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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requêtes n°s 35653/12 et 66172/12
COMITÉ HELSINKI BULGARE contre la Bulgarie

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 28 juin 2016 en une chambre composée de :

Angelika Nußberger, *présidente*,
Khanlar Hajiyev,
Erik Møse,
André Potocki,
Síofra O'Leary,
Carlo Ranzoni, *juges*,
Pavlina Panova, *juge* ad hoc,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites le 10 mai 2012 et le 4 octobre 2012,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la partie requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

PROCEDURE

1. L'association requérante dans les deux affaires, le Comité Helsinki bulgare, est une association spécialisée dans la protection des droits de l'homme, fondée en 1992 et ayant son siège à Sofia. Elle est représentée devant la Cour par Me M. Ilieva, avocate à Sofia et directrice du programme juridique de l'association. L'association a saisi la Cour de deux requêtes au nom d'Aneta Yordanova et Nikolina Kutsarova, décédées dans des foyers pour enfants atteints de handicaps mentaux.

2. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme R. Nikolova, du ministère de la Justice.

3. Le 25 février 2016, M. Yonko Grozev, juge élu au titre de la Bulgarie, s'est déporté de l'examen de l'affaire (article 28 § 3 du règlement de la Cour). Le 1er avril 2016 la présidente de la chambre a désigné Mme Pavlina Panova pour siéger à sa place en qualité de juge *ad hoc* (articles 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 (a) du règlement de la Cour).

EN FAIT

A. Les circonstances de l'espèce

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Le contexte général des affaires

5. Le 9 décembre 2007, une chaine de télévision bulgare, BTV, diffusa un film documentaire réalisé par la BBC, intitulé « Les enfants abandonnés de la Bulgarie », qui dénonçait la situation des enfants handicapés dans un foyer situé à Mogilino, en Bulgarie. À la suite de cette diffusion, l'association requérante adressa une lettre au procureur général, dans laquelle elle estimait que le documentaire en question révélait la commission possible de plusieurs infractions pénales (mise en danger d'autrui, dommages corporels ou homicides dus à des négligences) dans les foyers pour enfants handicapés. Elle demandait en conséquence l'ouverture d'une enquête pénale qui fasse la lumière sur les conditions dans lesquelles les enfants y étaient maintenus et sur les cas de décès survenus. Le 28 janvier 2008, le parquet auprès de la Cour suprême de cassation répondit que des enquêtes préliminaires allaient être effectuées. Entre janvier et octobre 2008, les parquets régionaux dans les ressorts desquels étaient situés des foyers effectuèrent des enquêtes préliminaires. Toutes les enquêtes réalisées conclurent qu'il n'y avait pas lieu d'engager des poursuites pénales et les dossiers furent classés sans suite.

6. Le 24 août 2009, l'association requérante engagea à l'encontre du parquet une action civile sur le fondement de la loi de protection contre la discrimination, visant à établir que le refus du parquet d'enquêter était constitutif d'une discrimination fondée sur le handicap et l'état de santé des enfants concernés. Au courant de 2010, des contrôles des différents foyers furent réalisés par le parquet, en coopération avec l'association requérante.

7. Lors d'une conférence de presse tenue le 20 septembre 2010, le procureur général annonça que des enquêtes concernant 166 cas de décès dans des foyers pour enfants handicapés étaient en cours et des procédures pénales contre X avaient été ouvertes afin de déterminer si ces décès étaient

le résultat de négligence ou de maltraitance. Le 21 septembre 2010, l'association requérante retira son action.

8. L'association requérante suivit le cours des enquêtes pénales et introduisit des recours contre un certain nombre de décisions de classement sans suite ou de non-lieu rendues par le parquet. L'association indique que durant la période 2010-2012, dans l'ensemble des procédures qu'elle a suivies, aucun responsable n'a été renvoyé en jugement.

2. La requête 35653/12

9. Aneta Yordanova, née le 16 juin 1991, fut abandonnée à la naissance par sa mère âgée de quinze ans. Son père n'était pas connu. Sa mère eut plus tard deux autres enfants, nés respectivement en 2000 et 2003, avec qui elle vit chez ses propres parents. Il ressort d'un rapport établi en 2005 par l'Agence d'aide sociale (*Агенция за социално подпомагане*) qu'aucun contact n'eut lieu entre Aneta et ses proches biologiques. À l'âge de trois ans, après que les médecins eurent constaté des retards de développement et diagnostiqué un syndrome hyperkinétique dû à un dysfonctionnement cérébral (oligophrénie), elle fut placée dans un foyer pour enfants atteints de handicaps mentaux graves (*дом за деца с тежка умствена изостаналост*) situé dans le village de Vasil Drumev, dans la région de Shumen. En 2002, elle fut transférée dans un foyer similaire à proximité, dans le village de Strazha, dans la région de Targovishte. Les mentions faites dans son dossier à cette époque indiquaient que l'enfant n'était pas capable de parler mais réagissait à certains ordres simples et pouvait s'habiller, manger ou débarrasser la table seule. En juin 2005, l'Agence d'aide sociale mena une enquête sociale au sujet d'Aneta en vue de sa réintégration dans la famille. La mère confirma l'absence de toute relation avec l'enfant, renonça formellement à ses droits parentaux et donna son consentement à l'adoption dans une déclaration datée du 20 juillet 2005. Le placement au foyer fut alors ordonné par une décision de justice. Aucune procédure de placement sous tutelle n'eut lieu.

10. Au courant des mois de juin et juillet 2006, Aneta subit deux interventions chirurgicales pour une hernie inguinale. Le 10 septembre 2006, elle eut un premier épisode de vomissements. Son état s'était stabilisé dans un premier temps mais s'était aggravé ensuite et, le 26 septembre 2006, l'officier médical (*фелдшер*) du foyer l'emmena en consultation chez le médecin psychiatre traitant. Cette dernière orienta la jeune fille vers un pédiatre, qui diagnostiqua une gastroduodénite et préconisa une hospitalisation. Aneta fut admise à l'hôpital de Targovishte le même jour. Son état empira le 2 octobre 2006 et elle fut opérée d'urgence. L'hôpital signala au commissariat de police local que lors de l'intervention chirurgicale effectuée, un nombre important d'objets avaient été découverts dans le système digestif de la jeune fille : 25 semelles intérieures de

chaussures, huit chiffons, six chaussettes, trois éponges, trois morceaux de papier et trois cailloux, d'une masse totale d'environ quatre kilogrammes.

11. Une enquête préliminaire fut confiée à la police, notamment à la brigade chargée des mineurs (*Детска педагогическа стая*), concernant une éventuelle infraction d'incitation au suicide. Dans ce cadre, l'inspectrice de la brigade des mineurs se rendit au foyer et à l'hôpital et exigea toute la documentation pertinente.

12. Le 3 octobre 2006, la délégation territoriale de l'Agence d'aide sociale effectua un contrôle au foyer et à l'hôpital.

13. Aneta décéda à l'hôpital le 7 octobre 2006. L'autopsie effectuée indiqua notamment comme causes du décès une péritonite due à la perforation de l'estomac et du duodénum et une pleuropneumonie.

14. La délégation territoriale de l'Agence pour la protection de l'enfance (*Държавна агенция за закрила на детето*) réalisa une enquête au foyer et à l'hôpital du 9 au 11 octobre 2006. Le rapport rendu par cet organisme et celui de l'Agence d'aide sociale firent état de plusieurs dysfonctionnements.

15. Le 15 novembre 2006, le directeur de l'Agence pour la protection de l'enfance adressa aux directeurs du foyer et de l'hôpital une lettre leur ordonnant de prendre certaines mesures pour remédier aux problèmes constatés. Il en informa également le maire de la ville de Targovishte et l'Inspection régionale de santé publique concernant l'hygiène à l'hôpital. L'officier médical du foyer se vit infliger une sanction disciplinaire pour ne pas avoir informé à temps le médecin traitant de la détérioration de l'état de la jeune fille.

16. Le 10 octobre 2006, le parquet régional de Targovishte ouvrit une procédure pénale contre X pour homicide involontaire provoqué par méconnaissance ou négligence dans l'exercice d'une profession ou d'une activité à risque réglementée par la loi (article 123 du code pénal). Dans le cadre de cette enquête, le directeur du foyer, l'officier médical, des éducateurs et d'autres membres du personnel du foyer furent interrogés concernant l'organisation de la vie des enfants au foyer et l'état de santé et les soins prodigués à Aneta. Le médecin pédiatre de l'hôpital fut également entendu. Deux expertises médicales furent effectuées et le dossier médical d'Aneta et les registres du foyer furent joints au dossier de la procédure.

17. Le dossier de l'enquête fut transmis au procureur régional qui, le 5 février 2007, ordonna que des actes d'instruction complémentaires soient réalisés, notamment que tous les médecins ayant examiné Aneta à l'hôpital soient auditionnés, que l'ensemble du dossier médical soit joint et qu'une expertise complémentaire détermine quels auraient été les mesures à prendre et les traitements médicaux appropriés en l'espèce. Par deux nouvelles ordonnances datées des 12 et 27 mars 2007, le procureur considéra que tous les actes nécessaires n'avaient pas été réalisés et retourna le dossier à l'enquêteur.

18. Après la réalisation des actes demandés et la clôture de l'enquête, le 10 mai 2007, le procureur rendit une ordonnance de non-lieu. Il considéra qu'aucun manquement à leurs obligations de la part du personnel médical responsable, à savoir l'officier médical du foyer, le médecin ayant examiné la jeune fille et les médecins de l'hôpital, n'avait été constaté. Le décès de la jeune fille n'étant pas dû à une négligence médicale, aucune infraction pénale n'était constituée.

19. À la suite de la campagne générale de l'association requérante auprès du procureur général (paragraphe 5 ci-dessus) et les instructions données par ce dernier aux parquets d'enquêter sur les cas de décès dans les foyers, le parquet d'appel de Varna effectua un contrôle d'office de l'enquête menée. Par une ordonnance du 8 juillet 2008, le parquet d'appel confirma le non-lieu.

20. Le 14 octobre 2011, l'association requérante intervint dans le cas particulier d'Aneta en demandant au parquet auprès de la Cour suprême de cassation d'ordonner la réouverture de l'enquête. Le 11 novembre 2011, un procureur de ce parquet répondit qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une telle réouverture.

21. Le 21 mai 2012, le parquet auprès de la Cour suprême de cassation ordonna un contrôle d'office de l'enquête menée sur le décès d'Aneta, sur le fondement de l'article 243, alinéa 9 du code de procédure pénale, à la suite d'un nouveau recours de l'association requérante. Le 28 mai 2012, le parquet annula l'ordonnance du 8 juillet 2008 et ordonna la poursuite de la procédure en indiquant qu'un certain nombre d'actes d'instruction complémentaires devaient être réalisés et certaines circonstances établies. Les actes demandés par le procureur furent réalisés, notamment une nouvelle expertise médicale et les auditions de plusieurs témoins. L'officier médical fut mis en examen pour homicide involontaire provoqué par méconnaissance ou négligence professionnelle (article 123 du code pénal). À la clôture de l'instruction, le parquet régional de Targovishte rendit une nouvelle ordonnance de non-lieu le 14 janvier 2014. Le procureur régional nota que la seconde expertise médico-légale avait constaté que le diagnostic et le traitement d'Aneta avaient été indûment retardés mais considéra que ce retard n'avait pas de lien causal avec le décès. Le procureur considéra ensuite que le comportement de l'officier médical, qui avait examiné la jeune fille régulièrement et avait consulté un médecin lorsque son état s'était aggravé, ne pouvait être qualifié de négligence constitutive d'une infraction pénale. Cette décision n'a pas été frappée d'un recours judiciaire.

22. Par ailleurs, dans ses observations sur la recevabilité et le fond des griefs, le Gouvernement a indiqué que le foyer de Strazha est définitivement fermé depuis le 1er janvier 2015. Il a mis en avant que cette démarche s'inscrivait dans la mise en œuvre d'une réforme conduite au niveau national, visant à améliorer la condition des enfants placés dans des institutions spécialisées.

3. La requête 35653/12

23. Nikolina Kutsarova, née le 8 février 1988 fut abandonnée peu après sa naissance et placée en foyer à l'âge d'un mois. Son père est décédé en 1989. Sa mère ne rendit aucune visite à Nikolina dans les institutions dans lesquelles elle avait été placée et ne demanda pas de renseignements à son sujet. D'après les documents présentés à la Cour, la jeune fille avait trois frères et sœurs plus âgés. Il apparaît aussi, d'un document d'état civil daté du 7 mars 1999, que Nikolina avait aussi un frère jumeau. Son nom ne figure pas dans la liste des héritiers légaux présentée par le Gouvernement devant la Cour. Aucun élément du dossier n'indique que les parents de la jeune fille cherchèrent à établir une relation avec elle de son vivant.

24. Un retard de développement de l'enfant fut constaté lorsqu'elle avait six mois. En 1994, à l'âge de six ans, elle fut placée dans un foyer pour enfants atteints de handicaps mentaux dans le village de Medven, dans la région de Sliven. Son dossier indiquait que l'enfant n'était pas capable de parler mais réagissait à certains ordres simples et pouvait s'habiller et manger seule. En novembre 1998, elle fut transférée dans le foyer de Strazha.

25. Par un jugement du tribunal régional de Targovishte du 29 novembre 2002 Nikolina fut mise sous tutelle, à l'âge de quatorze ans. Selon le jugement, elle souffrait d'une oligophrénie non curable qui altérait ses facultés de comprendre et diriger ses actes. D'après le droit interne sa mère était considérée comme sa tutrice.

26. Il ressort du dossier tenu au foyer qu'à partir du mois de juillet 2007, Nikolina refusait de se nourrir et rejetait son repas lorsqu'elle avait été forcée de le prendre. Elle avait également des œdèmes et une plaie sur les jambes. Le 24 septembre 2007, elle fut hospitalisée pour cinq jours. Son état continua apparemment d'empirer et le 25 octobre 2007 elle fut de nouveau emmenée à l'hôpital. Une néphrite tubulo-interstitielle aiguë fut diagnostiquée et elle fut hospitalisée. Une série d'examen médicaux furent réalisés et des traitements effectués.

27. Nikolina décéda le 31 octobre 2007. Le rapport d'autopsie indiqua comme causes du décès, parmi d'autres, les pathologies suivantes : coagulopathie de consommation, septicémie, anémie et thrombocytopénie, insuffisance de plusieurs organes, cachexie, la cause directe étant un arrêt cardiaque.

28. Aucune enquête ne fut ouverte après le décès de Nikolina en 2007. Le 24 septembre 2010, à la suite de la campagne de l'association requérante auprès du procureur général (paragraphe 5 ci-dessus), le parquet régional de Targovishte ouvrit une procédure pénale contre X pour homicide involontaire provoqué par méconnaissance ou négligence dans l'exercice d'une profession ou d'une activité à risque réglementée par la loi (article 123 du code pénal) concernant le cas de Nikolina et de deux autres jeunes décédés au foyer dans la même période. Dans ce cadre, l'instructeur

chargé du dossier entendit de nombreux témoins – deux directeurs successifs du foyer, l'officier médical, des éducatrices, des infirmières, des travailleurs sociaux et d'autres membres du personnel, concernant l'organisation du foyer, l'état de santé et les soins prodigués à Nikolina. Le médecin traitant, extérieur au foyer, et le personnel de l'hôpital – médecins et infirmières ayant pris en charge Nikolina lors de son hospitalisation – furent également auditionnés. Une expertise médico-légale fut réalisée par un collège d'experts qui, selon l'association requérante, étaient tous médecins à l'hôpital de Targovishte. Il apparaît par ailleurs que la requérante prit connaissance du décès de Nikolina à l'occasion du contrôle du foyer de Strazha réalisé par le parquet, en sa coopération en juin 2010.

29. L'enquêteur clôtura l'enquête le 21 mars 2011 et conclut que les faits n'étaient pas constitutifs d'une infraction pénale. Par une ordonnance du 5 avril 2011, le procureur conclut à un non-lieu et mit un terme à la procédure pénale. Il constata que le décès de la jeune fille était dû à des complications de son état de santé et non à un défaut de soins adéquats.

30. Le 24 juin 2011, dans le cadre d'un contrôle d'office de la décision, le parquet d'appel de Varna confirma l'ordonnance de non-lieu, considérant que l'enquête avait été approfondie et complète et que le décès n'était pas dû à un manque de soins ou à un traitement inadéquat.

31. Par un courrier du 2 février 2012, l'association requérante intervint dans la procédure pénale sur le décès de Nikolina en contestant cette décision devant le parquet auprès de la Cour suprême de cassation. Le 6 avril 2012, le parquet considéra le recours infondé et confirma les ordonnances de non-lieu rendues précédemment. Le parquet nota que malgré l'existence de certains doutes quant aux soins dont Nikolina avait fait l'objet au foyer, il n'était pas possible de recueillir d'autres éléments qui contrediraient les dépositions des personnes ayant travaillé au foyer.

32. À la suite d'un nouveau contrôle de l'enquête par le parquet auprès de la Cour suprême de cassation, dans une ordonnance du 29 janvier 2013, le parquet considéra que les circonstances concernant les soins prodigués à Nikolina et les causes de son décès n'avaient pas été complètement établies. Il nota en particulier que l'expertise avait été réalisée par des médecins de l'hôpital en cause et que le rapport rendu ne répondait pas entièrement aux questions posées. En conséquence, il annula l'ordonnance du 6 avril 2012 et retourna le dossier au parquet régional en vue de la poursuite de l'enquête. Dans une ordonnance du 14 juin 2013, le parquet régional constata, sur la base d'une nouvelle expertise, que le traitement administré à Nikolina à l'hôpital était conforme aux règles de la médecine, qu'il était adéquat et diligent, et qu'enfin, le décès n'était pas dû à un manque de soins. Il n'y avait dès lors pas lieu de poursuivre la procédure pénale et le parquet régional ordonna sa fin.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le code de la famille de 1985

33. En vertu de l'article 128, alinéas 1, 2 et 4 du code de la famille de 1985 applicable à l'époque des faits et abrogé depuis le 1er octobre 2009, lorsqu'un mineur était placé dans une institution spécialisée et ses parents n'étaient pas connues, le directeur de l'établissement était désigné son tuteur ou curateur. Dans ces cas, la procédure de tutelle ou de curatelle n'était pas initiée et le conseil de la tutelle ou l'adjoint au curateur n'étaient pas désignés.

2. Le code pénal

34. L'article 122 du code pénal punit l'homicide involontaire d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans. L'article 123 réprime l'homicide involontaire provoqué par méconnaissance ou négligence dans l'exercice d'une profession ou d'une activité à risque réglementée par la loi d'une peine d'emprisonnement entre un et cinq ans.

3. Le code de procédure pénale

35. Au terme des articles 207 à 211 du code de procédure pénale de 2006 (ci-après « CPP »), une procédure pénale est engagée lorsque les autorités sont en présence d'un motif légal (*законен повод*) et d'éléments suffisants (*достатъчно данни*) indiquant qu'une infraction pénale a été commise. Le motif légal peut être un signalement (*съобщение*) adressé au procureur ou à un autre organe compétent qu'une infraction a été commise, une publication dans la presse, les déclarations faites par l'auteur d'une infraction ou la perception directe par les autorités de poursuite d'une infraction.

36. Lorsqu'il refuse d'engager des poursuites pénales, le procureur en informe la victime de l'infraction ou ses héritiers, la personne morale lésée et la personne, auteur du signalement. Ces personnes peuvent introduire un recours contre la décision de classement sans suite devant le procureur hiérarchiquement supérieur, qui est compétent pour ordonner l'ouverture d'une enquête. Le procureur supérieur peut également contrôler la décision de classement sans suite d'office (article 213 du CPP).

37. Lorsque des poursuites ont été engagées et que, après la fin de l'instruction, le procureur décide de mettre un terme aux poursuites, la décision de non-lieu est notifiée à la personne mise en examen, à la victime ou à ses héritiers et à la personne morale lésée, qui peuvent introduire un recours devant le tribunal de première instance territorialement compétent. Dans ce cas, le tribunal peut confirmer la décision de non-lieu, la modifier ou l'annuler et retourner le dossier au procureur avec des instructions concernant l'application de la loi (article 243, alinéas 3-5 du CPP). Si aucun

recours judiciaire n'a été introduit contre l'ordonnance de non-lieu par l'accusé, la victime de l'infraction ou ses héritiers, ou la personne morale lésée, le procureur hiérarchiquement supérieur peut, d'office, décider d'annuler la décision (article 243, alinéa 9 du CPP).

38. En vertu de l'article 75 et suivants du CPP, la victime de l'infraction a le droit, si elle le souhaite, d'être informée du cours de l'instruction, de faire des demandes et des objections, d'avoir recours à un avocat, d'introduire un recours contre une décision de classement sans suite ou une décision de non-lieu, de se constituer partie accusatrice ou partie civile. La personne ayant effectué un signalement concernant la commission d'une infraction n'est pas partie à la procédure pénale et ne dispose pas de droits procéduraux outre la possibilité, mentionnée ci-dessus, de recourir auprès du procureur supérieur contre une décision de classement sans suite.

4. La loi de protection contre la discrimination

39. La loi sur la protection contre la discrimination, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, prohibe toute discrimination directe ou indirecte fondée, entre autres, sur le handicap, et vise à instaurer un mécanisme offrant une protection effective contre la discrimination.

40. La Commission pour la protection contre la discrimination, juridiction spécialisée créée par cette loi, peut être saisie par les personnes qui s'estiment victimes d'un traitement discriminatoire, se saisir d'office ou à la suite d'un signalement par un tiers (article 50 de la loi). La commission peut constater s'il y a eu ou non traitement discriminatoire et, le cas échéant, imposer une amende et ordonner des mesures pour mettre fin à ce traitement (article 65 de la loi).

41. Les victimes d'un traitement discriminatoire ainsi que les organisations syndicales ou non gouvernementales disposent également de la possibilité d'intenter une action en justice contre les personnes ou organismes responsables d'un tel traitement devant les tribunaux, qui peuvent constater l'existence d'un tel traitement, ordonner la cessation de celui-ci et le rétablissement de la situation de la victime dans son état antérieur à l'application de la mesure discriminatoire, ainsi que d'allouer des dommages et intérêts (article 71 de la loi).

GRIEFS

42. Devant la Cour, l'association requérante allègue la violation des articles 2, 3, 8, 13 et 14 de la Convention concernant Aneta Yordanova et Nikolina Kutsarova. Elle invite la Cour à accepter sa qualité pour agir, soit en lui reconnaissant la qualité de victime indirecte, soit en considérant que l'association agit en qualité de représentant des deux adolescentes décédées.

Elle soutient qu'en tant qu'organisation non gouvernementale spécialisée dans les droits de l'homme, elle est la mieux placée pour assurer les intérêts des enfants en cause et de la société dans son ensemble et qu'à défaut de lui reconnaître qualité pour agir dans le cadre des présentes requêtes, les droits des personnes les plus vulnérables demeureraient sans défense. Elle ajoute que le parquet bulgare a, lui-même, reconnut l'intérêt de l'association à agir, en lui donnant notamment accès aux enquêtes en cours.

43. En ce qui concerne la requête n° 35653/12, introduite au nom d'Aneta Yordanova, l'association soutient que les circonstances qui ont conduit au décès de la jeune fille, à savoir l'absorption d'objets, rendue possible en raison d'un défaut de surveillance de la part du personnel du foyer et l'absence de prise en charge rapide, engagent la responsabilité de l'État au regard de l'article 2 de la Convention. Elle invoque les articles 3 et 8 pour dénoncer l'absence systématique de soins appropriés à l'état de santé de la jeune fille, qui serait également constitutive d'une discrimination fondée sur son état de handicap, son statut d'enfant abandonné et placé en institution. L'association soutient par ailleurs que les autorités n'ont pas mené une enquête efficace sur les circonstances du décès et des soins procurés à Aneta, en violation de l'aspect procédural des articles 2 et 3, de l'article 14 et de l'article 13 de la Convention.

44. Pour ce qui est de la requête n° 66172/12, introduite au nom de Nikolina Kutsarova, l'association requérante invoque l'article 2 de la Convention pour dénoncer l'absence systématique de soins et de nourriture suffisants et l'absence d'un traitement médical prompt et approprié, qui seraient la cause du décès de la jeune fille. Elle considère que ces circonstances, ainsi que le fait que Nikolina a été attachée à son lit durant son séjour à l'hôpital sont en outre constitutifs d'un traitement contraire à l'article 3 et d'une discrimination fondée sur son handicap et son statut d'enfant abandonné et placé en institution, en méconnaissance de l'article 14. L'association requérante allègue également une violation de l'aspect procédural des dispositions précitées et de l'article 13 en raison du caractère inefficace de l'enquête menée par les autorités.

EN DROIT

A. Sur la jonction des requêtes

45. La Cour décide, en application de l'article 42 § 1 de son règlement, de joindre les requêtes, eu égard à leur similitude quant aux faits et aux questions juridiques qu'elles posent.

B. Sur le *locus standi* de l'association requérante

1. Les arguments des parties

46. Le Gouvernement soutient que les requêtes ne remplissent pas les conditions requises par l'article 34 : d'une part, l'association requérante n'aurait pas la qualité de victime, et, d'autre part, elle n'aurait pas démontré qu'elle représentait valablement les victimes directes. Il invite la Cour à distinguer les présentes affaires de l'affaire *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* ([GC], n° 47848/08, CEDH 2014, ci-dessous « l'arrêt *Câmpeanu* ») en ce que dans cette dernière affaire l'organisation non gouvernementale ayant introduit la requête avait effectué des démarches visant à améliorer la condition de M. Câmpeanu de son vivant et s'était impliquée dans les procédure internes immédiatement après le décès de ce dernier. Le Gouvernement met en avant qu'en l'espèce l'association requérante n'avait eu aucune connaissance des cas des jeunes filles et un laps de temps sérieux s'était écoulé entre le décès de ces dernières et l'engagement de l'association dans la défense de leurs cas. Enfin, il souligne que les deux adolescentes pouvaient être valablement représentées par leurs mères dans la mesure où ces dernières avaient, selon le droit national, le statut de représentantes légales (paragraphe 33 ci-dessus).

47. L'association requérante fait valoir, quant à elle, que des circonstances exceptionnelles entourent les présentes requêtes et appellent un examen au fond. Elle est d'avis que la Cour peut procéder à cette appréciation, comme elle l'a fait dans l'arrêt *Câmpeanu*, précité, considérant que l'association agit en qualité de représentante des jeunes filles ou, alternativement, en admettant qu'elle est une victime indirecte. En particulier, l'association requérante demande à la Cour de considérer que la vulnérabilité des victimes en raison de leur état de santé, mais aussi de l'absence de tout soutien familial, était une condition les empêchant d'engager des procédures devant les autorités internes. Elle soumet par ailleurs que le manque de représentation adéquate des adolescentes devant les institutions nationales était notamment le résultat d'une négligence des autorités sociales. En effet, ces dernières auraient dû initier des procédures adéquates de désignation de tuteurs une fois qu'il était clair que les mères s'étaient désintéressées du sort de leurs filles et n'étaient pas en mesure de les représenter ou de défendre leurs intérêts. L'association requérante estime ensuite que les autorités nationales non seulement n'ont pas contesté le rôle de représentation qu'elle a joué dans les cas d'Aneta et de Nikolina, mais qu'elles ont reconnu, au niveau le plus élevé des organes d'investigation, à savoir le parquet général, son rôle de partenaire dans l'enquête sur les circonstances entourant de nombreux cas de décès dans des institutions publiques. L'association requérante en conclut que bien que le droit national ne lui offrait pas de statut formel dans les procédures pénales, ce statut lui a

été accordé *de facto* par le parquet. La preuve en était dans le fait que l'association recevait pour information un nombre important d'éléments des dossiers même lorsqu'elle n'en avait pas formulé la demande et qu'elle a pu former des recours contre certaines ordonnances des procureurs.

48. L'association requérante souligne qu'elle s'est impliquée dans les cas des deux jeunes filles aussitôt qu'elle en a été informée. Elle ajoute qu'elle a agi indirectement dans leur défense déjà par sa campagne générale visant à élucider les cas d'abus et de décès de centaines d'enfants dans les institutions publiques (paragraphe 5 ci-dessus). Elle précise que, si les investigations sur le décès d'Aneta ont connu une réouverture, ce n'était que grâce à son action (paragraphe 21 ci-dessus). De même, dans le cas de Nikolina, l'investigation a pu être menée uniquement à la suite de la campagne générale de l'association dans le cadre de laquelle il a été constaté qu'aucune enquête n'avait eu lieu durant trois ans après son décès (paragraphe 28 ci-dessus).

49. En conclusion, l'association requérante estime que seul le fait de lui accorder la faculté d'agir permettrait à la Cour de reconnaître les droits des victimes et d'éviter un déni de justice dans les circonstances soumises à son attention en l'espèce.

2. L'appréciation de la Cour

50. La Cour est appelée dans les cas présents à procéder à une analyse sur la qualité de l'association requérante pour agir au nom des enfants décédés, Aneta Yordanova et Nikolina Kutsarova, ou sur sa qualité de victime indirecte. Elle doit dès lors examiner la compatibilité *ratione personae* des requêtes avec la Convention à l'instar de l'arrêt *Câmpeanu*, précité. Les principes généraux concernant la qualité de victime ont été résumés dans ce même arrêt précité (voir ses §§ 96-103 et les références de jurisprudence).

51. La Cour observe d'emblée, comme dans l'affaire *Câmpeanu*, qu'en l'espèce l'association requérante ne peut prétendre être la victime directe des violations alléguées, les victimes directes étant les adolescentes décédées, ni une victime indirecte compte tenu de l'absence de « lien suffisamment étroit » avec les victimes directes ou d'un « intérêt personnel » à maintenir les griefs, au sens de la jurisprudence de la Cour (voir §§ 106-107 de l'arrêt précité). La question à laquelle la Cour doit dès lors répondre est celle de savoir si l'on peut considérer que des « circonstances exceptionnelles » justifient que la Cour admette la qualité pour agir de l'association requérante en tant que représentant des jeunes filles même en l'absence de procuration et alors que celles-ci sont décédées avant l'introduction des requêtes (*Câmpeanu*, précité, § 112, voir aussi *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea c. Roumanie*, n° 2959/11, § 42, 24 mars 2015).

52. La Cour se doit à cet égard de préciser que procédant, en formation de Grande chambre, à une interprétation de l'article 34 de la Convention dans l'arrêt *Câmpeanu*, précité, elle a reconnue, dans des circonstances exceptionnelles, à une organisation non gouvernementale la faculté d'agir au nom d'une personne décédée avant l'introduction de la requête fondée sur la Convention. La Cour est parvenue à cette conclusion à la suite d'un examen minutieux d'un nombre d'éléments pertinents de l'affaire et au motif qu'une autre conclusion, selon ces éléments, reviendrait à empêcher que les graves allégations de violation de la Convention que le cas soulevait puissent être examinées au niveau international, avec le risque que l'État défendeur échappe à sa responsabilité découlant de la Convention (*Câmpeanu*, précité, §112). La Cour a en particulier identifié la présence d'un ensemble de « circonstances exceptionnelles » pour justifier la qualité de représentant *de facto* à l'association ayant introduit la requête : la vulnérabilité de la victime directe mettant celle-ci dans l'impossibilité de se plaindre de son vivant ; l'importance des allégations portées devant la Cour ; l'absence d'héritiers ou de représentant légaux susceptibles de saisir la Cour ; le contact de l'association requérante avec la victime et l'intervention de celle-ci dans le cadre de la procédure interne menée à la suite du décès, ainsi que la reconnaissance de sa capacité pour agir par les autorités internes (*Câmpeanu*, précité, §§ 104-111). Compte tenu du caractère exceptionnel de cette application de la notion de *locus standi*, la Cour est d'avis que les critères ainsi exposés sont déterminants pour l'examen des présentes requêtes.

53. Pour ce qui est de la vulnérabilité des personnes concernées, la Cour remarque que, comme dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée, les victimes directes, en raison de leur handicap mental, de leur statut d'enfants abandonnés et de leur grande vulnérabilité n'étaient pas en mesure de se plaindre de leur vivant des conditions dans lesquelles elles avaient été placées (*Câmpeanu*, précité, § 108). De même, les présentes requêtes soulèvent des allégations sérieuses de violation des articles 2 et 3 de la Convention (*ibidem*, § 112).

54. Ensuite, la Cour rappelle que dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée, la victime directe n'avait pas d'héritiers ou de représentants légaux susceptibles d'introduire une requête devant la Cour (voir aussi *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea*, précité, § 43). Dans l'arrêt *Câmpeanu*, précitée, la Cour a même relevé que les autorités avaient failli à leur obligation, imposée par le droit interne, de nommer un tuteur à M. Câmpeanu, et que de ce fait aucune personne n'était chargée de veiller à ses intérêts (arrêt précité, § 111). Dès lors, à défaut de reconnaissance de la qualité pour agir de l'association, la Cour aurait été dans l'impossibilité d'examiner les circonstances de l'affaire (*ibid.*, § 112 ; voir également, *a contrario*, l'arrêt *Nencheva et autres c. Bulgarie*, n° 48609/06, §§ 93-94, 18 juin 2013, où la Cour a refusé de

reconnaître à une organisation non gouvernementale qualité pour agir au nom d'enfants décédés dans un foyer mais où elle a pu néanmoins examiner les faits dans la mesure où elle avait été valablement saisie par les parents d'autres enfants décédés dans les mêmes circonstances). Il est vrai qu'en l'espèce, à la différence du cas de M. Câmpeanu, les deux jeunes filles en cause avaient, selon le droit interne, des héritiers légaux – leurs mères, des frères et sœurs, ainsi que des grands-parents dans le cas d'Aneta. De plus, les autorités n'étaient pas dans l'obligation au regard du droit interne, comme dans l'affaire *Câmpeanu*, de nommer d'autres représentants légaux que les mères dans la mesure où celles-ci étaient connues (paragraphes 9, 23 et 33 ci-dessus). Toutefois, la Cour peut s'accorder avec l'association requérante, sur la base des données dont elle dispose, pour considérer que les deux enfants ont été abandonnés dès la naissance et qu'au cours des nombreuses années de leur placement dans les institutions publiques ni les mères, ni aucun autre proche parent n'avaient cherché à les contacter, à s'informer de leur état de santé ou encore à établir une relation avec elles (*ibidem*). Concernant Nikolina, les autorités ont engagé une procédure de tutelle. Cependant, celle-ci semble avoir été conditionnée uniquement par l'état de santé de l'intéressée et non par le besoin de nommer une personne représentant effectivement ses intérêts car la mère était considérée comme tutrice (paragraphe 25 ci-dessus). Il n'apparaît pas du dossier dans le cas d'Aneta que la question de la nécessité d'engager une procédure de tutelle ait été discutée par les autorités compétentes. La Cour ne peut que relever, dans les deux cas, que le Gouvernement ne traite pas la question de savoir si, compte tenu de l'absence d'intérêt de leurs proches parents, il était approprié de désigner des personnes veillant de manière effective aux intérêts des adolescentes. Le Gouvernement se borne à dire, en se référant à l'état de la législation applicable à l'époque des faits, qu'il n'existait pas d'obligation légale pour les autorités de nommer des tuteurs autres que les parents connus (paragraphes 33 et 46 ci-dessus).

55. La Cour estime que sa tâche n'est pas d'analyser le droit interne relatif au système de tutelle en tant que tel et de trancher la question de savoir si les autorités auraient dû désigner des représentants légaux autres que les mères des enfants. En revanche, la Cour peut aisément constater, vu l'abandon des jeunes filles dès leur naissance, et l'absence de tout contact de la part des parents biologiques au cours de leur vivant, y compris la renonciation explicite aux droits parentaux de la part de la mère dans le cas d'Aneta, que les enfants ont connu *de facto* une vie d'orphelin dans les institutions dans lesquelles elles avaient été placées. Dans ces circonstances, la Cour peut accepter que, malgré le fait que le droit interne accordait aux mères le rôle de représentantes légales, il n'existait en l'espèce aucun lien réel entre parents et enfants de sorte que personne ne se trouvait en charge à veiller aux intérêts de ces derniers. Dès lors, les parents en question ne peuvent être vus comme personnes « susceptibles d'introduire une requête

devant la Cour ». En conséquence, ce critère de la jurisprudence *Câmpeanu* se trouve aussi rempli.

56. En revanche, la Cour observe que les présentes requêtes se distinguent des affaires *Câmpeanu* et *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea,* précitées, sur le point suivant : dans ces affaires, les associations requérantes en cause s'étaient intéressées aux cas particuliers des victimes directes des violations alléguées, elles avaient eu des contacts avec elles avant leur décès et avaient engagé des procédures au niveau interne immédiatement après leur décès. Dans le cas d'Ionel Garcea, l'association requérante avait même déjà représenté M. Garcea à plusieurs occasions de son vivant (voir *Câmpeanu*, précité, § 111, et *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea,* précités § 44). Dans les présentes espèces, force est de constater que l'association requérante n'a eu aucun contact avec les adolescentes et ne s'est pas intéressée à leurs cas avant leur décès, survenu respectivement en octobre 2006 et en octobre 2007. Elle a pris connaissance de la situation critiquée dans les foyers pour enfants handicapés et des décès de certains d'entre eux non à l'occasion d'une action menée par elle-même dans ces établissements mais à la suite de la diffusion d'un documentaire à la télévision en décembre 2007, tout comme l'ensemble des téléspectateurs en Bulgarie. Il est vrai que l'association requérante a soulevé le problème général des conditions de vie et des décès immédiatement après cette diffusion et a demandé au parquet d'enquêter sur tous les cas de décès d'enfants survenus dans des foyers spécialisés, puis a engagé une action civile en discrimination concernant tous les cas en août 2009 (paragraphe 5 ci-dessus). Toutefois, il apparaît que l'association requérante est intervenue dans le cas concret d'Aneta seulement le 14 octobre 2011 (paragraphe 20 ci-dessus), soit cinq ans après son décès alors qu'une procédure pénale avait déjà été engagée le 10 octobre 2006 et que deux ordonnances de non-lieu susceptibles d'être attaquées par l'association requérante avaient été rendues par le parquet en 2007 et en 2008 (paragraphes 16, 18 et 19 ci-dessus).

57. D'une manière similaire, il ressort des éléments du dossier dans le cas de Nikolina que l'association requérante a pris connaissance du décès de l'enfant en juin 2010 (paragraphe 28 ci-dessus), alors que sa première intervention dans l'enquête date du 2 février 2012, soit plus de quatre ans après le décès, et que l'enquête avait déjà été engagée le 24 septembre 2010. La première ordonnance de non-lieu que l'association requérante aurait pu contester dans cette procédure a été prononcée le 5 avril 2011, soit dix mois avant l'intervention de l'association requérante (paragraphes 29 et 31 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, ces circonstances démontrent que des périodes importantes se sont écoulées non seulement entre le décès des adolescentes et les premières interventions de l'association requérante dans les enquêtes respectives, mais aussi entre les décisions de non-lieu dont

cette dernière avait déjà la connaissance et ses demandes auprès du parquet pour réouverture des investigations. La Cour ne peut estimer que l'association requérante pouvait se prévaloir d'un droit de contester devant elle le dysfonctionnement allégué des procédures pénales en l'espèce sans limite dans le temps, à supposer même que ce droit devait lui être reconnu à partir du moment où elle a pris connaissance des décès d'Aneta et Nikolina. L'inverse signifierait, indépendamment de l'examen de la question du *locus standi*, qu'elle serait exonérée de l'obligation de respecter une autre condition de recevabilité d'une requête soumise devant la Cour, à savoir l'introduction dans un délai de six mois. En effet, l'autorité du procureur supérieur d'ordonner la réouverture d'une enquête, dont l'association requérante a demandé l'exercice, présente un caractère exceptionnel et n'est pas restreinte dans le temps (paragraphe 37 ci-dessus). Prendre en compte le droit à l'association requérante de saisir le procureur, sans considération du temps écoulé depuis le moment où elle aurait pu attaquer les décisions de classement sans suite, conduirait à regarder comme recevable sa requête dans un délai de six mois après chaque nouvel examen de sa demande par le parquet. La Cour estime à ce sujet que s'il est important de pouvoir soumettre à son contrôle international les graves allégations de violation de la Convention sans risque que l'État défendeur échappe à sa responsabilité (*Câmpeanu*, précité, §112), un tel examen n'est cependant pas inconditionnel et peut dépendre de l'écoulement d'un certain temps ou encore de la diligence démontrée par les requérants.

58. Par ailleurs, la Cour rappelle que dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée, elle a accordé une importance considérable au fait que l'association requérante était intervenue au nom de M. Câmpeanu dans le cadre de la procédure interne menée à la suite de son décès et que sa capacité pour agir n'avait à aucun moment été contestée par les autorités internes (arrêt précité, § 110, voir aussi *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea*, précité, § 44). Il est vrai que dans la présente espèce, l'association requérante est également intervenu au niveau interne : elle a alerté le parquet de la situation générale et des décès survenus dans les foyers et a demandé que des enquêtes soient réalisées, elle a introduit des recours contre les décisions de classement sans suite et saisi le parquet supérieur dans le but de provoquer des contrôles d'office des décisions de non-lieu (paragraphes 5 et 8 ci-dessus). Il ressort cependant du dossier qu'en vertu du droit bulgare l'association requérante ne disposait pas formellement d'une quelconque qualité dans la procédure interne – elle n'était ni partie à la procédure, ni représentante des adolescentes décédées (paragraphe 38 ci-dessus). Dès lors, même si, à la suite de l'accord auquel elle est parvenue avec le procureur général, le parquet a réalisé des contrôles dans les foyers en collaboration avec l'association requérante, lui a donné accès aux éléments des enquêtes en cours et a effectué des contrôles d'office des décisions de classement sans

suite après avoir reçu des courriers de l'association, cette dernière n'était pas partie aux procédures. En conséquence, elle ne bénéficiait pas des droits procéduraux accordés aux parties, notamment ceux de faire des demandes et des objections ou se constituer partie accusatrice. La seule exception était la possibilité de recourir par voie hiérarchique contre les ordonnances de non-lieu du parquet, mais elle n'avait pas par la suite le droit d'introduire un recours judiciaire contre de telles ordonnances (*ibidem*). La Cour estime sur ce point que l'association requérante n'a pas eu de statut similaire devant les autorités internes à celui de l'organisation ayant agi dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée.

59. En conclusion, l'absence de contact de l'association requérante avec les adolescentes avant leur décès et de statut procédural pour elle, englobant l'ensemble des droits appartenant aux parties dans une procédure pénale, ainsi que le caractère tardif des interventions de l'association dans les procédures pénales conduites en l'espèce après les ordonnances de non-lieu du parquet du 8 juillet 2008 pour le premier cas et du 5 avril 2011 pour le deuxième, amène la Cour à différencier les requêtes examinées de l'affaire *Câmpeanu*, précitée. Les critères dégagés dans cette dernière affaire ne se trouvant pas remplis, les présentes requêtes ne peuvent lui donner l'opportunité de reconnaître qualité pour agir à l'association requérante.

60. La Cour tient cependant à préciser que sa décision se limite aux circonstances de l'espèce et que la conclusion ci-dessus ne doit pas s'interpréter comme une méconnaissance de l'œuvre de la société civile dans le processus visant à protéger les droits des personnes présentant une extrême vulnérabilité. Elle remarque le rôle actif et vigilant de l'association requérante qui a alerté les institutions compétentes et a coopéré avec elles lors des enquêtes et des contrôles réalisés. Dans ce contexte, la Cour relève avec satisfaction que les autorités bulgares ont pris sérieusement en considération les signalements de l'association requérante malgré l'absence de statut formel de celle-ci dans les procédures internes.

61. Au vu de ce qui vient d'être exposé dans les paragraphes 50 à 59, la Cour accueille l'exception du Gouvernement relative à l'absence de *locus standi* du Comité Helsinki bulgare et estime que les requêtes telles qu'elles lui ont été présentées sont incompatibles *ratione personae* au sens de l'article 34 de la Convention et qu'elles doivent être rejetées, en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 21 juillet 2016.

Claudia Westerdiek
Greffière

Angelika Nußberger
Présidente