membres peuvent prévoir qu'il serait suffisant, par exemple, que la juridiction juge selon le critère de la plus grande probabilité ou suppose raisonnablement qu'il est nettement plus probable que les biens en question aient été obtenus par des activités criminelles plutôt que par d'autres activités. Dans ce contexte, la juridiction doit examiner les circonstances spécifiques de l'espèce, y compris les faits et les éléments de preuve disponibles sur la base desquels une décision de confiscation élargie pourrait être rendue. Le fait que les biens de la personne sont disproportionnés par rapport à ses revenus légaux pourrait être l'un des faits conduisant la juridiction à conclure que lesdits biens proviennent d'activités criminelles. Les États membres pourraient aussi prévoir que l'on exige que, pendant un certain laps de temps, les biens soient considérés comme provenant d'activités criminelles. »

64. Le 28 octobre 2021, la Cour de justice de l'Union européenne (« la CJUE ») a rendu un arrêt concernant la loi de 2018 (qui a remplacé la loi de 2012, et qui prévoit essentiellement le même mécanisme de confiscation ; paragraphe 36 ci-dessus) à la suite d'une demande de procédure préjudicielle (*Komisija za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo*, C 319/19, EU:C:2021:883). Les questions qui étaient soulevées avaient trait à la compatibilité de la loi de 2018 avec les dispositions de la directive 2014/42.

65. Au niveau interne, Z.V. avait été accusée d'abus de fonctions. La procédure pénale qui avait été engagée contre elle demeurait pendante. Entretemps, la Commission avait introduit une demande de confiscation contre elle, son époux et une société, estimant qu'il existait un écart important entre leur patrimoine et leurs revenus. La question avait été renvoyée à la CJUE par le tribunal municipal de première instance de Sofia, celui-ci n'étant pas certain que la loi de 2018 apportât les garanties procédurales minimales qu'exigeait la directive.

66. La CJUE a estimé, en particulier, ce qui suit (citations omises) :

« 36. [C]ompte tenu des objectifs et du libellé des dispositions de la directive 2014/42 ainsi que du contexte dans lequel celle-ci a été adoptée, il y a lieu de considérer que cette directive (...) est un acte visant à obliger les États membres à mettre en place des règles minimales communes de confiscation des instruments et des produits en rapport avec des infractions pénales, en vue, notamment, de faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires de confiscation adoptées dans le cadre de procédures pénales.

37. La directive 2014/42 ne régit donc pas la confiscation d'instruments et de produits provenant d'activités illégales qui est ordonnée par une juridiction d'un État membre dans le cadre ou à la suite d'une procédure qui ne porte pas sur la constatation d'une ou de plusieurs infractions pénales. Une telle confiscation échappe, en effet, aux règles minimales que cette directive établit, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de celle-ci, et sa réglementation entre donc dans la compétence des États membres, évoquée au considérant 22 de ladite directive, de prévoir des pouvoirs plus étendus dans leur droit national.

38. En l'occurrence, il apparaît que la procédure de confiscation pendante devant la juridiction de renvoi est de nature civile et qu'elle coexiste, en droit interne, avec un régime de confiscation de droit pénal. Certes, en vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la [loi de 2018], une telle procédure est engagée par la [Commission] lorsque cette

dernière est informée du fait qu'une personne est accusée d'avoir commis certaines infractions pénales. Cependant, il ressort des éléments du dossier dont dispose la Cour que, conformément aux dispositions de cette loi, une fois ouverte, cette procédure, qui se concentre exclusivement sur les biens dont il est allégué qu'ils ont été acquis illégalement, est menée de manière indépendante d'une éventuelle procédure pénale engagée contre l'auteur présumé des infractions en cause ainsi que de l'issue d'une telle procédure, en particulier de l'éventuelle condamnation de celui-ci.

39. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la décision que la juridiction de renvoi est appelée à adopter dans l'affaire au principal ne s'inscrit pas dans le cadre ou à la suite d'une procédure portant sur une ou plusieurs infractions pénales. En outre, la confiscation qu'elle est susceptible d'ordonner à l'issue de l'examen de la demande dont elle est saisie ne dépend pas de la condamnation pénale de la personne concernée. Une telle procédure ne relève donc pas du champ d'application de la directive 2014/42.

(...)

41. Eu égard aux considérations qui précèdent (...) la directive 2014/42 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à une réglementation d'un État membre qui prévoit que la confiscation de biens acquis illégalement est ordonnée par une juridiction nationale dans le cadre ou à la suite d'une procédure qui ne porte pas sur la constatation d'une ou de plusieurs infractions pénales. »

EN DROIT

I. JONCTION DES REQUÊTES

67. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge approprié de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

68. Les requérants allèguent que la confiscation de leurs biens était injuste et arbitraire. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ainsi que l'article 6 § 1 et l'article 13 de la Convention.

69. Maîtresse de la qualification juridique des faits (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, §§ 114 et 126, 20 mars 2018), la Cour considère que le grief en question doit être examiné uniquement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (voir également *Todorov et autres c. Bulgarie*, n°s 50705/11 et 6 autres, § 129, 13 juillet 2021), lequel est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

1. *Sur l'abus du droit de recours individuel*

70. En ce qui concerne la requête n° 265/17, le Gouvernement expose que le requérant a abusé de son droit de recours individuel à deux égards. Premièrement, il n'aurait soumis avec son formulaire de requête que le dispositif de la condamnation dont il a fait l'objet en Bulgarie (paragraphe 6 ci-dessus), et non l'exposé des motifs, lequel a été soumis par le Gouvernement après que la requête lui eut été communiquée. Deuxièmement, il a présenté à la Cour des documents relatifs à sa situation en Belgique dont ne disposaient pas les juridictions internes lors de la procédure de confiscation.

71. Le requérant ne formule pas d'observations sur ces points.

72. Selon l'article 35 § 3 a) de la Convention, la Cour peut déclarer une requête abusive notamment si elle se fonde délibérément sur des faits controuvés. Cela vaut également lorsque le requérant a soumis des informations trompeuses ou incomplètes (voir, parmi d'autres, *Gross c. Suisse* [GC], n° 67810/10, § 28, CEDH 2014, et les références qui y sont citées).

73. Dans la présente espèce, il apparaît que le requérant a en effet soumis des informations qui étaient en partie trompeuses et incomplètes, comme l'affirme le Gouvernement. En outre, le requérant n'a pas indiqué à la Cour qu'il avait fait l'objet d'une condamnation en Belgique, information qui, là encore, a été soumise à la Cour par le Gouvernement seulement après que la requête lui eut été communiquée (paragraphe 90 ci-dessous). Toutefois, aucune de ces omissions, qu'on les considère isolément ou ensemble, n'apparaît concerner des informations essentielles relativement à la requête ou qui ont trait au cœur même de celle-ci. Le grief considéré porte sur la confiscation des biens du requérant qui se fondait sur les motifs et considérations mis en avant par les juridictions bulgares, à la lumière des faits dont elles avaient connaissance et qu'elles avaient examinés (*Todorov et autres*, précité, § 228, et paragraphe 127 ci-dessous). Elles n'avaient apparemment pas connaissance de la condamnation qui avait été prononcée contre le requérant en Belgique, et celle-ci n'a donc pas fait l'objet de leurs délibérations (paragraphe 10 ci-dessus). Par conséquent, il n'existe pas de motifs suffisants pour déclarer la requête abusive au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention.

2. *Sur le non-épuisement des voies de recours internes*

74. En ce qui concerne la requête n° 265/17, le Gouvernement avance en outre que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes qui étaient disponibles. À cet égard, il expose que le requérant n'a pas soulevé d'objection quant au fait que le tribunal régional de Targovichté n'avait pas appelé à comparaître les témoins dont le requérant affirmait qu'ils pouvaient attester l'existence d'un don pécuniaire que son frère lui aurait fait (paragraphe 11 ci-dessus). Le requérant ne réplique pas à cet argument.

75. La Cour note pour sa part qu'une telle omission par le requérant ne concerne, le cas échéant, qu'un seul aspect de sa requête, lequel ne présente pas un caractère décisif, et qu'elle n'est liée qu'à un seul des arguments qu'il a mis en avant au niveau interne. L'omission alléguée n'est donc pas suffisante pour justifier le rejet de la requête pour non-épuisement des voies de recours internes.

76. En ce qui concerne la requête n° 26473/18, le Gouvernement plaide le non-épuisement des voies de recours internes pour deux motifs. Premièrement, il dit que les requérants n'ont pas expressément introduit leurs griefs sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 au niveau interne. Deuxièmement, il déclare que, bien que les requérants allèguent que la confiscation de leurs biens a été arbitraire et injuste, ils n'ont pas intenté d'action en responsabilité délictuelle contre la Commission en produisant des arguments en ce sens. Les requérants ne formulent pas d'observations sur ces points.

77. En ce qui concerne le premier volet de l'exception soulevée par le Gouvernement, la Cour est d'avis que, si les requérants ne se sont pas expressément fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1 devant les juridictions internes, ils se sont placés sous l'angle de cette disposition en substance. Ils se sont efforcés de défendre leurs droits de propriété, affirmant que leurs biens avaient été acquis de manière licite et que la présomption d'origine illicite de ceux-ci ne leur était pas applicable (paragraphe 19 ci-dessus). En ce qui concerne le second volet de l'exception, le Gouvernement n'a pas démontré que les requérants pouvaient demander réparation pour avoir fait l'objet d'une mesure telle que la confiscation de leurs biens, celle-ci étant considérée comme conforme à l'ordre juridique interne. Les règles relatives à la responsabilité de l'État en cas de dommages causés à des personnes énoncent clairement que cette responsabilité ne peut être engagée que lorsque des organes de l'État ont pris des mesures ou des décisions qui sont considérées comme illégales (paragraphe 55 ci-dessus et *Nedyalkov et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 663/11, §§ 62-64, 10 septembre 2013).

78. Au vu des considérations précédentes, la Cour rejette les exceptions que soulève le Gouvernement pour non-épuisement des voies de recours internes.

3. Conclusion quant à la recevabilité

79. Enfin, constatant que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées ni irrecevables pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Les requérants

i. Requête n° 265/17 : Yordanov c. Bulgarie

80. Le requérant ne soumet pas d'observations quant au fond.

ii. Requête n° 26473/18 : Bozadzhieva et autres c. Bulgarie

81. Les requérants prient instamment la Cour d'examiner leurs griefs à la lumière des accusations qui ont été portées contre la première requérante et des conclusions des juridictions internes.

82. Les requérants reprochent à la loi de 2012 de traiter automatiquement les biens dont la provenance n'est pas établie comme des biens acquis illicitement, qualifiant d'« artificielle » l'assimilation qui est faite selon eux entre ces deux catégories. Ils allèguent qu'il n'est souvent pas possible de prouver la provenance licite de tels biens à cause « d'une charge de la preuve, d'un formalisme [ou] d'abus excessifs ». Ils estiment donc que l'approche générale de la loi de 2012 est mauvaise.

83. Les requérants avancent que la loi de 2012 ne poursuivait aucun but légitime d'intérêt général. Ils disent, en particulier, qu'elle ne visait pas à faciliter la lutte contre la criminalité, affirmant qu'elle n'avait pas pour objet d'établir la provenance criminelle des biens et qu'elle ne permettait pas de prévenir de quelque manière la commission d'infractions. Ils affirment que l'État, plutôt que de trouver des moyens de combattre effectivement la criminalité, s'est contenté de confisquer tout bien suspect. Il existe toutefois à leurs yeux un risque que ce mécanisme soit appliqué de manière sélective ou arbitraire.

84. Alléguant que la loi de 2012 ne concernait pas spécifiquement la confiscation du produit du crime et que l'existence d'une condamnation pénale n'était pas une condition préalable à la confiscation, les requérants estiment que la loi de 2012 s'apparente donc à la loi sur le patrimoine des citoyens, qui était en vigueur avant l'adoption de la loi de 2005 (*Todorov et autres*, précité, § 112). Les requérants invoquent donc les conclusions que la Cour a formulées dans l'affaire *Dimitrovi c. Bulgarie*, n° 12655/09, 3 mars 2015), dans laquelle elle a critiqué la loi sur le patrimoine des citoyens, considérant que la confiscation dont les biens des requérants avaient fait l'objet en application de celle-ci avait été arbitraire.

85. Les requérants appellent l'attention sur le fait que la loi de 2012 prévoit des motifs de confiscation beaucoup plus larges que ceux qui sont définis dans la directive 2014/42/UE (paragraphes 59-63 ci-dessus). Ils disent que la CJUE a cependant constaté, dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire C-319/19 (paragraphes 64-66 ci-dessus), qu'un système de confiscation tel que celui établi par la loi de 2012 ne relevait pas du champ d'application de la directive.

Selon eux, cela implique que la loi n'apportait pas les garanties et les protections consacrées par la directive, en particulier l'obligation d'établir la provenance criminelle des biens à confisquer.

86. Enfin, les requérants contestent les conclusions que les juridictions nationales ont formulées dans leur cause, se plaignant d'avoir eu à supporter la charge de la preuve quant à la provenance licite de leurs biens. Ils estiment que la confiscation dont les biens de la seconde et du troisième requérants ont fait l'objet au motif que ces derniers étaient liés à la première requérante était excessive.

b) Le Gouvernement

i. Remarques générales

87. Le Gouvernement avance que la loi de 2012 était suffisamment claire et ses conséquences prévisibles. Il dit qu'elle prévoyait des garanties adéquates contre l'arbitraire, et que la pratique judiciaire quant à son application était uniforme.

88. Le Gouvernement expose que l'ingérence qui a eu lieu dans l'exercice des droits des requérants poursuivait un but légitime d'intérêt général. À l'appui de cette affirmation, il déclare que la loi de 2012, sur laquelle se fondait selon lui l'ingérence en question, visait à protéger l'intérêt général « en prévenant l'acquisition illicite de biens et le transfert des biens ainsi acquis et en limitant les possibilités de se livrer à pareille acquisition et à pareil transfert ». Il avance que la loi de 2012 s'attachait également à « éroder les fondements économiques de la corruption et de la criminalité organisée » en mettant fin à l'accumulation de richesses inexpliquées par le biais d'activités criminelles.

89. Selon le Gouvernement, la situation dans laquelle se trouvait la Bulgarie au début des années 2000 en matière de criminalité organisée appelait des « mesures décisives ». Il dit que l'une de ces mesures a été l'adoption de la loi de 2005 (paragraphe 27 ci-dessus), mais que celle-ci s'est toutefois révélée inefficace en bon nombre d'occasions, et qu'elle a finalement été remplacée par la loi de 2012.

ii. Thèses relatives à chacune des requêtes

α) Requête n° 265/17 : Yordanov c. Bulgarie

90. Le Gouvernement produit une condamnation pénale qui a été rendue contre le requérant en Belgique le 29 février 2008 par le tribunal de première instance du Limbourg. Le requérant a été condamné pour avoir employé neuf ressortissants bulgares dans l'une des entreprises qui lui appartenaient en Belgique sans disposer des permis de travail nécessaires et sans verser de cotisations sociales. Les infractions en question avaient été commises en 2006. Le requérant a été condamné à payer une amende, assortie d'un sursis de trois ans. La condamnation et la peine ont pris effet et ont été transmises aux

autorités bulgares aux fins d'exécution. Le Gouvernement avance que cette condamnation, conjuguée aux déclarations des autorités belges en date de 2011 selon lesquelles le requérant était visé par une enquête pour des infractions similaires (informations qui ont été examinées dans le cadre de la procédure interne, voir le paragraphe 9 ci-dessus), signifie qu'il se livrait à des « activités criminelles continues ».

91. Le Gouvernement affirme que les juridictions nationales se sont penchées attentivement sur les griefs qui étaient soulevés contre le requérant dans le cadre de la procédure de confiscation et qu'elles ont motivé leur ordonnance de confiscation de manière appropriée et suffisante, examinant en outre « l'existence d'un lien entre les biens, les revenus et les activités illicites du requérant ». Il estime que le requérant disposait de tous les moyens de procédure nécessaires pour prouver ses allégations quant à la provenance de ses biens, mais qu'il n'a pas soumis d'éléments de preuve convaincants à cet égard.

92. Enfin, le Gouvernement voit dans l'affaire du requérant un « exemple frappant » de l'effectivité de la loi de 2012 et, plus précisément, de la manière dont elle permet de « lutter contre les conséquences de l'accumulation de « richesses inexplicables » ».

β) Requête n° 26473/18 : *Bozadzhieva et autres c. Bulgarie*

93. Dans une déclaration que soumet le Gouvernement et qui a été établie pour la présente procédure, la Commission affirme que l'argent reçu par la première requérante qui a été à l'origine des différentes procédures ouvertes contre elle et les autres requérants était, de fait, le fruit de sa participation à un système supposément frauduleux qui avait été mis en œuvre dans les régions à majorité musulmane. Ce système, qui aurait été mis au jour par des journalistes d'investigation, a été décrit comme suit par la Commission :

« [A]u moyen de différents profils, qui sont parfois faux, des personnes s'inscrivent sur différents sites Internet et, formulant de fausses promesses de mariage, affirment qu'elles ont besoin d'une aide financière pour le traitement d'une maladie inexistante ou ont recours à d'autres moyens similaires, et trompent des ressortissants étrangers, qui sont, le plus souvent des ressortissants turcs vivant dans différentes parties du monde, dans le seul but de recevoir de l'argent de leur part, comptant avant tout sur la naïveté et les bonnes intentions des étrangers, ainsi que sur certaines règles de leur religion, telles que l'obligation d'aider les pauvres. Il ne fait aucun doute que le système ainsi décrit repose sur la fraude, qui est une infraction pénale, mais [cette infraction] est restée impunie, principalement parce que les personnes trompées sont nombreuses et parce qu'il s'agit d'étrangers qui ne résident pas en Bulgarie et qui sont donc peu susceptibles de se plaindre auprès des autorités locales qu'elles ont été victimes de fraude. »

Selon la Commission, c'est à cause des circonstances susmentionnées que la première requérante n'a pas contesté les faits qui lui étaient reprochés dans la procédure pénale (paragraphe 17 ci-dessus), et que les trois requérants se sont montrés réticents à révéler la véritable origine de leur argent.

94. Au sujet de la confiscation des biens des requérants, le Gouvernement avance que la cour d'appel de Varna a établi l'existence d'« activités illicites ». Il dit qu'elle a en outre constaté l'existence d'une différence importante entre les revenus des requérants et la valeur de leurs biens. Il affirme que les requérants sont demeurés largement passifs et qu'ils n'ont pas prouvé l'origine licite de leurs biens, notant en particulier qu'ils n'ont pas prouvé leur allégation selon laquelle les sommes reçues de l'étranger étaient des dons et des prêts ; selon lui, ils ont avancé à cet égard des explications « dénuées de fondement et de tout caractère convaincant ».

95. Le Gouvernement déclare que, de plus, la confiscation a été ordonnée dans le cadre d'une procédure équitable, dans laquelle les requérants ont eu la possibilité de soumettre des éléments de preuve et de prouver leurs allégations. Il estime que la cour d'appel de Varna a mené son analyse en se fondant sur les éléments de preuve qui avaient été recueillis et qu'elle a motivé son arrêt de manière appropriée.

2. *L'appréciation de la Cour*

a) **Sur l'existence d'une ingérence et sur la règle applicable de l'article 1 du Protocole n° 1**

96. Il n'est pas contesté entre les parties que la confiscation des biens des requérants constitue une ingérence dans l'exercice de leurs droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

97. L'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit au respect de la propriété, contient trois normes distinctes. La première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa, énonce le principe général du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, parmi d'autres, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 44, CEDH 1999-V).

98. Dans l'arrêt *Todorov et autres* (précité, § 181), la Cour a signalé que, dans des affaires précédentes qui concernaient la confiscation de biens, elle avait estimé que l'ingérence observée dans les droits des requérants relevait du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, lequel permet de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, alors que dans d'autres affaires, elle a traité la confiscation comme une privation de propriété, conformément à la seconde phrase du premier alinéa de ladite disposition. Comme dans *Todorov et autres* (*ibidem*, § 182, avec d'autres références), elle considère qu'elle n'a pas à déterminer laquelle des deux règles s'applique,

étant donné que les principes applicables sont essentiellement les mêmes pour l'une et pour l'autre. En particulier, une ingérence dans l'exercice des droits de propriété garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 doit être légale, servir l'intérêt général et ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits du requérant.

b) Sur la légalité

99. Pour être jugée compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1, une ingérence doit avant tout être légale (voir, parmi d'autres, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). Dans la présente espèce, l'ingérence qui a eu lieu dans l'exercice des droits des requérants se fondait sur la loi de 2012 (paragraphe 28-51 ci-dessus), et les intéressés n'ont pas contesté qu'elle eût un fondement en droit interne.

c) Sur l'existence d'un but légitime

100. Comme indiqué ci-dessus, toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de droits protégés par l'article 1 du Protocole n° 1 doit également poursuivre un but légitime d'intérêt général (voir également, parmi d'autres, *Bélané Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 113, 13 décembre 2016).

101. Dans *Todorov et autres* (précité, § 186), la Cour a jugé que l'atteinte qui avait été faite aux « biens » des requérants, laquelle se fondait sur la loi de 2005, avait poursuivi un but légitime, à savoir prévenir l'acquisition illicite de biens par le biais d'activités criminelles et l'utilisation des biens ainsi acquis. Comme examiné ci-dessus, la loi de 2005 prévoyait expressément la confiscation du produit du crime (paragraphe 27 ci-dessus). La Cour a de même estimé, dans d'autres affaires portant sur la confiscation du produit du crime, que l'ingérence qui avait eu lieu dans l'exercice des droits des requérants poursuivait un but légitime d'intérêt général (voir, par exemple, *Butler c. Royaume-Uni* (déc.), n° 41661/98, CEDH 2002-VI, et *Silickienė c. Lituanie*, n° 20496/02, § 65, 10 avril 2012).

102. En revanche, dans l'affaire *Dimitrovi* (arrêt précité, §§ 53-54), qui concernait la confiscation de ce qui, aux termes de la législation alors en vigueur, portait le nom de « revenus non liés au travail », et non la confiscation du produit du crime, la Cour a jugé que l'ingérence qui avait eu lieu dans l'exercice des droits des requérants n'avait poursuivi aucun but légitime d'intérêt général. Elle a estimé que l'un des buts légitimes mis en avant par le Gouvernement, à savoir garantir la justice et l'égalité ainsi que des conditions équitables pour la conduite d'activités économiques, était trop général et trop vague, et qu'il était contraire à la valeur que constituait l'entrepreneuriat économique. De plus, la législation applicable n'avait pas été conçue afin d'aider à lutter contre la criminalité, bien que le Gouvernement l'affirmât, les autorités n'ayant pas cherché à prouver que les biens à confisquer constituaient le produit du crime ; l'ingérence ne visait pas non plus à lutter

contre l'évasion fiscale, étant donné que la législation fiscale s'appliquait aux revenus des requérants et que les autorités avaient bien mené une procédure fiscale.

103. Dans la présente affaire, le Gouvernement avance que la loi de 2012 poursuivait deux buts : d'une part, saper les fondements économiques de la corruption et de la criminalité organisée en mettant fin à l'accumulation de richesses inexpliquées découlant d'activités criminelles, et, d'autre part, prévenir l'acquisition illicite de biens et le transfert des biens ainsi acquis, et limiter les possibilités de se livrer à pareille acquisition et à pareil transfert (paragraphe 88 ci-dessus).

104. Selon l'exposé des motifs qui accompagnait la loi de 2012 lors de son examen par le Parlement, la nouvelle législation avait pour objet d'améliorer la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ce document mentionnait à maintes reprises la nécessité d'adopter une législation visant à combattre la criminalité organisée et la corruption en privant les auteurs de ces infractions de tout profit financier (paragraphe 28 ci-dessus). En outre, il indiquait que le remplacement de la loi de 2005 par une nouvelle législation était justifié non pas par la nécessité d'étendre le champ d'application de la législation, mais par la nécessité de remédier à un défaut précis de la législation originale, à savoir l'obligation d'attendre la conclusion de la procédure pénale pour procéder à la confiscation (paragraphes 28-29 ci-dessus).

105. En outre, le gouvernement bulgare a déclaré au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que la loi avait pour but « de lutter contre la corruption et la criminalité organisée » (paragraphe 30 ci-dessus). Une position analogue a été adoptée à l'égard de l'Union européenne, à laquelle la loi de 2018, qui prévoyait un système de confiscation comparable, a été présentée comme transposant en droit bulgare la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (paragraphes 36-37 ci-dessus).

106. Dans la même veine, la Cour constitutionnelle bulgare a noté dans son arrêt du 13 octobre 2021 que la loi de 2012 visait à garantir la confiscation de ce qui constituait essentiellement le produit du crime, ou le produit d'activités clairement illicites, telles que l'évasion fiscale, la contrebande, la corruption, la traite d'êtres humains, le trafic de drogues ou le grand banditisme (paragraphe 31 ci-dessus). De plus, la Cour constitutionnelle a dit que la loi serait également applicable en l'absence de condamnation pour une infraction pénale, lorsqu'il était impossible de mener des poursuites à cause de la mort de l'auteur des faits, d'une amnistie, de l'expiration d'un délai de prescription ou d'autres raisons analogues, ou lorsque les éléments qui tendaient à prouver la conduite d'activités illicites étaient insuffisants pour prononcer « une condamnation pour une infraction établie au-delà de tout doute raisonnable » (paragraphe 34 ci-dessus).

107. La Cour observe en outre que la loi de 2012 comportait une liste d'infractions pénales principales et qu'elle mentionnait également certaines infractions administratives. La Commission ne pouvait engager de procédure de confiscation que s'il existait au moins un soupçon de commission d'une infraction pénale ou qu'une décision définitive avait été prononcée concernant une infraction administrative (paragraphe 40-41 ci-dessus).

108. Le Gouvernement avance par ailleurs que la loi de 2012 visait à « prévenir l'acquisition illicite de biens et le transfert des biens ainsi acquis et [à] limiter les possibilités de se livrer à pareille acquisition et à pareil transfert » (paragraphe 88 ci-dessus).

109. Ce but n'était pas expressément formulé dans la justification de la loi de 2012, que ce soit au niveau national ou international, mais il figurait dans la loi elle-même, dont l'article 3 § 1 indiquait qu'elle avait pour but de « supprimer et [de] limiter les possibilités d'acquisition illicite de biens et d'utilisation des biens ainsi acquis » et prévoyait la confiscation de « biens pour lesquels il [n'était] pas établi d'origine licite » (paragraphe 38-39 ci-dessus). Le Gouvernement n'a pas donné de précisions sur ce que l'on pouvait entendre par « acquisition illicite de biens », en dehors de l'acquisition de biens au moyen des infractions pénales ou administratives visées dans la loi de 2012.

110. La Cour a déjà dit en diverses occasions que la confiscation du produit du crime était conforme à l'intérêt général de la communauté (*Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, § 30, série A n° 281-A). Une ordonnance de confiscation portant sur un bien qui a été acquis de manière illicite œuvre pour l'intérêt général, opérant comme une arme dissuasive à l'égard de ceux qui envisagent de se lancer dans des activités délictueuses, et veillant aussi à ce que le crime ne paie pas (*Denisova et Moiseyeva c. Russie*, n° 16903/03, § 58, 1^{er} avril 2010, avec des références à *Phillips c. Royaume-Uni*, n° 41087/98, § 52, CEDH 2001-VII, et à *Dassa Foundation et autres c. Liechtenstein* (déc.), n° 696/05, 10 juillet 2007).

111. Au vu des considérations précédentes, la Cour est convaincue que la loi de 2012 poursuivait un but légitime d'intérêt général, à savoir prévenir l'acquisition illicite de biens au moyen d'infractions pénales ou administratives, comme indiqué dans cette loi.

d) Sur la proportionnalité

i. Généralités

112. Les principes généraux applicables qui découlent de la jurisprudence de la Cour ont été résumés dans l'arrêt *Todorov et autres* (précité, §§ 187-188, avec d'autres références). En particulier, la Cour a estimé que toute ingérence dans l'exercice des droits de propriété devait ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels, tout en reconnaissant que

les États conservaient néanmoins une ample marge d'appréciation pour ce qui était des mesures relatives à la stratégie politique, économique ou sociale. En outre, dans une procédure judiciaire ayant trait au droit de propriété, la personne concernée doit avoir une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes et de contester effectivement les mesures portant atteinte aux droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

113. Dans l'affaire *Todorov et autres* (précité, §§ 200-211), la Cour a procédé à une analyse détaillée des caractéristiques spécifiques de la loi de 2005 telle qu'elle était appliquée par les juridictions nationales. Comme indiqué ci-dessus, cette affaire portait sur la question de la confiscation en application de la loi de 2005, qui était la législation précédant la loi de 2012 et qui traitait expressément du produit du crime (paragraphe 27 ci-dessus). La Cour a relevé dans la loi de 2005 et dans ses modalités d'application des insuffisances qui, dans bon nombre de situations, avaient pu avoir pour conséquence de faire supporter une charge excessive aux requérants et de faire pencher la balance en faveur de l'État lors de la procédure.

114. La Cour s'inquiète de ce que bon nombre de ces insuffisances n'ont pas été corrigées dans la loi de 2012.

115. La liste des infractions principales figurant dans la loi de 2012 restait très large, et elle était comparable à celle que l'on trouvait dans la loi de 2005 (paragraphe 40 ci-dessus et *Todorov et autres*, précité, § 95). Une procédure pouvait ainsi être engagée en application de la loi de 2012 non seulement pour des infractions particulièrement graves, telles que celles liées à la criminalité organisée, au trafic de drogues, à la corruption dans la fonction publique ou au blanchiment d'argent, ou pour d'autres infractions dont on pouvait supposer qu'elles généraient toujours des revenus, mais aussi pour d'autres infractions diverses, ainsi que pour certaines infractions administratives.

116. Le caractère étendu du champ d'application de la loi de 2012 tenait également à la période à laquelle elle s'appliquait. Si elle ne visait pas les biens acquis au cours des 25 années antérieures, comme le faisait la loi de 2005 (*Todorov et autres*, précité, § 98), elle obligeait les défendeurs à établir la légalité de leurs revenus et de leurs dépenses pour une période de dix ans (paragraphe 46 ci-dessus), ce qui restait une durée considérable. En outre, la loi de 2012 pouvait s'appliquer même lorsque les infractions principales avaient été commises des années avant son entrée en vigueur, comme ce fut le cas, par exemple, dans la cause de l'un des requérants individuels de la présente espèce, M. Yordanov, qui avait commis une infraction entre 2005 et 2008 (paragraphe 5 ci-dessus).

117. Comme dans le cas de la loi de 2005 (*Todorov et autres*, précité, § 202), la Cour considère qu'il est raisonnable de supposer que, compte tenu du champ d'application assez large de la loi de 2012, ainsi que de l'application rétroactive de celle-ci, il était difficile pour les requérants de prouver la source licite de leurs revenus ou la provenance licite de tout bien se trouvant en leur possession.

118. Pourtant, dans ces conditions, la loi de 2012 et la pratique judiciaire en vigueur faisaient porter aux défendeurs la charge de prouver la provenance licite de leurs biens, situation qui a été acceptée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 13 octobre 2012 (paragraphe 38 ci-dessus). La Cour, pour sa part, tout en rappelant que tout système juridique connaît des présomptions de fait ou de droit, et que la Convention, en principe, ne les interdit pas (voir, parmi d'autres, la décision *Arcuri c. Italie* (déc.), n° 52024/99, CEDH 2001-VII), ne peut ignorer qu'en l'espèce, une telle présomption se combinait aux difficultés que rencontraient les requérants, telles que décrites ci-dessus, c'est-à-dire aux difficultés découlant du champ d'application étendu de la loi de 2012.

119. Par ailleurs, la Cour n'est pas convaincue qu'il était facile de prouver la « légalité » des sources de revenus. Dans *Todorov et autres* (précité, § 208), elle a relevé en particulier le refus des juridictions internes d'accepter les seules dépositions de témoins comme preuve de certaines transactions, ce qui avait pour effet d'accroître la charge pesant sur les défendeurs dans une situation où il leur fallait déjà établir leur situation financière sur une période remontant à plusieurs années.

120. Si elle ne doute pas que les éléments susmentionnés doivent avoir fait peser une charge considérable sur les défendeurs lors des procédures menées dans le cadre de la loi de 2012 et qu'ils ont pu, comme dans le cadre de la loi de 2005, faire pencher la balance en faveur de l'État, la Cour considère que ces aspects du régime de confiscation n'étaient pas, en eux-mêmes, de nature à rendre toute confiscation opérée en application de la loi de 2012 automatiquement contraire à l'article 1 du Protocole n° 1.

121. Toutefois, un motif potentiel de préoccupation, qui s'ajoute aux divers éléments énumérés ci-dessus, réside dans l'hypothèse qui était apparemment faite dans la loi de 2012 selon laquelle les défendeurs dans les procédures de confiscation avaient non seulement été impliqués dans des activités criminelles ou illégales non précisées, mais s'y étaient de plus livrés pendant plusieurs années (comparer avec les considérations exposées dans l'arrêt *Todorov et autres*, précité, § 206). Cette caractéristique de la loi de 2012 découlait de l'approche générale qui y était suivie, selon laquelle il n'était pas nécessaire de chercher à établir l'existence de telles activités, bien que celles-ci fussent apparemment censées être à l'origine des biens à confisquer. Si elle a conscience que les membres de la criminalité organisée peuvent parfois recourir à des méthodes évoluées d'acquisition de biens, de sorte qu'il est difficile de remonter à l'origine de ceux-ci, la Cour ne peut cependant que constater qu'une garantie importante qui figurait dans la loi de 2005 a été supprimée dans la loi de 2012, à savoir la nécessité d'établir l'existence d'un lien entre les biens à confisquer et l'infraction principale. Il convient également de noter que la Cour suprême bulgare, dans sa décision interprétative n° 4 du 7 décembre 2018, qui a été prononcée ultérieurement aux faits pertinents de la présente affaire, estimait nécessaire le maintien d'un tel lien, interprétant

la loi de 2012 comme visant les biens acquis au moyen d'actes criminels et maintenant un lien avec la procédure pénale. Le Parlement a toutefois annulé cette conclusion, sans donner de justification précise et sans examiner les motifs avancés par la Cour suprême bulgare (paragraphe 48-51 ci-dessus).

122. En pareille situation, la Cour juge approprié de suivre, dans la mesure du possible et à la lumière des caractéristiques de la présente affaire, une approche analogue à celle qui a été établie dans l'affaire *Todorov et autres* (arrêt précité). Dans cette affaire, elle est parvenue à la conclusion selon laquelle, pour qu'une ingérence dans les droits individuels découlant de l'application de la loi de 2005 fût conforme aux dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1, il fallait que les juridictions nationales ordonnant la confiscation fournissent des indications quant au comportement criminel qui était supposément à l'origine des biens à confisquer, et qu'elles établissent de manière motivée que ces biens pouvaient être le produit du comportement en question. Cette obligation était considérée comme un contrepoids à l'avantage dont disposait l'État dans les procédures de confiscation, lequel découlait des restrictions limitant la capacité des défendeurs à contester effectivement les mesures qui étaient prises contre eux en application de la loi de 2005, et comme une garantie fondamentale des droits des requérants (voir les §§ 200-214 de l'arrêt *Todorov et autres*, et le § 215 pour une synthèse de l'approche en question).

123. L'approche suivie par la Cour dans l'arrêt *Todorov et autres* se fondait sur sa jurisprudence en matière de confiscation du produit du crime, qui est également résumée dans cet arrêt (*ibidem*, §§ 190-199). Dans des affaires précédentes, la Cour avait tenu compte de la question de savoir si les autorités nationales qui avaient ordonné la confiscation avaient établi l'origine criminelle des biens concernés. Dans l'arrêt *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* ([GC], nos 1828/06 et 2 autres, § 301, 28 juin 2018), par exemple, elle avait relevé dans son analyse de proportionnalité le niveau de culpabilité ou de négligence dont les requérants avaient fait preuve. Dans d'autres affaires, telles que *Phillips* (précité, § 53), *Veits c. Estonie* (n° 12951/11, § 74, 15 janvier 2015) et *Silickienė* (précité, § 68), elle avait cherché à s'assurer que l'origine illicite ou criminelle des biens à confisquer avait été établie dans le cadre de la procédure interne, même selon un critère de preuve ne satisfaisant pas aux exigences du droit pénal. En revanche, la Cour a bien constaté des violations des dispositions de la Convention dans d'autres affaires de confiscation dans lesquelles les autorités internes n'avaient pas montré que les biens confisqués constituaient le produit du crime ni cherché à déterminer quels étaient les biens exacts qui pouvaient avoir été obtenus au moyen d'actes criminels (*Geerings c. Pays-Bas*, n° 30810/03, § 47, 1^{er} mars 2007, et *Rummi c. Estonie*, n° 63362/09, § 107, 15 janvier 2015).

124. Au vu des considérations précédentes, et se référant également à sa conclusion selon laquelle la loi de 2012 poursuivait le but consistant à priver les auteurs d'infractions pénales et administratives de leurs gains financiers (paragraphe 111 ci-dessus), la Cour estime que, pour qu'une confiscation qui

a été opérée en application de la loi de 2012 soit conforme aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1, il est indispensable, afin de faire contrepoids aux défaillances potentielles examinées ci-dessus, que les juridictions internes aient fourni des informations sur les infractions, qu'elles fussent pénales ou administratives, qui étaient supposément à l'origine des biens ayant fait l'objet de la confiscation, et qu'elles aient montré de manière motivée qu'il pouvait exister un lien entre ces infractions et les biens en question.

125. Enfin, pour autant qu'il ait bien été procédé à cette analyse, la Cour serait prête à s'en remettre à l'appréciation des juridictions nationales, à moins qu'elle ne constate que cette appréciation est arbitraire ou manifestement déraisonnable (*Todorov et autres*, précité, § 216 ; voir également la décision *Arcuri et autres*, précité, et l'arrêt *Bongiorno et autres c. Italie*, n° 4514/07, § 49, 5 janvier 2010).

ii. *Sur chacune des requêtes*

α) *Yordanov* (requête n° 265/17)

126. En ce qui concerne la requête n° 265/17, le requérant a été condamné pour une infraction pénale, à savoir l'évasion fiscale. Cette infraction n'a en elle-même rapporté aucun gain financier, le requérant s'étant acquitté, quoique avec retard, de l'impôt qu'il devait (paragraphe 6 ci-dessus).

127. Si les juridictions nationales étaient saisies de certaines informations sur les activités illégales supposées que le requérant avait menées en Belgique, elles ont décidé de ne pas les utiliser, estimant que le requérant n'avait pas, à leur connaissance, été inculpé ou condamné (paragraphe 9-10 ci-dessus). Le Gouvernement met en avant la condamnation dont le requérant a fait l'objet en Belgique en 2008 et affirme que celui-ci s'est livré à des « activités criminelles continues » (paragraphe 90 ci-dessus). Toutefois, la Cour ne tiendra pas compte de cette information, celle-ci n'ayant pas été examinée au niveau interne et n'ayant donc pas pu servir de justification à la confiscation des biens du requérant (pour une situation analogue, voir *Todorov et autres*, précité, § 228). En dehors de la condamnation dont le requérant a fait l'objet en Bulgarie, les juridictions nationales n'ont pas constaté la conduite d'autres activités criminelles.

128. Les juridictions ont en outre constaté que le requérant n'avait pas prouvé l'existence de revenus licites afin de justifier l'acquisition des biens que l'on cherchait à lui confisquer (paragraphe 15 ci-dessus). Au vu des circonstances de la requête, la Cour ne considère pas cette conclusion comme arbitraire ou manifestement dénuée de fondement, et elle ne voit donc aucune raison de la remettre en cause (pour des conclusions analogues, voir l'arrêt *Todorov et autres*, précité, §§ 256 et 265). Les juridictions nationales ont donné des motifs adéquats et suffisants à l'appui du rejet de l'argument du requérant selon lequel lui et son épouse avaient reçu des revenus « licites » en provenance de sources diverses.

129. Néanmoins, cette conclusion est en elle-même insuffisante pour justifier la confiscation des biens du requérant. Comme indiqué ci-dessus, pour que la confiscation soit considérée comme conforme à l'article 1 du Protocole n° 1, les autorités nationales doivent en outre donner des informations sur les infractions pénales ou administratives qui ont supposément permis l'acquisition des biens contestés, et montrer également l'existence d'un lien entre ces activités et les biens en cause (paragraphe 124 ci-dessus).

130. Toutefois, comme indiqué précédemment, la seule activité illégale qui a été effectivement établie en ce qui concerne le requérant est l'infraction pénale commise en Bulgarie, laquelle n'a pas généré de gains financiers. En dehors du fait d'avoir motivé l'ouverture d'une procédure de confiscation par la Commission, la condamnation pénale du requérant n'était en rien pertinente pour la décision qu'ont prise les juridictions d'ordonner la confiscation. Il n'a pas été démontré l'existence d'un quelconque lien entre l'infraction et les biens dont la confiscation était requise, et les juridictions internes ont dit expressément que la procédure menée en application de la loi de 2012 était « dissociée » de la procédure pénale et de son issue (paragraphe 16 et 25 ci-dessus). Les juridictions ont estimé que les biens dont la confiscation était sollicitée devaient être confisqués pour avoir été « acquis illégalement » au seul motif que le requérant n'avait pas prouvé l'existence de revenus licites afin d'en justifier l'acquisition.

131. Les juridictions nationales n'ont donc pas examiné l'existence d'une activité criminelle ou d'une infraction administrative qui aurait pu être à l'origine des biens visés par la demande de confiscation, ni établi de lien entre ces biens et la conduite d'une telle activité.

132. Il s'ensuit que le juste équilibre exigé par l'article 1 du Protocole n° 1, tel qu'interprété ci-dessus, n'a pas été ménagé en l'espèce, et qu'il n'a pas été démontré que l'ingérence exercée dans le droit du requérant au respect de ses « biens » était proportionnée à un but légitime qu'elle aurait poursuivi.

133. Eu égard à ce qui précède, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

β) *Bozadzhieva et autres* (requête n° 26473/18)

134. Dans le contexte de cette requête, la confiscation a été ordonnée après que la première requérante eut été condamnée pour évasion fiscale et pour fraude à l'allocation pour enfant à charge (paragraphe 17 ci-dessus).

135. Les juridictions nationales n'ont pas examiné d'autre activité criminelle ou illégale qui aurait été commise par les requérants. Si, lors de la procédure devant la Cour, le Gouvernement a formulé des allégations selon lesquelles l'argent qui avait été perçu par les requérants et qui aurait servi, dans une mesure indéterminée, à acquérir les biens concernés pouvait être d'origine illicite, voire criminelle (paragraphe 93 ci-dessus), ces allégations sont restées sans preuve. Elles n'ont, de plus, jamais été examinées ou prises en compte par les juridictions nationales. La Cour rappelle à nouveau qu'elle ne peut pas

tenir compte de circonstances qui n'ont pas été examinées au niveau interne et qui n'ont pas été utilisées pour justifier la confiscation des biens des requérants (voir le paragraphe 127 ci-dessus et l'arrêt *Todorov et autres*, précité, § 228).

136. Une fois encore, il a été jugé que les biens dont la confiscation était sollicitée devaient être considérés comme « acquis illégalement » au seul motif que les requérants n'avaient pas prouvé qu'ils disposaient de revenus licites suffisants pour les avoir acquis d'une autre manière (paragraphe 22-24 ci-dessus). La Cour ne voit aucune raison de remettre en cause cette conclusion des juridictions internes en elle-même, étant donné qu'elle n'apparaît pas, au vu des circonstances de la requête, comme déraisonnable ou manifestement dénuée de fondement.

137. Il n'a jamais été avancé que les infractions commises par la première requérante, lesquelles constituent la seule activité prohibée qui ait été établie dans l'affaire interne, étaient à l'origine des biens soumis à la confiscation. Les juridictions nationales qui ont ordonné la confiscation n'ont à aucun moment cherché à établir de lien entre ces biens et les infractions principales, estimant que la loi de 2012 n'exigeait pas l'existence d'un tel lien (paragraphe 25 ci-dessus).

138. La Cour rappelle à nouveau sa conclusion formulée ci-dessus selon laquelle, pour rendre une confiscation opérée en application de la loi de 2012 conforme aux exigences et garanties découlant de l'article 1 du Protocole n° 1, les autorités nationales devaient établir l'existence d'activités criminelles ou d'infractions administratives qui avaient supposément permis l'acquisition des biens soumis à la confiscation, et d'un lien entre ces activités et les biens en question (paragraphe 124 ci-dessus). Même à l'aune du fait qu'elle est prête à s'en remettre à cet égard à une analyse nationale, pour autant que celle-ci ne soit pas arbitraire ou manifestement déraisonnable (paragraphe 125 ci-dessus), la Cour estime que la norme requise n'a pas été satisfaite.

139. Il n'a donc pas été établi que l'ingérence exercée dans les droits des requérants, même si elle poursuivait un but légitime d'intérêt général, était proportionnée à ce but.

140. Il y a donc également eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention en ce qui concerne cette requête.

III. APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

141. L'article 41 de la Convention est ainsi libellé :

« 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. Requête n° 265/17 - *Yordanov c. Bulgarie*

142. Le requérant de cette requête n'a pas présenté de demande de satisfaction équitable. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

143. La Cour observe néanmoins que, compte tenu de son constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1, il demeure loisible au requérant de demander la réouverture de son procès au niveau interne en vue de faire réexaminer les demandes de confiscation qui ont été introduites contre lui. Cette éventualité est abordée plus en détail au paragraphe 148 ci-dessous pour les autres requérants.

B. Requête n° 26473/18 – *Bozadzhieva et autres c. Bulgarie*

1. Dommage matériel

144. Les requérants réclament une somme correspondant à la valeur des biens qui leur ont été confisqués. Soumettant des estimations établies par un expert, ils avancent que la valeur des trois terrains sur lesquels des bâtiments ont été construits, que l'État a déjà mis aux enchères publiques (paragraphe 26 ci-dessus), est de 392 400 levs bulgares (BGN), soit 200 630 euros (EUR), et que la valeur du reste des biens immobiliers est de 56 000 BGN (28 630 EUR). Ils réclament en outre 421 624 BGN (215 570 EUR) que l'État leur a ordonné de payer (paragraphe 26 ci-dessus). Enfin, ils réclament une réparation pour le manque à gagner qu'ils auraient subi sur les terrains qui leur ont été confisqués, qu'un expert a estimé à 85 138 BGN (43 530 EUR).

145. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ces demandes.

146. La Cour observe que, lorsqu'elle a établi son constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1, elle a relevé que les juridictions nationales qui avaient examiné la demande de confiscation qui avait été introduite contre les requérants n'avaient pas précisé le comportement prohibé qui avait permis l'acquisition des biens à confisquer, ni établi de lien entre ces biens et le comportement en question (paragraphe 138-139 ci-dessus). Ces questions n'ayant pas fait l'objet d'une analyse au niveau interne, la Cour ne peut pas spéculer quant à savoir si et dans quelle mesure les biens qui ont été confisqués aux requérants constituaient le produit d'infractions pénales ou administratives, ni quant à l'issue qu'aurait pu avoir la procédure si les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 avaient été satisfaites. Elle n'est donc pas à même d'apprécier correctement les éventuels dommages subis par les requérants à cause de la confiscation injustifiée (voir *Todorov et autres*, précité, § 321).

147. La Cour estime donc, comme dans l'affaire *Todorov et autres* (arrêt précité, § 322), qu'au vu du caractère procédural de la violation constatée, une réouverture de la procédure interne et un réexamen de la question au niveau national constitueraient, en principe, un moyen approprié de remédier à la violation (pour des solutions similaires, voir les arrêts *Gereksar et autres*

c. Turquie, nos 34764/05 et 3 autres, § 75, 1^{er} février 2011, *Kravchuk c. Russie*, n° 10899/12, §§ 55-56, 26 novembre 2019, et *Kostov et autres c. Bulgarie*, nos 66581/12 et 25054/15, § 105, 14 mai 2020).

148. Le droit interne prévoit la possibilité de rouvrir la procédure ; plus précisément, selon l'article 303 § 1 7) du code de procédure civile, une partie intéressée peut demander la réouverture d'une procédure civile dans une affaire lorsqu'un « arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme a établi un constat de violation de la [Convention] » et qu'« il est demandé un nouvel examen de l'affaire afin de réparer les conséquences de cette violation » (paragraphe 56 ci-dessus). Il revient désormais aux requérants de se saisir de cette possibilité, et, en cas de réexamen de leur cause, les juridictions internes seront en principe tenues d'appliquer l'article 1 du Protocole n° 1 tel qu'il a été interprété par la Cour (*Todorov et autres*, précité, § 322).

149. Enfin, pour autant que les requérants demandent réparation pour manque à gagner, au vu des considérations ci-dessus, la question de savoir si ce manque à gagner a été ou non causé de manière injustifiée par l'État défendeur demeure du domaine de la spéculation. En outre, si la demande de confiscation qui visait les requérants est rejetée entièrement ou en partie après la réouverture de la procédure, ils auront le droit de demander réparation pour tout dommage causé par l'ordonnance de confiscation, notamment pour manque à gagner. En particulier, l'article 91 de la loi de 2012 dispose que l'État est responsable de tout dommage causé par des décisions ou mesures illégales prises par ses organes en application de cette loi (paragraphe 55 ci-dessus).

150. En conséquence, la Cour rejette les prétentions des requérants au titre du dommage matériel.

2. *Préjudice moral*

151. Au titre du préjudice moral, chacun des requérants réclame 5 000 EUR.

152. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ces demandes.

153. La Cour alloue à la première requérante, M^{me} Nevin Bozadzhieva, et au second requérant, M. Gyulver Hasan, 3 000 EUR chacun pour préjudice moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, à raison de la confiscation de leurs biens selon des modalités qui avaient déjà été critiquées par la Cour et jugées contraires à l'article 1 du Protocole n° 1.

154. Par ailleurs, la Cour rejette la demande de la société Ruzh-Dil EOOD. Cette société est détenue par le second requérant (paragraphe 18 ci-dessus), et les requérants n'ont pas montré, ni même avancé que les faits en cause aient nui de quelque manière importante à sa réputation, à sa planification ou à son processus décisionnel, ou que le second requérant ait subi, pour ce motif distinct, une anxiété ou des désagréments quelconques (voir, pour les circonstances devant être prises en compte, les arrêts *Comingersoll S.A. c. Portugal* ([GC], n° 35382/97, § 35, CEDH 2000-IV, et, pour une conclusion

analogue à celle formulée dans la présente espèce, *Microintellect OOD c. Bulgarie*, n° 34129/03, § 59, 4 mars 2014).

3. *Frais et dépens*

155. Les requérants demandent 6 000 BGN (3 070 EUR) qu'ils déclarent avoir versés pour leur représentation devant les juridictions internes. Ils fournissent les justificatifs correspondants.

156. En ce qui concerne la procédure devant la Cour, les requérants demandent 6 000 EUR, dont 1 000 EUR de taxe sur la valeur ajoutée, qu'ils déclarent avoir versés à leurs représentants légaux. Ils réclament en outre 1 470 BGN (751 EUR) qu'ils disent avoir versés pour les estimations des biens qui leur ont été confisqués et pour le calcul du manque à gagner (paragraphe 144 ci-dessus). Enfin, ils demandent l'équivalent de 361 EUR pour les frais de courrier et de traduction. Ils fournissent les justificatifs correspondants. Ils demandent que tout montant qui sera octroyé au titre des frais et dépens leur soit versé directement, sauf les 361 EUR réclamés pour les frais de courrier et de traduction, dont ils demandent qu'ils soient transférés directement au cabinet juridique de leurs représentants légaux, Ekimdzhiev and Partners.

157. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ces demandes.

158. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux.

159. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande présentée au titre des frais et dépens engagés dans le cadre de la procédure interne. Elle fait observer que, si les requérants demandent la réouverture de cette procédure et qu'ils obtiennent gain de cause, ils pourront demander à l'État le remboursement des dépenses en question (paragraphe 57 ci-dessus).

160. En revanche, la Cour accorde le paiement, dans leur intégralité, des frais et dépens qui ont été engagés devant elle. Elle juge raisonnable le taux de ces frais et dépens, compte tenu, en particulier, de la complexité de l'affaire et des questions nouvelles qu'elle soulève relativement au droit bulgare. La Cour alloue donc aux requérants 7 112 EUR au total pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par eux à titre d'impôt sur cette somme. Comme demandé, sur ce montant, 361 EUR seront transférés directement sur le compte bancaire du cabinet juridique des représentants légaux des requérants (voir, *mutatis mutandis*, *Khlaifia et autres c. Italie* [GC], n° 16483/12, § 288, CEDH 2016 (extraits)).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;

2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants de la requête n° 26473/28, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 3 000 EUR (trois mille euros) chacun à M^{me} Nevin Bozadzhieva et M. Gyulver Hasan, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour préjudice moral ;
 - ii. 7 112 EUR (sept mille cent douze euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour frais et dépens, dont 361 EUR (trois cent soixante et un euros) devront être transférés directement sur le compte bancaire du cabinet juridique Ekimdzhiev and Partners ;
 - iii. qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 26 septembre 2023, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Pere Pastor Vilanova
Président

ANNEXE

Liste des affaires :

N°	Requête n°	Nom de l'affaire	Date d'introduction	Requérant Année de naissance ou d'enregistrement Lieu de résidence ou du siège social Nationalité	Nom du représentant Lieu d'exercice
1.	265/17	<i>Yordanov c. Bulgarie</i>	21/12/2016	Rosen Marinov YORDANOV 1965 Anvers Belge, Bulgare	Lachezar Lyubomirov POPOV Sofia
2.	26473/18	<i>Bozadzhieva et autres c. Bulgarie</i>	30/05/2018	Nevin Ramadan BOZADZHIEVA 1977 Yasenovets Bulgare Gyulver Ismail HASAN 1968 Yasenovets Bulgare Société RUZH-DIL EOD 2007 Yasenovets Bulgare	Mihail Tiholov EKIMDZHIEV Plovdiv