



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE VACHEV c. BULGARIE

(Requête n° 42987/98)

ARRÊT
[Extraits]

STRASBOURG

8 juillet 2004

DÉFINITIF

08/10/2004

En l'affaire Vachev c. Bulgarie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{mes} F. TULKENS,

N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 juin 2004,

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

(...)

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

8. Le requérant est né en 1941 et réside à Teteven. Il était directeur général de l'entreprise d'Etat Elprom-EMT, contre laquelle fut ouverte en 1997 une procédure de faillite.

A. Les poursuites pénales dirigées contre le requérant

9. Le 14 mai 1997, le parquet du district de Teteven (« le parquet de Teteven ») ouvrit des poursuites pénales contre le requérant, le directeur adjoint d'Elprom-EMT et un salarié de cette entreprise.

(...)

45. Le 26 février 2003, le requérant ayant plaidé coupable, il parvint à un accord avec les autorités de poursuite. Il semblerait qu'il ait été décidé peu après de clore les poursuites.

B. L'assignation du requérant à résidence

46. Le 3 juin 1997, le requérant fut assigné à résidence par un magistrat instructeur qui l'avait personnellement rencontré et interrogé.

47. Le 12 juin 1997, le requérant saisit d'une demande de libération sous caution le parquet de Teteven, qui le débouta le 16 juin 1997. Il interjeta ensuite appel successivement devant le parquet régional de Lovech, le

parquet général et le chef de la chambre de l'instruction du parquet général, qui rejetèrent ses recours le 8 juillet, le 3 septembre et le 31 octobre 1997 respectivement.

48. Entre-temps, les 7 août et 2 septembre 1997, le parquet de Teteven avait rejeté deux demandes que le requérant avait formées en vue d'être autorisé à quitter son domicile pendant une journée. Le parquet refusa le 29 octobre 1997 d'accéder à une autre requête similaire de l'intéressé puis l'autorisa le 12 novembre 1997 à quitter son domicile pour une journée.

49. Le 19 novembre 1997, le parquet de Teteven rejeta une nouvelle demande de libération présentée par le requérant.

50. Le 4 décembre 1997, l'intéressé sollicita une nouvelle fois sa libération sous caution. Le 16 décembre 1997, le parquet de Teteven accueillit cette demande et fixa le montant de la caution à 3 000 000 de levs bulgares. En décembre 1997, à une date non précisée, le requérant paya la caution et l'assignation à résidence fut levée.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'assignation à résidence

51. Selon l'article 146 du code de procédure pénale (CPP), il y a lieu de prendre contre toute personne accusée d'avoir commis une infraction déclenchant l'action publique une mesure – par exemple, l'assignation à résidence – destinée à assurer sa comparution devant l'autorité compétente.

52. L'article 151 CPP, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, définissait ainsi l'assignation à résidence :

« L'assignation à résidence consiste à interdire à l'accusé de quitter son domicile sans l'autorisation des autorités compétentes. »

Dans sa décision interprétative n° 10/1992 (*реш. № 10 от 27 юли 1992 г. по конституционно дело № 13 от 1992 г., обн., ДВ брой 63 от 4 август 1992 г.*), la Cour constitutionnelle a déclaré :

« (...) [L]'assignation à résidence constitue aussi une forme de détention et [représente] une atteinte à la sûreté [de la personne]. »

53. A l'époque des faits et jusqu'au 1^{er} janvier 2000, l'assignation à résidence pouvait être ordonnée lors de la phase d'instruction d'une procédure pénale par un magistrat instructeur ou un procureur. Ces derniers n'étaient pas tenus d'interroger l'accusé en personne avant d'ordonner l'assignation à résidence. Le rôle des magistrats instructeurs et procureurs en droit bulgare est résumé aux paragraphes 25 à 29 de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Nikolova c. Bulgarie* ([GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II).

54. A l'époque considérée, le CPP ne prévoyait pas de contrôle juridictionnel de l'assignation à résidence. Ainsi, la seule possibilité

d'obtenir sa libération pour une personne faisant l'objet d'une telle mesure était de s'adresser à un procureur. Si celui-ci refusait d'accorder la libération, la personne pouvait saisir un procureur plus élevé dans la hiérarchie (articles 181 et 182 CPP).

55. Le CPP, dont une version amendée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, prévoit désormais au nouveau paragraphe 2 de l'article 151 un contrôle juridictionnel complet de l'assignation à résidence, au moment du prononcé de cette mesure et ultérieurement.

B. La décision n° 1 de 1997 de l'assemblée des chambres criminelles de la Cour de cassation

56. Le 21 mars 1997, l'assemblée des chambres criminelles de la Cour de cassation décida d'inviter la Cour constitutionnelle à statuer sur la compatibilité de l'article 152 CPP, régissant la détention provisoire, avec notamment l'article 5 de la Convention. Elle considérait que la Convention était incorporée au droit bulgare en vertu de l'article 5 § 4 de la Constitution et que toutes les dispositions de loi devaient donc être conformes à ce traité. Elle déclara aussi que, lorsqu'ils statuaient sur les affaires qui leur étaient soumises, les tribunaux bulgares devaient tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (*опред. № 1 от 21 март 1997 г. по н.д. № 1/1997 г. на ОЧК на ВКС*).

C. La loi sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages

57. L'article 2 de la loi de 1988 sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages (*Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани*) dispose, en ses passages pertinents :

« L'Etat est réputé responsable des dommages causés aux [particuliers] par les services (...) d'instruction et de poursuite et les tribunaux lorsque ceux-ci ont illégalement ordonné :

1. une mise en détention provisoire (...) si [l'ordonnance y relative] a été annulée pour absence de motifs légaux »

La jurisprudence publiée relative à l'article 2 § 1 de la loi est peu abondante. Toutefois, tous les arrêts ayant conclu que la responsabilité de l'Etat était engagée au titre de cette disposition se rapportaient à la détention provisoire au sens de l'article 152 CPP, et non à l'assignation à résidence prévue à l'article 151 CPP ou à toute autre forme de privation de liberté ordonnée dans le cadre d'une procédure pénale (*реш. № 859/2001 г. от 10 септември 2001 г. г.д. № 2017/2000 г. на ВКС, реш. № 978/2001 г. от 10 юли 2001 г. по г.д. № 1036/2001 г. на ВКС*). La jurisprudence publiée donne aussi à penser que les termes « illégalement » et « absence de motifs légaux » renvoient à l'illégalité au regard du droit interne.

58. D'après l'article 2 § 2 de la loi, une réclamation peut dans certaines circonstances être soumise à raison d'un préjudice provoqué par « des accusations pénales portées illégalement ». Pareille demande ne peut être présentée qu'en cas d'acquiescement de l'accusé par un tribunal ou de clôture des poursuites sur décision d'un tribunal ou des autorités de poursuite au motif que l'accusé n'était pas l'auteur de l'infraction, que les faits n'étaient pas constitutifs d'une infraction pénale ou que la procédure pénale avait été ouverte après l'expiration du délai de prescription ou en dépit d'une amnistie.

59. Les personnes cherchant à faire redresser un préjudice découlant de décisions des autorités ayant procédé à l'instruction et aux poursuites ou de décisions des tribunaux dans des circonstances tombant dans le champ d'application de la loi ne sont pas habilitées à intenter une action en vertu du droit général de la responsabilité civile car cette loi constitue une *lex specialis* et exclut l'application du régime général (article 8 § 1 de la loi ; *peu. № 1370/1992 z. om 16 декември 1992 z., no z.d. № 1181/1992 z. na BC IV z.o.*). Le Gouvernement n'a cité aucune réclamation présentée avec succès en vertu du droit général de la responsabilité civile et portant sur une assignation à résidence illégale.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 3 DE LA CONVENTION

60. Le requérant allègue que son assignation à résidence, ordonnée par un magistrat instructeur, a emporté violation de l'article 5 § 3 de la Convention, dont le passage pertinent dispose :

« Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires (...) »

61. S'appuyant sur les affaires *Assenov et autres c. Bulgarie* (arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII*) et *Nikolova* (arrêt précité), le requérant soutient que le magistrat instructeur qui l'a assigné à résidence ne saurait passer pour un « juge » ou un « autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires ».

62. Le Gouvernement n'a pas formulé d'observations sur ce grief.

63. Dans de précédents arrêts concernant le système de détention provisoire tel qu'il existait en Bulgarie avant le 1^{er} janvier 2000, la Cour a jugé que ni les magistrats instructeurs devant lesquels les accusés avaient été traduits ni les procureurs qui avaient approuvé les ordonnances de mise

en détention ne pouvaient passer pour des « magistrat[s] habilité[s] par la loi à exercer des fonctions judiciaires » au sens de l'article 5 § 3 de la Convention (arrêts *Assenov et autres* précité, pp. 3298-3299, §§ 144-150, *Nikolova* précité, §§ 49-53, et *Chichkov c. Bulgarie*, n° 38822/97, §§ 52-54, 9 janvier 2003).

64. La présente affaire ne porte pas sur une détention provisoire, mais sur une assignation à résidence. Cependant, la Cour trouve que cette cause ne renferme aucune différence significative avec les affaires précitées. Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'assignation du requérant à résidence constituait une privation de liberté au sens de l'article 5 (voir le paragraphe 52 ci-dessus et l'arrêt *N.C. c. Italie*, n° 24952/94, § 33, 11 janvier 2001). C'est pourquoi, en vertu du paragraphe 3 de cet article, le requérant était en droit d'être aussitôt traduit devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires. Le magistrat instructeur qui l'a assigné à résidence (paragraphe 46 ci-dessus) ne saurait passer pour un magistrat ainsi habilité car il n'était pas suffisamment indépendant et impartial aux fins de l'article 5 § 3 en raison du rôle qu'il a joué en pratique lors des poursuites. La Cour renvoie à cet égard à l'analyse de la législation interne pertinente à laquelle elle s'est livrée dans l'arrêt *Nikolova* (précité, §§ 50-51).

65. Il s'ensuit qu'il y a eu atteinte au droit du requérant d'être aussitôt traduit devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires au sens de l'article 5 § 3 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

66. Le requérant allègue que, contrairement à ce que prévoit l'article 5 § 4 de la Convention, il n'a pas eu la possibilité d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sur la légalité de son assignation à résidence. Cette disposition est ainsi libellée :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

67. Le Gouvernement excipe à titre préliminaire du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient que, selon la Constitution bulgare, les traités internationaux, au nombre desquels la Convention, font partie du droit interne et l'emportent sur les dispositions du droit national qui leur sont contraires. De plus en plus souvent, les tribunaux bulgares s'appuient sur la Convention pour trancher les affaires dont ils sont appelés à connaître. Le Gouvernement cite par exemple la décision n° 1 rendue en 1997 par l'assemblée des chambres criminelles de la Cour de cassation, où celle-ci a résolu de soumettre une disposition du CPP à la Cour constitutionnelle au

motif que ce texte était contraire à l'article 5 de la Convention. Dans ces conditions, le requérant aurait pu saisir un tribunal en invoquant directement la Convention. Le tribunal aurait été tenu, en vertu de la Convention elle-même, d'examiner sa demande de libération et de statuer à son sujet. De plus, si le CPP est muet sur la question, il n'existe pas de disposition interdisant expressément de procéder au contrôle juridictionnel d'une assignation à résidence.

68. Le requérant réplique qu'à l'époque des faits le CPP ne prévoyait aucune procédure permettant de contester une assignation à résidence devant un tribunal. Les tribunaux internes ne sont pas censés « produire » et appliquer une procédure qui n'existe pas pour se conformer aux exigences de l'article 5 § 4 de la Convention. Il est vrai que la Convention est intégrée au droit interne en Bulgarie, mais ce n'est pas cela qui fait d'une requête fondée directement sur l'article 5 § 4 un recours interne effectif.

69. Dans sa décision du 19 juin 2003 sur la recevabilité, la Cour a noté que la question de l'épuisement des voies de recours internes était si étroitement liée au fond du grief qu'elle ne saurait en être dissociée. Dès lors, la Cour examinera l'exception préliminaire du Gouvernement avec le fond du grief du requérant.

70. Il ne prête pas à controverse que l'assignation à résidence du requérant constituait une privation de liberté au sens de l'article 5 § 4 (paragraphe 52 ci-dessus et arrêt *N.C. c. Italie* précité, § 33). Le requérant était donc en droit de bénéficier des garanties prévues par cette disposition.

71. La Cour rappelle que le recours exigé par l'article 5 § 4 doit être de nature judiciaire, ce qui signifie que la personne concernée doit avoir accès à un tribunal et l'occasion d'être entendue elle-même ou, au besoin, moyennant une certaine forme de représentation, sans quoi elle ne jouira pas des garanties fondamentales de procédure appliquées en matière de privation de liberté (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 24, § 60). La Cour note en outre qu'une voie de recours doit exister avec un degré suffisant de certitude, non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi lui manquent l'accessibilité et l'effectivité requises par l'article 5 § 4. Par ailleurs, il n'est nullement exigé d'utiliser des recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (arrêts *Sakık et autres c. Turquie*, 26 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII, p. 2625, § 53 ; *Kadem c. Malte*, n° 55263/00, § 41, 9 janvier 2003 ; et, *mutatis mutandis*, *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, série A n° 50, p. 30, § 54, *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, 22 mai 1984, série A n° 77, p. 19, § 39, et *Yağcı et Sargin c. Turquie*, 8 juin 1995, série A n° 319-A, p. 17, § 42).

72. La Cour constate que la Convention est en effet intégrée dans le droit bulgare et directement applicable en Bulgarie (paragraphe 56 ci-dessus). Cependant, elle note aussi qu'à l'époque des faits le CPP bulgare ne prévoyait pas de contrôle juridictionnel de l'assignation à résidence

(paragraphe 54 ci-dessus) et qu'aucune autre disposition du droit interne n'instaurait une procédure permettant de saisir un tribunal pour lui demander de statuer sur la légalité d'une assignation à résidence. Dans ces conditions, on ne saurait dire clairement s'il existait en théorie un recours satisfaisant aux exigences de l'article 5 § 4.

73. La Cour ne s'estime toutefois pas tenue de trancher ce point de droit bulgare. Elle observe que le Gouvernement n'a fourni aucun exemple de décision judiciaire montrant qu'une personne assignée à résidence aurait réussi à saisir un tribunal d'une demande de libération en se prévalant de l'article 5 § 4. Le Gouvernement a seulement cité à l'appui de ses dires une décision de l'assemblée des chambres criminelles de la Cour de cassation de porter les dispositions du CPP relatives à la détention provisoire devant la Cour constitutionnelle au motif qu'elles étaient contraires à l'article 5 de la Convention (paragraphe 56 et 67 ci-dessus). La Cour ne pense pas que cette décision constitue un précédent indiquant qu'une personne assignée à résidence peut avec succès saisir un tribunal d'une demande de libération en s'appuyant sur le seul article 5 § 4.

Cette absence de précédent est révélatrice de l'incertitude que présente ce recours en pratique (arrêt *Sakik et autres* précité, p. 2625, § 53). En outre, la Cour note qu'on ne sait pas très bien – et le Gouvernement ne l'a pas expliqué – quel aurait été le tribunal compétent, quelle procédure il aurait dû suivre, et sur la base de quels critères il aurait dû rendre sa décision.

74. En conclusion, la Cour rejette l'exception préliminaire formulée par le Gouvernement sous l'angle de l'article 5 § 4 et dit qu'il y a eu violation de cette disposition.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 5 DE LA CONVENTION

75. Sur le terrain de l'article 5 § 5 de la Convention, le requérant se plaint de n'avoir pas eu droit à une réparation pour ce qui est des violations des paragraphes précédents de l'article 5 qu'il allègue.

L'article 5 § 5 dispose :

« Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation. »

76. Le requérant soutient qu'en droit bulgare il est impossible d'obtenir réparation d'une privation de liberté contraire à la Convention mais conforme aux exigences du CPP, ce qui était le cas de son assignation à résidence. En outre, la loi sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages ne mentionne que la détention provisoire, c'est-à-dire une sorte particulière de privation de liberté. L'assignation à résidence étant une forme différente de privation de liberté, elle ne tombe pas dans le champ d'application de cette loi.

77. Le Gouvernement ne formule aucune observation quant à ce grief.

78. La Cour rappelle que le paragraphe 5 de l'article 5 se trouve respecté dès lors que l'on peut demander réparation d'une privation de liberté opérée dans des conditions contraires aux paragraphes 1, 2, 3 ou 4 (*Wassink c. Pays-Bas*, arrêt du 27 septembre 1990, série A n° 185-A, p. 14, § 38). Le droit à réparation énoncé au paragraphe 5 présuppose donc qu'une violation de l'un des paragraphes précédents de l'article 5 ait été établie, que ce soit par une autorité interne ou par la Cour.

79. A cet égard, la Cour note qu'elle a en l'espèce conclu à la violation dans le chef du requérant du droit d'être aussitôt traduit devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et du droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue sur la légalité de l'assignation à résidence (paragraphes 65 et 74 ci-dessus). Il s'ensuit que l'article 5 § 5 de la Convention est applicable. La Cour doit donc établir si le droit bulgare a ou non offert au requérant un droit à réparation pour les violations de l'article 5 constatées en l'occurrence.

80. Selon l'article 2 § 1 de la loi sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages, seules les personnes placées en « détention provisoire » peuvent demander réparation, et ce uniquement si l'ordonnance de mise en détention a été annulée « pour absence de motifs légaux », cette dernière expression renvoyant apparemment à la légalité au regard du droit interne (paragraphe 57 ci-dessus). Or, en l'espèce, le requérant n'était pas en détention provisoire puisqu'il était privé de liberté en vertu d'une assignation à résidence. De plus, rien ne montre que cette mesure était illégale en droit interne. En conséquence, le requérant ne jouissait d'aucun droit à réparation au titre de l'article 2 § 1 de la loi sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages. L'article 2 § 2 n'est pas non plus applicable (paragraphe 58 ci-dessus).

Il s'ensuit que la loi sur la responsabilité de l'Etat à raison de dommages n'a pas fourni au requérant un droit à réparation pour ce qui est de sa privation de liberté contraire à l'article 5 §§ 3 et 4.

81. En outre, il n'apparaît pas qu'un tel droit soit prévu par une autre disposition de la législation bulgare (paragraphe 59 ci-dessus).

82. La Cour conclut que le droit bulgare n'a pas offert au requérant un droit à réparation comme l'exige l'article 5 § 5 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de cette disposition.

(...)

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 3 de la Convention ;
2. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement concernant le grief tiré par le requérant de l'article 5 § 4 de la Convention, et *dit* qu'il y a eu violation de cette disposition ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 5 de la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 juillet 2004, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président