



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE STANEV ET COMITÉ HELSINKI BULGARE c. BULGARIE

(Requête n° 50756/17)

ARRÊT

Art 10 • Liberté d'expression • Liberté de recevoir et de communiquer des informations • Refus des autorités internes, sans motivation suffisante et pertinente, de fournir au requérant les données lui permettant de savoir si des enquêtes pénales avaient été diligentées afin de vérifier les possibles décès de migrants à la frontière bulgare rapportés par des médias • Rôle spécifique du requérant, chercheur-rédacteur du rapport annuel d'une ONG reconnue dans le domaine des droits de l'homme, intimement lié à la réalisation des activités de cette ONG ayant une fonction cruciale de « chien de garde public » et méritant une protection particulière • Art 10 applicable • Compatibilité *ratione materiae* • Informations demandées et activité du requérant touchant à l'intérêt public • Absence de mise en balance adéquate des différents intérêts en jeu par les autorités nationales • Ingérence non nécessaire dans une société démocratique

Préparé par le Greffé. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

18 novembre 2025

DÉFINITIF

18/02/2026

*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 Stanev et Comité Helsinki bulgare c. Bulgarie,

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

Ioannis Ktistakis, *président*,
Peeter Roosma,
Lətif Hüseyinov,
Darian Pavli,
Diana Kovatcheva,
Canòlic Mingorance Cairat,
Vasilka Sancin, *juges*,

et de Olga Chernishova, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête (n° 50756/17) dirigée contre la République de Bulgarie par un ressortissant de cet État, M. Kaloyan Georgiev Stanev, et l'organisation non gouvernementale Comité Helsinki bulgare (« les requérants »), qui 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 ») le 10 juillet 2017,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement bulgare (« le Gouvernement »),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 octobre 2025,

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

INTRODUCTION

1. La requête concerne, sous l'angle de l'article 10 de la Convention, un refus d'accès à des informations d'intérêt public détenues par le parquet, ainsi que, sur le terrain de l'article 6, des allégations de manquements aux garanties du procès équitable du fait de la participation d'un procureur à la procédure civile dans laquelle le Parquet général était partie défenderesse.

EN FAIT

2. M. Stanev (« le requérant ») est né en 1987 et réside à Sofia. L'association requérante Comité Helsinki bulgare (« l'association requérante ») a son siège également à Sofia. Ils ont été représentés par M^e A. Kachaunova, avocate.

3. Le Gouvernement a été représenté par ses agents, M^{me} M. Kotzeva et M^{me} B. Simeonova, du ministère de la Justice.

4. L'association requérante est une organisation non gouvernementale œuvrant dans le domaine des droits de l'homme en Bulgarie : elle mène des activités de monitoring, participe à des actions contentieuses devant les tribunaux nationaux et à l'international, publie des rapports et des avis et organise des événements et des formations de sensibilisation. À l'époque des

faits, le requérant était employé par l'association requérante en tant que chercheur et rédacteur des rapports de l'organisation. Il avait la charge, en particulier, de rédiger le rapport annuel du Comité Helsinki bulgare de 2016, qui était destiné à fournir un aperçu des principaux domaines pour lesquels l'association requérante avait mis en place en Bulgarie des mesures d'observation au cours de 2015.

5. Le 2 février 2016, en sa capacité de chercheur auprès du Comité Helsinki bulgare, le requérant adressa au Procureur général un courrier dans lequel il décrivait deux incidents impliquant le décès de migrants dans la zone frontalière bulgaro-turque qui, selon des informations rapportées dans les médias, auraient eu lieu en 2015. Le premier incident avait été mentionné dans des médias le 12 mars 2015, et concernait un groupe de dix-sept migrants irakiens qui auraient tenté d'entrer en Bulgarie et auraient reçus des coups de bâton de la part de policiers bulgares, avant d'être refoulés en Türkiye. Les autorités turques auraient trouvé les corps de deux individus parmi eux, ainsi qu'une personne blessée qui aurait été conduite ultérieurement à l'hôpital. En avril 2015, les médias avaient signalé un autre incident, qui se serait passé en janvier 2015, relatant que deux migrants kurdes d'origine syrienne, un frère et une sœur, avaient été retrouvés morts après avoir été battus. Expliquant que des clarifications sur lesdites informations étaient nécessaires dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel du Comité Helsinki bulgare, le requérant demandait, sur le fondement de la loi sur l'accès à l'information publique, à obtenir des réponses aux questions de savoir : a) si des procédures pénales avaient été ouvertes au sujet des événements rapportés par les médias et, dans l'affirmative, à quelle phase elles se trouvaient ; b) le cas échéant, quels étaient les numéros de référence des dossiers et les noms des procureurs qui étaient chargés du suivi de ceux-ci ; c) quelles étaient les éventuelles accusations ; d) quel était, le cas échéant, l'état d'avancement des procédures ; et e) si un acte d'accusation avait été déposé devant les tribunaux et, dans l'affirmative, quel était le numéro de référence du dossier judiciaire.

6. Dans une lettre du 11 février 2016, l'adjoint au Procureur général répondit au requérant que la loi sur l'accès à l'information publique n'était pas applicable à sa demande car une autre loi prévoyait une procédure spéciale pour l'accès à certains types d'informations. Il précisait, à cet égard, que les informations recueillies, créées et conservées au cours des procédures pénales étaient communiquées conformément aux articles 198, alinéa 1 et 213, alinéa 1 du code de procédure pénale (le « CPP »), et que, par conséquent, une demande d'accès à des documents en lien avec l'activité du parquet sur une affaire concrète ne relevait pas de l'accès à l'information publique pouvant être fournie dans le cadre de la procédure entamée par lui.

7. Le 22 février 2016, le requérant, représenté par un avocat engagé par le Comité Helsinki bulgare, forma un recours auprès du tribunal administratif de Sofia. Il soutenait, entre autres, que le refus litigieux non motivé empêchait le public de se faire une opinion sur les activités du parquet, lequel, rappelait-il, avait la responsabilité pour engager d'office des enquêtes à la suite de publications dans les médias laissant croire que des actes d'abus dans l'usage de la force policière avaient été commis. Le requérant ajoutait, documents à l'appui, que le Comité Helsinki bulgare avait déjà demandé des informations similaires en 2014, que le parquet les avait fournies et que l'organisation les avait analysées et en avait tenu compte dans son rapport annuel 2014.

8. Par un jugement du 14 novembre 2016, le tribunal administratif de Sofia annula le refus du parquet et ordonna à celui-ci d'assurer au requérant un accès à l'information demandée. Le tribunal nota qu'il n'existait pas d'obstacle légal à l'accès à l'information en question, et que celle-ci concernait le décès de migrants sur le territoire bulgare ainsi que l'éventuel usage de la force de la part de policiers bulgares. Dès lors, les données réclamées relevaient sans aucun doute de la vie publique du pays. Le tribunal rappela en outre que la fonction essentielle du parquet consistait à surveiller l'application de la loi, y compris par le biais de la conduite d'enquêtes ouvertes de sa propre initiative, et il estima que l'information relative à la question de savoir si de telles enquêtes avaient été diligentées et aux conséquences juridiques de celles-ci était de nature à permettre au public de se forger une opinion sur la manière dont le parquet accomplissait ladite fonction.

9. L'adjoint au Procureur général se pourvut en cassation, soutenant que le parquet n'avait pas émis un refus mais avait exprimé un avis aux fins de renseigner le requérant sur la procédure à suivre pour accéder à l'information en question. Ainsi, la lettre du 11 février 2016 ne constituant pas un acte administratif, elle n'était pas susceptible de faire l'objet d'un examen de la part des juridictions et le tribunal administratif de Sofia aurait dû conclure à l'irrecevabilité de la demande. L'adjoint au Procureur général réitéra en outre les éléments exposés dans cette lettre.

10. La Cour administrative suprême tint une audience le 29 mai 2017. Conformément à la procédure légale applicable (paragraphe 21 ci-dessous), un procureur du parquet près la Cour administrative suprême était présent, et ladite juridiction suprême, après avoir entendu les parties, lui donna la parole afin qu'il exposât ses conclusions. Le procureur considéra que la lettre du 11 février 2016 devait être interprétée comme un rejet, de la part du parquet, de la demande d'information formée par le requérant, et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'adjoint au Procureur général ne pouvait donc être accueillie. Sur le fond, le procureur du parquet près la Cour administrative suprême estima toutefois que la décision de première instance était irrégulière, car, de son avis, l'information recherchée par le requérant

concernait des éléments recueillis dans le cadre de poursuites pénales ouvertes par le parquet et ne pouvait donc être obtenue que dans le cadre des règles spéciales prévues par le CPP. Il ajouta que la loi sur l'accès à l'information publique ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce car elle visait uniquement les actes du parquet relatifs à ses activités administratives, et non ceux se rapportant au système judiciaire.

11. Les parties ne répondirent pas aux conclusions du procureur du parquet près la Cour administrative suprême.

12. Dans un arrêt du 15 juin 2017, la Cour administrative suprême, prenant note des arguments des parties ainsi que des conclusions du parquet selon lesquelles le pourvoi en cassation était fondé, annula la décision du tribunal administratif de Sofia et rejeta le recours du requérant contre le refus de l'adjoint au Procureur général, exprimé dans sa lettre du 11 février 2016, de lui communiquer l'information demandée. Elle estima qu'il convenait de différencier les fonctions administratives du parquet général de celles exercées par celui-ci dans le cadre de son pouvoir judiciaire, et conclut que l'accès aux dossiers de poursuites pénales relevait de la procédure spéciale prévue dans le CPP.

13. Dans ses observations soumises à la Cour, le Gouvernement a exposé qu'aux fins de la présente procédure il avait demandé au parquet général de vérifier si des procédures pénales correspondaient aux faits décrits dans la demande du requérant. Par une lettre du 17 janvier 2024, le parquet général lui avait répondu qu'une recherche, tenant compte de multiples critères, dans sa base de données électronique n'indiquait aucune enquête sur des événements tels que ceux exposés par le requérant. Ledit parquet ajoutait qu'une demande de vérification avait été adressée aux parquets de district de Yambol et de Haskovo. Dans une lettre du 1^{er} février 2024, un procureur de district de Haskovo avait fait état d'une enquête pénale ouverte à la demande du parquet d'Erdiné en Türkiye, précisant que l'enquête en question avait trait à deux événements et qu'elle avait été diligentée pour des faits d'infliction de dommages corporels et de vol. Le premier incident concernait le décès d'un migrant d'origine irakienne dont le corps avait été retrouvé, le 10 mars 2015, sur le territoire turc après un supposé refoulement de la part de la police des frontières bulgare, et le second se rapportait à l'arrivée illégale en Bulgarie, le 8 mars 2015, d'un groupe de douze migrants qui auraient été frappés au niveau des jambes par la police bulgare, puis repoussés vers le territoire turc. Le corps de l'un d'entre eux, qui était également de nationalité irakienne, avait été découvert sur le territoire de la Türkiye le 11 mars 2015. Dans les deux cas, la police des frontières bulgare se serait emparée des téléphones des migrants ainsi que d'autres affaires personnelles de ceux-ci. Ladite enquête avait été suspendue le 5 décembre 2018, au motif que l'auteur des infractions ne pouvait être identifié.

14. Enfin, dans ses observations en réponse à celles du Gouvernement dans la présente procédure, le requérant a indiqué que depuis 2019, le Comité Helsinki bulgare avait engagé vingt-trois procédures devant le parquet bulgare en vue d'obtenir un accès à des informations d'intérêt public. Dans dix-huit de ces procédures, le parquet avait rejeté ses demandes. Trois de ces procédures étaient toujours pendantes à la date desdites observations du requérant et dans les quinze autres, le tribunal administratif de Sofia s'était prononcé en faveur du Comité Helsinki bulgare, annulant les refus du parquet.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE DE 2000

A. Champ d'application

15. Les parties pertinentes de ladite loi et des décisions internes ont été résumées dans l'arrêt *Girginova c. Bulgarie* (n° 4326/18, §§ 36-39, 4 mars 2025).

B. Motifs de refus d'accès à l'information publique

16. L'article 5 de la loi dispose que le droit d'accès à l'information publique ne peut être exercé d'une manière qui mettrait en péril la sécurité nationale.

17. Selon l'article 7, alinéa 1, le droit d'accès en question ne peut être restreint que dans les cas où l'information concernée est classifiée ou constitue un secret protégé par la loi. Ainsi, le fait que l'information entre dans l'une de ces catégories constitue un motif de refus d'accès (article 37, alinéa 1, point 1). Dans de tels cas, seules les parties des documents demandés non concernées par la restriction doivent être communiquées (article 37, alinéa 1, point 2).

18. En vertu de l'article 38 de la loi, une décision de refus d'accès à l'information publique doit comporter les motifs factuels et juridiques sur lesquels elle se fonde.

C. Contrôle juridictionnel d'un refus d'accès à l'information publique

19. Les refus d'accès à l'information publique peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel (article 40 de la loi). Si le tribunal juge le refus illégal, il doit l'annuler dans son intégralité ou en partie, ou modifier la décision contestée, et ordonner en outre à l'autorité concernée de fournir l'information demandée (article 41, alinéa 1).

II. LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

20. L'article 198, alinéa 1 du code de procédure pénale (le « CPP ») prévoit que les pièces du dossier d'une enquête pénale ne peuvent être divulguées sans l'autorisation du procureur. Selon l'article 198, alinéa 2, l'organe chargé de l'enquête préliminaire avertit, lorsque cela est nécessaire, et contre signature, les personnes assistant à des actes d'enquête qu'elles ne peuvent divulguer les pièces du dossier sans autorisation et que, dans le cas contraire, elles sont tenues responsables pénalement.

III. LE CODE DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

21. L'article 16, alinéa 2 du code de procédure administrative (le « CPA ») dispose que le procureur participe à la procédure devant les juridictions administratives dans les cas où cela est expressément prévu par la loi. L'article 217, alinéa 3 du même code énonce explicitement que lorsqu'une audience publique se tient dans une procédure de cassation devant la Cour administrative suprême, le procureur y participe.

22. Selon la doctrine et la pratique des tribunaux, en vertu de l'article 16 du CPA, le procureur agit en tant qu'autorité de l'État pour défendre l'État de droit, tout en assumant le rôle de partie aux procédures devant les juridictionnelles administratives. Ainsi, le procureur a les mêmes droits et doit respecter les mêmes règles de procédure que les parties à l'affaire. L'article 16, alinéa 3 prévoit en outre que le procureur présente des conclusions relativement à l'affaire en question. Le 19 avril 2019, la Cour constitutionnelle de Bulgarie a rendu une décision concernant des questions de constitutionnalité relatives à certaines dispositions d'une loi portant amendement du CPA (реш. на КС № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018). La juridiction constitutionnelle y a estimé qu'il découlait de l'article 16, lu en conjonction avec l'article 217, alinéa 3 du CPA, que toutes les parties à une procédure juridictionnelle administrative disposaient du droit de répondre aux conclusions formulées par le procureur lors de l'audience publique. Dès lors, pour la Cour constitutionnelle, le régime procédural ainsi instauré était conforme à la Constitution bulgare. En revanche, la juridiction constitutionnelle a jugé contraires à la Constitution bulgare les dispositions de la loi examinée, qui avaient été introduites en 2018, soit après les faits de la présente affaire, et prévoyaient la possibilité pour le procureur de présenter des conclusions écrites en vue des délibérations de la chambre lorsque la procédure devant les juridictions administratives ne comprenait pas d'audience publique, ce sans qu'il existât de procédure permettant, d'une part, de communiquer lesdites conclusions aux parties pour qu'elles en prissent connaissance, et d'autre part, auxdites parties d'y répondre. La Cour constitutionnelle a considéré en effet que les dispositions en question

n'étaient pas conformes au principe du contradictoire, ni à celui de l'égalité des armes dans le procès.

23. Par ailleurs, selon l'article 153, alinéa 1 du CPA (chapitre 10), sont parties à une procédure de première instance en contestation d'un acte administratif individuel devant les juridictions administratives la personne qui attaque l'acte et l'organe administratif l'ayant émis, ainsi que toute personne intéressée.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

24. Les requérants se plaignent de ce que les autorités leur aient refusé l'accès aux informations qu'ils avaient sollicitées auprès du parquet général concernant la question de savoir si des enquêtes pénales avaient été diligentées après la dénonciation dans les médias de cas de décès de migrants en Bulgarie. Ils s'estiment victimes d'une violation de leur droit découlant de l'article 10 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Sur la recevabilité

1. *Compatibilité ratione personae*

a) Concernant le requérant

25. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter le grief formulé par M. Stanev pour défaut de qualité de victime de l'intéressé. Il allègue, en particulier, que le requérant a demandé les informations en cause non pas en vue de ses propres recherches ou études, mais au nom de l'association requérante, et il estime par conséquent que le droit à la liberté d'expression de l'intéressé n'a pas été directement affecté par le refus litigieux. De l'avis du Gouvernement, seule l'association requérante peut prétendre avoir quelque intérêt en lien avec les circonstances de la présente affaire.

26. Le requérant conteste la thèse du Gouvernement.

27. La Cour note qu'en l'espèce, le requérant a demandé les informations auprès du parquet en sa qualité de chercheur au Comité Helsinki bulgare et rédacteur du rapport annuel de cette organisation. Il ne fait aucun doute pour la Cour que sa démarche était dès lors intrinsèquement liée à ses activités professionnelles. La Cour note, de plus, qu'il a formulé cette demande seul, sans avoir la qualité de représentant de l'organisation et a ensuite initié la procédure judiciaire en contestation du refus du parquet. Les tribunaux, pour leur part, ont examiné son droit d'accès aux informations en cause. Il convient dès lors de conclure que le requérant peut se prétendre victime d'une violation alléguée du droit à la liberté d'expression en lien avec sa vie professionnelle.

b) Concernant l'association requérante

28. Le Gouvernement ne soulève pas d'exception quant à la qualité de victime de l'association requérante. Celle-ci explique qu'elle n'avait pas qualité pour agir dans la procédure interne étant donné que le requérant, qui avait demandé les informations litigieuses, n'avait pas la qualité de représentant de l'organisation. L'association requérante expose toutefois que la procédure a été intentée par l'intéressé, chercheur au sein de l'organisation, et qu'en outre celui-ci y était assisté par un avocat engagé par elle-même, et elle considère dès lors qu'elle était en l'espèce suffisamment représentée dans la procédure nationale. Alléguant par ailleurs qu'elle n'a pu produire, pour 2015, un rapport complet qui aurait intégré des informations vérifiées concernant les cas de décès de migrants rapportés par les médias, elle est d'avis qu'elle a de ce fait la qualité de victime dans la présente procédure devant la Cour.

29. Bien que le Gouvernement n'ait pas contesté la qualité de victime de l'association requérante, la Cour estime nécessaire d'examiner *proprio motu* cette question, qui touche à sa compétence (*Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, § 70, 5 juillet 2016).

30. La Cour rappelle que par « victime », l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux. Elle réaffirme en outre qu'une personne ne saurait se plaindre d'une violation de ses droits dans le cadre d'une procédure à laquelle elle n'était pas partie (voir, parmi d'autres, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, § 92, CEDH 2012).

31. En l'espèce la Cour ne perd pas de vue que l'association requérante ne s'est pas constituée partie intéressée dans la procédure judiciaire, initiée par le requérant (paragraphe 23 ci-dessus), pour y défendre son propre droit à la liberté d'expression, en formulant des arguments en son nom. La Cour ne saurait souscrire aux arguments d'ordre subjectif selon lesquels elle était suffisamment représentée par le requérant, qu'elle employait comme chercheur, et l'avocat qu'elle avait engagé à ses frais pour assister celui-ci.

32. La Cour est d'avis que les circonstances de l'espèce ne permettent pas de faire exception à la règle selon laquelle une personne ne saurait se plaindre

de la violation de ses droits dans le cadre d'une procédure à laquelle elle n'était pas partie.

33. À la lumière de ces éléments, la Cour estime que le grief introduit par l'association requérante en lien avec l'article 10 est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 a), et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

c) Conclusion

34. La Cour conclut que le grief du requérant est compatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a).

35. Quant aux doléances de l'association requérante, eu égard à la conclusion qu'elles sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions conventionnelles, la Cour les rejette, en application de l'article 35 § 4.

36. Compte tenu de ce qui précède, la Cour poursuivra l'examen sur la recevabilité et le fond uniquement pour ce qui concerne le grief introduit au nom du requérant.

2. Compatibilité *ratione materiae*

37. Reste donc à examiner la question de savoir si l'article 10 est applicable aux circonstances de la présente cause, et si par conséquent le grief du requérant est compatible *ratione materiae* avec la Convention. La Cour estime qu'il n'y a aucune raison de joindre cette question au fond de l'affaire et elle l'examinera donc au stade de la recevabilité (*Zöldi c. Hongrie*, n° 49049/18, § 31, 4 avril 2024, et *Girginova*, précité, § 57).

a) Principes généraux

38. L'article 10 de la Convention n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, conformément aux principes exposés par la Cour dans l'arrêt de Grande Chambre *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* ([GC], n° 18030/11, 8 novembre 2016), un tel droit ou une telle obligation peuvent naître lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire (situation qui ne concerne pas la présente espèce), ou lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu demandeur de son droit à la liberté d'expression (*ibidem*, § 156).

39. Les critères pertinents pour établir si l'accès à une information est déterminant pour l'exercice du droit à la liberté d'expression sont : a) le but de la demande d'information ; b) la nature des informations recherchées ; c) le rôle de la personne qui demande l'accès aux informations dans la réception et la divulgation de celles-ci au public ; et d) la disponibilité préexistante des informations (*ibidem*, §§ 157-170). Ces critères sont en principe cumulatifs (voir, parmi d'autres, *Saure c. Allemagne* (déc.),

n° 6106/16, § 34 *in fine*, 19 octobre 2021, *Mitov et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 80857/17, § 30 *in fine*, 28 février 2023, et *Girginova*, précité, § 59).

b) La position des parties concernant l'application de ces principes

40. Le Gouvernement estime que le requérant n'a pas suffisamment détaillé sa demande d'information auprès du parquet général, arguant qu'il n'a fourni qu'une description sommaire des incidents qui auraient eu lieu au sujet de migrants en affirmant que cette information était nécessaire pour la rédaction du rapport annuel du Comité Helsinki bulgare. Le Gouvernement reproche à l'intéressé de ne pas avoir expliqué en quoi son rôle, ou celui du Comité Helsinki bulgare, dans la réception et la divulgation au public des informations réclamées était compatible avec la nature de celles-ci. En outre, le Gouvernement allègue que l'organisation n'a pas été empêchée de produire le rapport en question, et il en déduit que les réponses aux questions recherchées n'étaient pas d'une importance cruciale pour l'élaboration de celui-ci. Avançant que les informations en question étaient relatives à des procédures pénales en cours et que la Cour administrative suprême a jugé, le 15 juin 2017, qu'elles étaient susceptibles d'être obtenues dans le cadre de la procédure spéciale prévue par le CPP (paragraphe 12 ci-dessus), le Gouvernement soutient qu'elles ne relevaient pas de la notion légale d'information publique. Il considère également que les incidents dont il était question n'avaient pas été suffisamment rapportés, et fait observer qu'ils n'avaient pas fait autrement l'objet de l'attention du public. Enfin, selon le Gouvernement, les informations litigieuses n'étaient pas disponibles par ailleurs et, dans la mesure où la description des incidents donnée par le requérant était d'après lui insuffisante, il est d'avis que fournir des réponses dans de telles circonstances aurait demandé au parquet général, auquel l'intéressé s'était adressé, une recherche spécifique, y compris auprès de ses entités régionales.

41. Le requérant soutient que le droit de recevoir les informations litigieuses découlait du rôle de chien de garde de l'organisation pour laquelle il travaillait. Il expose que le but de la demande litigieuse était de recueillir des éléments en lien avec la mise en œuvre de l'obligation du parquet de réagir aux informations rapportées par des médias relativement à des incidents et, ainsi, de servir les activités de monitoring de l'organisation. Sur ce point, le requérant estime que si le défaut d'obtention des informations particulières demandées n'a pas constitué un obstacle à la conduite desdites activités dans leur ensemble, le refus de communication qui lui a été opposé a toutefois impacté leur rôle d'observation des phénomènes de « refoulement » à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie. De l'avis de l'intéressé, la nature des informations recherchées concernait la question de savoir si le parquet avait ouvert ou non une enquête relativement aux informations publiées par les médias selon lesquelles des migrants étaient décédés à la suite d'un « refoulement ». En outre, le requérant souligne que

sa demande ne visait aucunement l'accès à des documents produits dans le cadre d'une quelconque procédure pénale. Il conteste ainsi l'applicabilité de la procédure pénale spéciale et considère qu'il a engagé la seule procédure appropriée, celle prévue par la loi sur l'accès à l'information publique. Enfin, selon lui, les informations étaient déjà disponibles au sein des services du parquet.

c) L'appréciation de la Cour quant à l'application de ces critères

i. Premier critère (le but de la demande d'information)

42. Il apparaît à la Cour, au vu de la demande soumise par le requérant devant le parquet général, que le but de celle-ci était l'obtention d'informations en lien avec les fonctions exercées par l'intéressé en tant que chercheur-rédacteur du rapport annuel d'une organisation non gouvernementale reconnue dans le domaine des droits de l'homme, à savoir le Comité Helsinki bulgare (paragraphe 5 ci-dessus). De plus, dans son recours auprès des juridictions administratives, le requérant a précisé que sa demande visait à lui permettre d'informer le public sur la question d'intérêt général concernant les responsabilités des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de la vie sur le territoire national (paragraphe 7 ci-dessus). Ces éléments montrent que la demande d'information constituait une démarche préparatoire dans le travail de chercheur-rédacteur du requérant dans le domaine des migrations, laquelle était entreprise dans le but précis d'une contribution à la rédaction du rapport annuel du Comité Helsinki bulgare (*Girginova*, précité, § 62, ainsi que les références qui s'y trouvent citées). Pour la Cour, il ne fait guère de doute que les autorités compétentes en étaient ainsi suffisamment avisées, d'autant plus, notamment, que le requérant avait également précisé son emploi et l'organisation publiant le rapport.

43. Dans ce contexte, il convient de noter plus généralement qu'il ne serait pas réaliste d'attendre du large public et des citoyens qu'ils examinent directement les activités d'enquête des autorités compétentes lorsque des cas de décès de personnes aux frontières bulgares sont rapportés par diverses sources d'information, telles que les médias. Dans une société démocratique, cela fait partie des responsabilités de la société civile, et notamment des organisations non gouvernementales, comme celle pour laquelle travaillait le requérant, d'effectuer du monitoring et d'examiner à la place du public les actions des pouvoirs publics dans le domaine de l'immigration. En effet, aux yeux de la Cour, les organisations de la société civile constituent, tout comme les médias, l'un des principaux moyens par lesquels le public peut vérifier si les autorités d'enquête remplissent leurs fonctions en conformité avec les exigences de l'État de droit (*Girginova*, précité, § 62, et *Sieć Obywatelska Watchdog Polska c. Pologne*, (n° 10103/20, § 65, 21 mars 2024).

ii. *Deuxième critère (la nature des informations recherchées)*

44. La Cour répète que les informations auxquelles l'accès est demandé doivent répondre à une exigence d'intérêt public, qui, selon la définition générale, existe lorsque la divulgation participe de la transparence sur la manière dont les affaires publiques sont conduites et sur des questions d'intérêt pour la société dans son ensemble, permettant ainsi la participation du public à la gouvernance publique. Ce qui peut constituer un sujet d'intérêt public dépend des circonstances de chaque affaire (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 162).

45. Dans la présente affaire, le requérant a demandé au parquet des informations quant à une éventuelle ouverture d'enquête sur des cas de décès signalés par des médias, présentant sa demande en cinq points (paragraphe 5 ci-dessus). La Cour note, de manière générale, qu'il ne fait aucun doute que les questions relatives à l'immigration et au respect du droit à la vie des migrants sont considérées comme des sujets d'intérêt public, ainsi qu'en témoigne le contentieux abondant porté devant elle en la matière (voir, par exemple, *N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], nos 8675/15 et 8697/15, § 78, 13 février 2020).

46. La Cour relève aussi que si les parties ne s'accordent pas sur l'interprétation des questions posées et la qualification des informations réclamées au regard du droit national (paragraphe 40 et 41 ci-dessus), il ne prête pas à controverse entre elles que ces informations avaient trait au sujet de l'immigration, notamment en lien avec de possibles incidents de décès de migrants à la frontière bulgare-turque. La Cour ne voit pas de raison de conclure autrement concernant la nature des informations litigieuses.

iii. *Troisième critère (le rôle de la personne qui demande l'accès aux informations dans la réception et la divulgation de celles-ci au public)*

47. Le requérant était chercheur-rédacteur pour le rapport annuel du Comité Helsinki bulgare pour l'année 2015 et demandait, dans le cadre de ses obligations professionnelles, l'accès à des informations au sujet des activités de poursuite des autorités sur des décès de migrants, rapportés par des médias.

48. La Cour a déjà attaché par le passé un poids particulier au rôle joué par des requérants en tant que journalistes (voir, parmi d'autres, *Roşianu c. Roumanie*, n° 27329/06, § 61, 24 juin 2014, et *Girginova*, précité, § 67), « chien de garde » social ou organisation non gouvernementale dont les activités portaient sur des questions d'intérêt public (*Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n° 37374/05, § 36, 14 avril 2009, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie*, n° 48135/06, § 20, 25 juin 2013, et *Guseva c. Bulgarie*, n° 6987/07, § 41, 17 février 2015), ainsi que par les chercheurs universitaires (*Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie* [GC], nos 23536/94 et 24408/94, §§ 61-67, CEDH 1999-IV, *Kenedi c. Hongrie*, n° 31475/05, § 43, 26 mai 2009, et *Gillberg c. Suède* [GC], n° 41723/06, § 93,

3 avril 2012) et les auteurs d'ouvrages portant sur des sujets d'intérêt public (*Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, § 68, CEDH 2004-VI, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n°s 21279/02 et 36448/02, § 48, CEDH 2007-IV, et *Šeks c. Croatie*, n° 39325/20, §§ 41 et 43, 3 février 2022).

49. En effet, la manière dont les « chiens de garde publics » mènent leurs activités peut avoir une incidence importante sur le bon fonctionnement d'une société démocratique. Il est ainsi dans l'intérêt d'une société démocratique de permettre aux organisations non gouvernementales examinant les activités de l'État d'exercer leur rôle crucial de « chien de garde public » en communiquant des informations sur des sujets d'intérêt public. Les personnes et les organisations exerçant des fonctions de « chien de garde » devant disposer de données précises pour accomplir leurs activités, elles ont souvent besoin d'avoir accès à certains éléments pour remplir leur rôle d'information sur les sujets d'intérêt public. Les obstacles dressés en vue de restreindre l'accès aux informations risquent d'avoir pour effet de limiter la possibilité pour ceux qui travaillent dans les médias ou dans des domaines connexes de jouer leur rôle de « chien de garde », et leur aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie (*Társaság*, précité, § 38).

50. Comme dans les affaires précitées, la Cour est d'avis que, eu égard à la fonction cruciale de « chien de garde public » de l'organisation employeur du requérant, le rôle spécifique de celui-ci était intimement lié à la réalisation des activités du Comité Helsinki bulgare et mérite, en l'espèce, une protection particulière.

iv. Quatrième critère (la disponibilité préexistante des informations)

51. Le Gouvernement considère que les informations demandées par le requérant nécessitaient des recherches poussées, soutenant que les renseignements fournis par l'intéressé à cet égard étaient insuffisants (paragraphe 40 ci-dessus). Cependant, la Cour note que, dans sa demande du 2 février 2016, le requérant a indiqué, en lien avec les incidents rapportés, des éléments tels que les dates, les origines des migrants, leur nombre, des données relatives aux liens de parenté et au genre des personnes dont les corps avaient prétendument été retrouvés, ainsi que la zone géographique concernée. Le Gouvernement n'explique pas en quoi il aurait été compliqué, au vu de ces précisions, d'extraire de la base de données des organes d'enquêtes, y compris auprès des entités régionales du parquet général, des informations d'ordre général sur la question de savoir si des enquêtes avaient été ouvertes sur les événements décrits. Par ailleurs, des informations en réponse auxdites questions ont pu être formulées par le parquet de district de Haskovo à la suite de la demande transmise par le Gouvernement dans le cadre de la présente procédure (paragraphe 13 ci-dessus). Ainsi, même si la communication au requérant des éléments réclamés exigeait l'implication de différentes sections du parquet, rien dans le dossier n'indique que les données

demandées par l'intéressé n'étaient pas disponibles au sein des entités en question et qu'il n'était pas simple de les réunir (*Šeks*, précité, § 42 ; voir aussi, *a contrario*, *Saure*, précitée, § 37). Enfin, la Cour estime important de relever qu'à supposer même que les autorités n'aient pas été en possession des informations litigieuses, par exemple dans le cas où aucune enquête pénale n'aurait été diligentée, cette donnée constituait en elle-même un élément de réponse auquel un requérant comme celui de la présente espèce peut demander à accéder.

v. *Conclusion*

52. À la lumière de ce qui précède, le refus de fournir au requérant des informations sur la question de savoir si des enquêtes pénales avaient été ouvertes par le parquet concernant les deux incidents impliquant des décès de migrants doit être considéré comme relevant du champ d'application de l'article 10. Il s'ensuit que le grief est compatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

3. *Exception relative à une absence de préjudice important*

53. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée d'un défaut de préjudice important pour le requérant. Il estime que les informations sur les prétendus décès de migrants dont il était question n'étaient pas suffisamment confirmées dans les médias, et que par ailleurs les activités du requérant en tant que chercheur au sein du Comité Helsinki bulgare n'ont subi aucun impact négatif.

54. Le requérant récuse la thèse du Gouvernement.

55. La Cour renvoie aux principes fixés dans sa jurisprudence relative à la notion de « préjudice important », y compris dans le contexte de l'article 10, qui ont récemment été résumés dans l'arrêt *Sieć Obywatelska Watchdog Polska*, précité, §§ 24 et 25, 21 mars 2024.

56. La Cour accepte que le point en question ait clairement revêtu une importance subjective pour le requérant, en sa qualité de chercheur dans une organisation non gouvernementale dont l'une des activités principales est le monitoring des activités des autorités publiques dans le domaine des droits de l'homme. La décision de refuser l'accès aux informations que l'intéressé recherchait a donc porté atteinte au cœur même de l'activité en question. Quant à ce qui était objectivement en jeu, la Cour observe que même si les publications relatives à des cas de décès de migrants à la frontière aux dates données n'étaient pas nombreuses, le requérant n'avançant du reste nullement que les incidents qui l'intéressaient aient fait l'objet d'une large couverture, la question de savoir quelle avait été la réaction des autorités à ce sujet pouvait être considérée comme une information publique, qui devrait être accessible aux membres d'une organisation non gouvernementale agissant comme chien de garde public. À cet égard, la Cour souligne l'importance objective de

l'accès à des informations qui peuvent être d'un intérêt particulier pour le public (*ibidem*, § 26).

57. En ce qui concerne la question de savoir si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen du grief au fond, la Cour est d'avis que le point soulevé en l'espèce ne peut être vu comme présentant une faible importance, ni au niveau national, ni au regard de la Convention.

58. Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère que les critères de l'article 35 § 3 b), à savoir l'absence de préjudice important pour le requérant, n'est pas rempli et que, dès lors, l'exception du Gouvernement à cet égard doit être rejetée.

4. Conclusion de la Cour sur la recevabilité du grief du requérant

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

B. Sur le fond

1. Les arguments des parties

60. Le requérant semble considérer que l'interprétation et l'application des lois internes ayant fondé le refus d'accès aux informations qui lui a été opposé concernant l'éventuelle ouverture d'enquêtes pénales sur les décès de migrants signalés dans les médias étaient erronées, et que l'ingérence dans ses droits protégés par l'article 10 de la Convention était par suite illégale. Il allègue, en particulier, n'avoir demandé aucun document de procédure relatif auxdites enquêtes et expose que la Cour administrative suprême a pourtant retenu, à la faveur d'une interprétation selon lui trop large de l'article 198, alinéa 1 du CPP, qu'il avait demandé des pièces de dossiers d'enquête en cours dont il avait connaissance et en a tiré argument pour rejeter l'application de la loi sur l'accès à l'information publique. Le requérant ajoute que les autorités n'ont aucunement avancé un quelconque motif d'intérêt public prévalant sur son droit d'accès à l'information publique pour justifier le refus litigieux. De l'avis de l'intéressé, le refus en question s'inscrit dans une série de décisions par lesquelles le parquet général a systématiquement écarté, au cours des années précédentes, les demandes d'accès à des informations formulées par le Comité Helsinki bulgare (paragraphe 14 ci-dessus). Le requérant y voit un abus du parquet général, qui, en l'absence de toute invocation de buts légitimes que poursuivraient les rejets desdites demandes, vise à décourager cette organisation non gouvernementale de chercher à recueillir des informations d'intérêt public et à exercer un contrôle indépendant, en tant qu'acteur de la société civile, sur le travail du parquet.

61. Le Gouvernement expose que le refus de donner suite à la demande d'informations formée par le requérant concernant l'éventuelle ouverture d'enquêtes pénales sur les supposés décès de migrants était fondé sur l'article 4, alinéa 1 de la loi sur l'accès à l'information publique, lu en conjonction avec l'article 198 du CPP (paragraphe 15 et 20 ci-dessus). En effet, ajoute-t-il, la première disposition ne trouvait pas à s'appliquer dans la présente affaire dès lors que les informations recueillies, créées et conservées au cours de procédures pénales étaient à rechercher dans le cadre de la seconde. Le Gouvernement soutient en outre que la décision litigieuse visait tout à la fois la prévention des crimes et de la divulgation d'informations couvertes par le secret de l'enquête pénale, le maintien de l'impartialité du pouvoir judiciaire et la protection de la présomption d'innocence ainsi que la vie privée des accusés. Il précise, à cet égard, que même s'il existait une procédure spéciale d'accès aux informations relatives aux procédures pénales, la phase d'enquête préliminaire était, en règle générale, protégée et exclue de l'accès ainsi prévu. Enfin, de l'avis du Gouvernement, le refus opposé en l'espèce était proportionné aux buts invoqués. Il estime par ailleurs que la demande du requérant ne décrivait pas de manière détaillée les incidents liés aux décès allégués qui, affirme-t-il, n'avaient été mentionnés que dans une seule publication de média. Réitérant ses arguments selon lesquels les informations demandées n'étaient pas décisives pour la préparation du rapport annuel du Comité Helsinki bulgare et l'organisation n'a pas été empêchée de publier celui-ci (paragraphe 40 ci-dessus), le Gouvernement invite la Cour à constater que l'accès aux informations en cause n'était pas essentiel pour l'exercice du droit à la liberté d'expression du requérant et de conclure, sur cette base, que le refus des autorités d'offrir cet accès était proportionné aux buts légitimes qu'il a précédemment énumérés.

2. *L'appréciation de la Cour*

a) **Sur l'existence d'une ingérence dans les droits du requérant garantis par l'article 10**

62. Le fait selon lequel le refus de fournir au requérant des informations sur le point de savoir si des enquêtes avaient été ouvertes par le parquet relativement aux deux incidents signalés par des sources média doit être considérée comme relevant du champ d'application de l'article 10 (paragraphe 52 ci-dessus), conduit inévitablement à la conclusion que le refus en question constitue une ingérence dans les droits de l'intéressé protégés par cette disposition (*Šeks*, précité, § 60, *Saure c. Allemagne* (n° 2), n° 6091/16, § 51, 28 mars 2023, *Zöldi*, précité, §43, et *Girginova*, précité, § 86).

b) Sur la justification de l'ingérence

63. Pour être compatible avec l'article 10 de la Convention, une telle ingérence doit, comme le prévoit le paragraphe 2 de la disposition, être « prévue par la loi », viser un ou plusieurs des buts légitimes au regard de ce paragraphe, et être « nécessaire, dans une société démocratique », pour atteindre ce ou ces buts.

i. « prévue par la loi »

64. La Cour relève que lorsque l'adjoint au Procureur général a refusé de communiquer des informations quant à l'éventuelle ouverture d'enquêtes pénales à la suite des publications relatant des décès de migrants auxquelles se réfèrait le requérant, il est parti du principe que la loi sur l'accès à l'information publique n'était pas applicable, mais que le requérant pouvait recourir à la procédure prévue par l'article 198, alinéa 1 du CPP (paragraphe 20 ci-dessus). C'est pour cette raison que l'adjoint au Procureur général n'a pas examiné la demande au fond. Lors du contrôle juridictionnel de ce refus, le tribunal administratif de Sofia, à l'inverse, a estimé que la loi en question était applicable, et a annulé le refus du parquet et ordonné à celui-ci de livrer au requérant les informations demandées, jugeant, au fond, qu'elles relevaient de l'intérêt public (paragraphe 8 ci-dessus). La Cour administrative suprême, pour sa part, s'est alignée sur le parquet pour exclure l'applicabilité de la loi sur l'accès à l'information publique au motif que le CPP prévoyait une autre voie, accessible au requérant (paragraphe 10 et 12 ci-dessus).

65. À la lumière des interprétations divergentes retenues par les autorités nationales concernant la demande du requérant et les conclusions opposées qui en ont découlé quant à la question de savoir quelle loi interne était applicable à celle-ci, et ayant par ailleurs à l'esprit que la procédure spéciale prévue par le CPP envisage l'accès pour des tiers à des documents de procédures pénales en cours, et non pas à l'information de l'existence de telles procédures, la Cour se demande si le motif invoqué par la Cour administrative suprême peut raisonnablement trouver un fondement dans le droit interne. Elle préfère cependant laisser cette question ouverte car, même en admettant que l'ingérence était prévue par la loi, elle n'était pas, pour les raisons exposées ci-dessous, « nécessaire, dans une société démocratique » (paragraphe 67-74 ci-dessous).

ii. but légitime

66. Le Gouvernement invoque plusieurs buts légitimes que la décision litigieuse visait – la prévention des crimes et de la divulgation d'informations couvertes par le secret de l'enquête pénale, le maintien de l'impartialité du pouvoir judiciaire et la protection de la présomption d'innocence ainsi que la vie privée des accusés (paragraphe 61 ci-dessus). Cependant, en l'absence

d'un argumentaire concret, a Cour émet des doutes quant à la manière dont la fourniture de l'information sollicitée aurait empêché la réalisation de ces buts. S'agissant en particulier de la protection du secret de l'enquête pénale, la Cour considère qu'il peut se produire des circonstances dans lesquelles la simple divulgation de l'existence d'une enquête pénale, notamment à ses débuts, pourrait compromettre sa confidentialité et son efficacité. Ce risque apparaît peu probable lorsqu'une enquête n'a pas été ouverte ou lorsqu'elle a déjà été classée sans suite. Cela étant noté, la Cour estime qu'il convient de laisser ouverte la question de la pertinence des buts invoqués par le Gouvernement car, en tout état de cause, la décision du parquet n'a pas été nécessaire dans une société démocratique, pour les motifs suivants (paragraphe 67-74 ci-dessous).

iii. « nécessaire, dans une société démocratique »

67. Les principes fondamentaux à appliquer pour apprécier le point de savoir si une ingérence dans la liberté d'expression est « nécessaire dans une société démocratique » sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour, et ont été résumés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság* (précité, § 187).

68. La Cour note d'emblée qu'à la différence d'autres affaires qui lui ont été soumises par le passé, qui avaient trait à l'accès à des informations à caractère privé relatives au requérant ou à d'autres personnes et l'équilibre entre le droit à la liberté d'expression et les droits d'autrui (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 188, et *Centre pour la démocratie et l'état de droit c. Ukraine*, n° 10090/16, § 115, 26 mars 2020), ou encore à l'accès à des informations classifiées dans le but de protéger la sécurité nationale (*Šeks*, précité, § 63, *Saure c. Allemagne*, n° 8819/16, § 52, 8 novembre 2022, et *Girginova*, précité, § 93), la présente espèce concerne la question de savoir si des enquêtes préliminaires avaient été engagées par le parquet à la suite de la publication dans des médias d'articles signalant le décès de migrants sur le territoire bulgare. Ainsi, la Cour est appelée à déterminer si le refus par les autorités nationales de fournir les informations en question était proportionné au but légitime de protéger le secret de l'enquête pénale (paragraphe 61 ci-dessus).

69. Il ressort des éléments du dossier, et notamment de la lettre de l'adjoint au Procureur général et de la décision de la Cour administrative suprême (paragraphe 6 et 12 ci-dessus), que la question centrale examinée par les autorités nationales était celle de savoir si la loi sur l'accès à l'information publique était applicable à la demande du requérant. À cet égard, la Cour estime nécessaire de relever que même si une majorité d'États membres ont prévu des législations spécifiques régissant les conditions d'accès aux informations et/ou aux documents officiels détenus par les organes publics (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 64), les critères d'applicabilité de l'article 10 dans ce domaine ont été développés, dans sa propre jurisprudence, de manière autonome (*ibidem*, §§ 149-170). La mise en

œuvre de ces critères a déjà été analysée dans la présente espèce, et la Cour a conclu à l'applicabilité de ladite disposition (paragraphe 42-52 ci-dessus). Ainsi, la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur la manière dont les autorités internes ont examiné l'applicabilité des règles de droit bulgare garantissant le droit à l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, mais de vérifier la présence de motifs « pertinents et suffisants » dans la justification, donnée à l'ingérence en cause, par les autorités (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 187, avec les références qui y sont citées).

70. Or, à cet égard, la Cour constate, au vu des motivations respectives de la lettre de l'adjoint au Procureur général et de la décision la Cour administrative suprême du 15 juin 2017, que ces deux autorités ont interprété la demande du requérant comme visant à obtenir des pièces versées dans des dossiers de procédures pénales en cours (paragraphe 6 et 12 ci-dessus). Cette interprétation desdites autorités a conduit au seul et unique argument sur la base duquel elles ont fondé leur refus : c'était la règle spéciale prévue par le CPP qui régissait l'accès aux dossiers des procédures pénales en cours, et donc la loi sur l'accès à l'information publique invoquée par le requérant n'était pas applicable en l'espèce. La solution ainsi retenue par les autorités internes, telle qu'elle est exposée dans l'arrêt définitif de la Cour administrative suprême, appelle trois séries d'observations de la part de la Cour.

71. Premièrement, la Cour note que dans sa demande, le requérant indiquait souhaiter savoir si des enquêtes préliminaires avaient été ouvertes au vu des éléments faisant état de possibles décès de migrants, et, le cas échéant, connaître les charges retenues ainsi que le stade auquel lesdites procédures se trouvaient et les numéros de référence des dossiers. Sans avoir à substituer son appréciation à l'analyse des circonstances et l'application du droit interne opérées par les tribunaux bulgares, la Cour lit dans ces éléments l'intention du requérant non pas d'obtenir des pièces des éventuelles procédures en cours, mais de savoir si le parquet avait pris, dans le cadre de ses compétences, des mesures d'enquête afin de vérifier les circonstances entourant les décès de migrants rapportés par voie médiatique. La Cour émet ainsi des doutes concernant l'affirmation des autorités nationales selon laquelle la révélation de telles informations aurait été de nature à compromettre le secret des enquêtes pénales, qui constituait selon le Gouvernement un but protégé, puisqu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'autoriser le requérant à accéder à des documents relatifs à des procédures pénales. C'est d'ailleurs ainsi que le tribunal administratif de Sofia a analysé la demande du requérant et, ne voyant pas d'obstacle à ce qu'il pût accéder aux informations demandées, il a annulé le refus opposé par l'adjoint du Procureur général (paragraphe 8 *in fine* ci-dessus).

72. Deuxièmement, la Cour a déjà relevé l'importance tant de la nature des informations demandées que du rôle du requérant dans la présente cause (paragraphe 44-50 ci-dessus). Elle est d'avis que ces éléments ont aussi une place dans l'examen de la nécessité de la mesure litigieuse en l'espèce. En effet, ouvrir l'accès pour les organisations non gouvernementales et les personnes qui exécutent des tâches pour le compte de celles-ci, comme c'était le cas du requérant dans la présente affaire, aux informations détenues par des autorités publiques sur des sujets d'immigration, est essentiel pour plusieurs motifs. D'abord, lesdites organisations jouent un rôle crucial dans la protection des droits des migrants et, en ayant accès à ces informations, elles peuvent mieux comprendre les politiques mises en place et identifier les éventuelles violations des droits fondamentaux. Ensuite, elles ont la responsabilité d'utiliser les données en question pour sensibiliser le public et les pouvoirs publics sur les enjeux en rapport avec l'immigration, contribuant ainsi à faire émerger un débat de société plus éclairé et constructif, qui soit mené en transparence et confiance entre le pouvoir et la société. Enfin, les autorités publiques peuvent bénéficier de l'expertise développée par les organisations non gouvernementales sur le terrain pour améliorer leurs politiques en matière d'immigration. Au regard de ces éléments, la Cour réaffirme que les informations demandées et l'activité du requérant touchaient à l'intérêt public.

73. Troisièmement, au regard du but légitime lié à la protection du secret des enquêtes pénales, la Cour ne peut que constater que, contrairement à ce qu'avance le Gouvernement, les autorités internes ne se sont pas appuyées sur la nécessité de le préserver, puisqu'elles ont au contraire indiqué au requérant qu'il devait utiliser la voie spécifique prévue par le CPP pour demander l'accès aux pièces des dossiers. En limitant leur analyse des circonstances à la question de l'applicabilité des différentes dispositions légales, elles n'ont aucunement élaboré de raisonnement quant aux motifs propres à justifier au fond le rejet de la demande formée par le requérant en vue d'accéder à une information publique. Ainsi, la Cour se doit de conclure qu'elles n'ont pas réalisé, dans le respect de la marge d'appréciation accordée, un exercice de mise en balance adéquat en comparant le préjudice que la divulgation d'informations concernant une éventuelle ouverture d'enquêtes pénales pourrait causer à l'intérêt public invoqué par le Gouvernement dans la présente procédure avec les conséquences d'un refus pour l'exercice effectif de la liberté d'expression du requérant. Le Gouvernement a certes tenté de prendre en compte, dans ses observations, la charge résultant pour les requérants de la mesure restrictive, concluant que le requérant n'avait pas démontré qu'il ait été empêché d'effectuer ses travaux et que le Comité Helsinki bulgare n'ait pu publier son rapport sans les informations réclamées (paragraphe 40 et 61 ci-dessus). Cependant, la Cour ne saurait retenir cet argument. Ce qui importe ici, c'est l'information sollicitée – à savoir si le parquet avait réagi aux deux incidents signalés par

voie médiatique – relevant manifestement de l'intérêt public et s'inscrivant dans le champ de recherche du requérant dans le but d'éclairer le débat public sur des questions préoccupantes. La Cour a relevé l'importance de cette question (paragraphe 72 ci-dessus). Quant au but poursuivi à travers la restriction litigieuse, ni les autorités compétentes dans leurs décisions, ni le Gouvernement dans la présente procédure ne se sont efforcés d'évaluer le préjudice potentiel d'une communication de l'information réclamée sur la préservation du secret des enquêtes pénales ou tout autre intérêt public protégé. Aucune explication n'a même été fournie concernant la façon dont les intérêts publics en question étaient susceptibles d'être affectés dans les circonstances particulières de la présente espèce, où aucune procédure pénale n'avait été identifiée, que ce soit par le requérant, qui n'en avait pas connaissance, ou par les autorités, qui ne se sont prononcées que sur la question de l'applicabilité de la loi nationale (*Centre pour la démocratie et l'état de droit*, précité, § 118, et *Yuriy Chumak c. Ukraine*, n° 23897/10, § 47, 18 mars 2021).

74. Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, la Cour conclut que le refus des autorités internes, sans motivation suffisante et pertinente, de fournir au requérant les données lui permettant de savoir si des enquêtes pénales avaient été diligentées en vue de la vérification des informations selon lesquelles des migrants étaient décédés à la frontière bulgare a porté une atteinte injustifiée au droit du requérant au respect de la liberté d'expression. Dès lors, cette ingérence n'était pas « nécessaire, dans une société démocratique ».

75. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

76. Les requérants soutiennent, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, que la participation du procureur du parquet près la Cour suprême administrative à la procédure les opposant au parquet général a violé le principe d'égalité des armes, se plaignant en particulier de ce qu'ils n'auraient pas pu répondre aux conclusions présentées par lui. L'article 6 de la Convention est ainsi libellé en ses passages pertinents en l'espèce :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera, (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

77. Le Gouvernement soulève une exception tirée d'un défaut de qualité de victime de l'association requérante, alléguant qu'elle n'a pas participé à la procédure interne. L'association requérante renvoie aux arguments précédemment invoqués par elle pour réfuter l'exception formulée par le Gouvernement sur le terrain de l'article 10 (paragraphe 28 ci-dessus).

78. La Cour estime que les motifs l'ayant conduite à la conclusion que l'association requérante ne pouvait se plaindre d'une violation de ses droits découlant de l'article 10 dans le cadre d'une procédure à laquelle elle n'était pas partie (paragraphe 31 et 32 ci-dessus) sont également valables au regard du grief relatif à l'article 6.

79. Par conséquent, elle conclut que le grief présenté par l'association requérante est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a), et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

80. Le Gouvernement demande également à la Cour de déclarer le grief du requérant, M. Stanev, irrecevable en raison, d'une part, d'un non-épuisement des voies de recours internes, en ce que l'avocat de l'intéressé, présent à l'audience, n'aurait pas répondu aux arguments du procureur, et, d'autre part, d'un défaut de préjudice important pour l'intéressé.

81. Le requérant conteste les exceptions soulevées par le Gouvernement. Il explique en particulier que, d'une manière générale, les parties aux procédures devant les juridictions administratives ne peuvent pas répondre aux conclusions du procureur, celui-ci prenant la parole après elles et avant que la juridiction n'annonce sa délibération dans l'affaire. De plus, selon l'intéressé, les cas dans lesquels les tribunaux donnent la parole aux parties pour qu'elles y répondent sont, en pratique, rares. Précisant qu'en théorie, les parties pourraient le faire par écrit, à la faveur d'un délai supplémentaire, le requérant ajoute que dans la pratique, elles ne le font pas, et qu'elles ne répondent sous aucune forme que ce soit aux conclusions du procureur. Il est d'avis, en outre, qu'il serait de toute manière peu probable qu'un tribunal prenne en considération leurs réponses.

82. La Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur les deux exceptions en question car, en tout état de cause, le grief est irrecevable pour défaut manifeste de fondement, pour les raisons suivantes.

83. Appliquant le principe de l'égalité des armes, la Cour a eu l'occasion de dire que le simple fait pour le procureur de participer en tant que « partie spéciale » à une procédure civile, en sus des autorités de poursuite qui sont elles-mêmes parties au litige, ne pouvait pas porter, en soi, atteinte à l'article 6 de la Convention (*Todorov c. Bulgarie* (déc.), n° 39832/98, 14 mars 2002 CEDH).

84. En effet, il convient d'attacher une grande importance au rôle réellement assumé par le procureur en tant que « partie spéciale », et plus particulièrement au contenu et aux effets de ses conclusions (*Kress c. France* [GC], n° 39594/98, § 71 *in fine*, CEDH 2001-VI, et *Todorov*, précitée).

85. Ainsi, dans une série d'affaires concernant le rôle de la « partie spéciale » à des procédures judiciaires, tel celui de l'avocat général, du procureur général ou de fonctionnaires similaires, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de la non-communication préalable des conclusions ou du rapport du fonctionnaire en question et de l'impossibilité d'y répondre, ainsi que de la participation de tels fonctionnaires au délibéré des tribunaux, ce qui violait le principe de l'égalité des armes (*Kress*, précité, §§ 64, 65 et 87, avec les références qui y sont citées).

86. À l'inverse, la Cour a également conclu par le passé, dans une affaire dirigée contre la Bulgarie, que la participation du procureur à une procédure civile, eu égard notamment aux droits qui lui étaient accordés dans ce cadre, lesquels étaient similaires aux droits des parties au procès, n'emportait pas violation du principe de l'égalité des armes (*Todorov*, précitée).

87. Se tournant vers les circonstances de l'espèce, y compris pour ce qui concerne le droit national applicable, la Cour considère qu'il y a lieu pour elle de s'aligner sur les arguments retenus dans ladite affaire bulgare. En effet, il apparaît que dans la procédure juridictionnelle administrative, tout comme dans la procédure civile dans l'affaire *Todorov* (précitée), le procureur agissant en tant que « partie spéciale » ne dispose pas de droits autres que ceux dont bénéficient les autres parties. En particulier, il n'a pas le droit de participer aux délibérations, ni de donner des avis juridiquement contraignants pour la Cour administrative suprême, ni encore de présenter des conclusions écrites ou orales après celles des autres parties et sans que celles-ci ne puissent y répondre (voir *Todorov*, précitée, ainsi que le paragraphe 22 ci-dessus pour les dispositions de droit interne introduites dans la législation postérieurement aux faits de l'espèce et déclarées inconstitutionnelles). Dans la présente affaire, le procureur a pris part à la procédure lors de l'audience du 29 mai 2017, en présentant des conclusions orales devant le tribunal et les parties (paragraphe 10 ci-dessus). La Cour relève que le requérant n'a pas répondu auxdites conclusions (paragraphe 11 et 80 ci-dessus). Elle note également que le requérant n'explique pas précisément pourquoi il n'a pas formulé d'observations relativement aux conclusions exposées par le procureur dans la présente cause, mais qu'il se borne à indiquer de manière générale qu'en pratique il serait rare qu'une partie se voie accorder la possibilité de répondre aux conclusions du procureur, et qu'en tout état de cause pareille réponse ne serait certainement pas prise en compte par les tribunaux. Or, la Cour ne saurait souscrire à la thèse de l'intéressé, dans la mesure où il apparaît que le droit interne prévoyait une telle possibilité, laquelle a été de plus confirmée par la Cour constitutionnelle (paragraphe 22 ci-dessus), et qu'en outre aucun exemple de refus des tribunaux d'accorder aux parties le droit de répondre aux conclusions du procureur ne vient étayer ses affirmations.

88. Au vu de ces considérations, la Cour ne voit aucun élément propre à démontrer que le principe de l'égalité des armes ait été atteint en l'espèce du fait de la participation du procureur, par la présentation de conclusions orales, à la procédure devant la Cour administrative suprême.

89. Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

90. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

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

A. Dommage

91. Les requérants réclament conjointement 1 000 euros (EUR) au titre du dommage moral qu'ils estiment avoir subi.

92. Le Gouvernement s'oppose aux prétentions des requérants.

93. La Cour note que les griefs de l'association requérante, ainsi que le grief présenté par le requérant sous l'angle de l'article 6 de la Convention, ont été rejetés comme irrecevables. Quant à la demande formulée par le requérant en lien avec les doléances qu'il a soulevées au titre de l'article 10 de la Convention, la Cour estime qu'il a subi un préjudice moral et considère qu'il convient de lui octroyer 1 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

94. Les requérants sollicitent conjointement 252,80 EUR au titre des frais et dépens qu'ils disent avoir engagés dans le cadre de la procédure suivie devant les juridictions internes, ainsi que 3 852,80 EUR au titre de frais de représentation qu'ils indiquent avoir exposés aux fins de la procédure menée devant la Cour, sur la base d'un décompte de travail accompli de 36 heures, à un taux horaire de 100 EUR. Ils soumettent, sur ce dernier point, une convention d'honoraires conclue pour leur représentation devant la Cour entre le Comité Helsinki bulgare et un avocat désigné par lui. Les requérants demandent par ailleurs que le montant éventuellement octroyé par la Cour soit versé directement sur le compte bancaire du Comité Helsinki bulgare.

95. Le Gouvernement s'oppose à cette demande, qu'il considère imprécise et exagérée.

96. La Cour relève que seul le grief du premier requérant concernant l'article 10 a été déclaré recevable et a donné lieu à un constat de violation. Selon sa jurisprudence, 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. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer au requérant, M. Stanev, la somme de 2 000 EUR – à verser directement sur le compte bancaire du Comité Helsinki bulgare – tous frais confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

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

1. *Déclare* le grief de M. Stanev concernant l'article 10 recevable et la requête irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, 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 :
 - i. 1 000 EUR (mille euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - ii. 2 000 EUR (deux mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par le requérant, pour frais et dépens, à verser sur le compte bancaire du Comité Helsinki bulgare ;
 - b) 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 à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 18 novembre 2025, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Olga Chernishova
Greffière adjointe

Ioannis Ktistakis
Président