



L'indépendance et l'impartialité de la Cour administrative suprême n'ont pas été mises en cause dans une action en responsabilité dirigée contre elle pour violation alléguée du droit de l'Union européenne

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire [Doynov c. Bulgarie](#) (requête n° 27455/22), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne l'allégation d'un défaut d'indépendance et d'impartialité de la Cour administrative suprême dans une action en responsabilité pour violation caractérisée du droit de l'Union européenne, dirigée contre cette même juridiction.

S'agissant des situations dans lesquelles une juridiction peut être saisie d'une action en responsabilité dirigée contre elle-même, la Cour relève que l'article 7 de la loi sur la responsabilité de l'État, adopté à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire [Mihalkov c. Bulgarie](#) (n° 67719/01), prévoit expressément que ladite juridiction doit se dessaisir dans pareil cas, à l'exception des deux juridictions suprêmes de l'État. Constatant par ailleurs que le requérant a fait usage des possibilités prévues par le droit interne et qu'il a obtenu chaque fois une réponse motivée à ses arguments, la Cour estime que la manière dont les allégations du requérant ont été examinées n'est pas incompatible avec l'article 6 de la Convention.

En ce qui regarde les craintes du requérant concernant l'impartialité des juges, compte tenu du rattachement professionnel de ceux-ci à la Cour administrative suprême, qui était partie défenderesse à l'action qu'il avait introduite, la Cour relève tout d'abord que les juges qui ont statué sur l'action du requérant n'étaient pas les mêmes que ceux qui avaient pris la décision relative à sa garde à vue.

La Cour observe que le statut des juges en Bulgarie est régi par la Constitution et la loi, qui prévoient de nombreuses garanties de nature à assurer leur indépendance, et que c'est le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), organe indépendant, qui est chargé de la gestion autonome du système judiciaire. Dès lors, il n'apparaît pas qu'il existait entre les juges ayant examiné l'action du requérant et la Cour administrative suprême qui, en tant que personne morale, était partie à la procédure, un lien de nature hiérarchique ou financier susceptible de remettre en cause leur impartialité. En outre, il n'apparaît pas qu'une condamnation de la Cour administrative suprême était susceptible d'avoir une quelconque incidence sur la rémunération des juges, sur leurs conditions de travail ou sur le fonctionnement de ladite juridiction.

Principaux faits

Le requérant, Mihail Ivanov Doynov est un ressortissant bulgare, né en 1973 et résidant à Burgas (Bulgarie).

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Soupçonné d'être l'auteur d'une fausse alerte à la bombe dans un centre culturel, il fut arrêté le 25 novembre 2015, et placé en garde à vue. Il introduisit un recours en annulation de l'ordre de placement en garde à vue devant les juridictions administratives. Son recours fut rejeté par un jugement du tribunal administratif de Burgas. Le 6 mars 2018, la cinquième chambre de la Cour administrative suprême, statuant en formation de trois juges, confirma le jugement. Les deux juridictions estimèrent que l'ordre de placement en garde à vue était conforme aux dispositions pertinentes de la loi sur le ministère de l'Intérieur et qu'il existait, au moment de l'arrestation du requérant, des raisons plausibles de le soupçonner d'avoir lancé de fausses alertes à la bombe.

Le 16 juin 2017, M. Doynov fut mis en examen. Il fut reconnu coupable par un jugement du tribunal de district de Burgas, confirmé en appel. Eu égard à l'absence de condamnation antérieure le concernant, le tribunal décida de le dispenser d'une sanction pénale et lui imposa une simple amende administrative.

Le 7 février 2020, M. Doynov engagea une action sur le fondement l'article 2c de la loi sur la responsabilité de l'État afin d'obtenir une réparation pour plusieurs violations alléguées du droit de l'UE.

Invité par le tribunal administratif à clarifier ses demandes, M. Doynov indiqua en réponse qu'il se plaignait de plusieurs violations de ses droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, en particulier, de son droit à l'assistance d'un avocat, de son droit à la liberté, dont sa liberté d'expression, de son droit à un tribunal et à un procès équitable, qui auraient été commises au cours des procédures menées devant les juridictions administratives et dans le cadre de l'examen de sa plainte pénale.

Dans un jugement rendu le 4 décembre 2020, le tribunal administratif rappela que trois conditions devaient être réunies pour que la responsabilité d'un État membre fût engagée pour violation du droit de l'UE, à savoir, d'une part, l'existence d'une règle juridique ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, d'autre part, une violation suffisamment caractérisée de la règle en question et, enfin, l'existence d'un lien de causalité direct entre ladite violation et le préjudice subi. Concernant les circonstances de l'espèce, il jugea que les dispositions du droit de l'Union invoquées par le requérant avaient effectivement pour objet de conférer des droits aux particuliers, mais que la méconnaissance de ces règles n'avait pas été établie. En conséquence, il rejeta l'action du requérant.

M. Doynov forma un pourvoi devant la Cour suprême de cassation. Le 1^{er} mars 2021, la haute juridiction considéra qu'elle n'était pas compétente pour examiner l'affaire et renvoya le dossier à la Cour administrative suprême.

Dans un premier temps, la présidente de la cinquième section de la Cour administrative suprême considéra que le requérant n'avait pas payé la taxe judiciaire due et mit un terme à la procédure. Le requérant interjeta appel de l'ordonnance. Il demanda le déport de tous les juges de la Cour administrative suprême au motif que cette juridiction était défenderesse à l'action. Il releva en outre que la présidente faisait partie de la formation ayant rendu l'arrêt du 6 mars 2018, dont il contestait la conformité au droit de l'UE.

Par une ordonnance du 29 juin 2021, la haute juridiction, siégeant en une formation de trois juges, annula la première ordonnance et ordonna la poursuite de la procédure.

Le 20 octobre 2021, la Cour administrative suprême, composée de trois juges tint une audience. M. Doynov y réitéra sa demande de récusation de l'ensemble des juges de cette cour au motif que la juridiction elle-même était partie à la procédure. Il suggéra que son affaire fût examinée par la juridiction suprême compétente en matière civile, à savoir la Cour suprême de cassation. La demande fut rejetée à l'audience, la Cour administrative suprême jugeant qu'aucun des motifs de récusation des juges visés à l'article 22 du code de procédure civile n'était caractérisé.

Par un arrêt du 10 février 2022, la formation de trois juges de la Cour administrative suprême rejeta le pourvoi du requérant. Elle retint que la règle prévue par la loi sur la responsabilité de l'État, selon laquelle un tribunal saisi d'une action en responsabilité à laquelle il était lui-même défendeur devait se dessaisir au profit du tribunal de même niveau le plus proche, ne s'appliquait pas aux juridictions suprêmes, dans la mesure où la plus haute instance de chaque ordre de juridiction était unique et ne pouvait être remplacée. La Cour administrative suprême considéra en outre qu'il n'y avait pas d'obstacle à ce qu'elle se prononçât en tant qu'instance de cassation dans le cadre d'une procédure à laquelle elle était partie en tant que personne morale et en qualité de substitut procédural de l'État dont la responsabilité était engagée. S'agissant des circonstances de la cause, elle estima que l'impartialité de la formation appelée à juger l'affaire n'était pas sujette à caution dès lors qu'aucun de ses membres n'avait fait partie de la formation ayant prononcé la décision dont la conformité au droit de l'UE était contestée.

Concernant le fond de la demande du requérant, la Cour administrative suprême rappela que selon l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les autorités internes étaient tenues au respect des dispositions de ce texte uniquement lorsque l'application du droit de l'Union était en cause, et elle jugea que ce n'était pas le cas en l'espèce. Elle considéra, que la garde à vue du requérant, ordonnée conformément à la loi sur le ministère de l'Intérieur sur des suspicions de commission d'une infraction pénale, ne concernait pas un domaine de compétence de l'UE. Elle en déduisit que, dans ces circonstances, le requérant n'était pas fondé à rechercher la responsabilité de l'État pour des violations du droit de l'UE et, en conséquence, elle confirma le jugement du tribunal administratif.

Le pourvoi ayant été rejeté, le requérant fut condamné à verser à la Cour administrative suprême 100 BGN (51 EUR) au titre des frais de représentation de la juridiction par une juriste interne, en application de l'article 10 de la loi sur la responsabilité de l'État.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif), le requérant se plaint d'un défaut d'indépendance et d'impartialité de la Cour administrative suprême et, en conséquence, de l'ineffectivité, selon lui, de la procédure en responsabilité pour violation du droit de l'UE.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mai 2022.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Ioannis **Ktistakis** (Grèce), *président*,
Peeter **Roosma** (Estonie),
Lətif **Hüseynov** (Azerbaïdjan),
Darian **Pavli** (Albanie),
Diana **Kovatcheva** (Bulgarie),
Úna Ní **Raifeartaigh** (Irlande),
Mateja **Đurović** (Serbie),

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1

La Cour observe d'emblée que le requérant critique le fait que la Cour administrative suprême a examiné une action à laquelle elle était partie défenderesse, et qui visait à engager sa responsabilité

pour une violation manifeste du droit de l'UE. La Cour estime qu'en ces circonstances, le rattachement professionnel des juges à l'une des parties au litige pouvait susciter chez le requérant un doute concernant leur impartialité et leur indépendance vis-à-vis de l'autre partie au litige.

Il convient dès lors de vérifier si les doutes du requérant à cet égard peuvent être considérés comme objectivement justifiés en l'espèce.

La Cour observe tout d'abord que le droit bulgare contient des règles de procédure destinées à garantir l'impartialité des juges. L'article 22 du code de procédure civile prévoit en effet que tout juge a l'obligation de se déporter, de sa propre initiative ou à la demande des parties, s'il existe un doute quant à son impartialité. De plus, l'absence d'impartialité d'un tribunal constitue un motif d'annulation de son jugement par l'instance supérieure.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des situations dans lesquelles une juridiction peut être saisie d'une action en responsabilité dirigée contre elle-même, l'article 7 de la loi sur la responsabilité de l'État, qui a été adopté à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire [Mihalkov c. Bulgarie](#) (n° 67719/01), prévoit expressément qu'à l'exception des deux juridictions suprêmes, ladite juridiction doit se dessaisir dans pareil cas.

La Cour relève ensuite que le requérant a fait usage des possibilités prévues par le droit interne et a obtenu chaque fois une réponse motivée à ses arguments.

Elle observe que l'argument soulevé par le requérant pour contester l'impartialité des juges appelés à connaître de son affaire ne fait état d'aucun élément concret et particulier qui aurait pu révéler l'existence d'un parti pris personnel des juges concernés. De plus, dans la mesure où la demande du requérant concernait tous les juges de la haute juridiction, il n'était pas possible, selon les règles de procédure internes, de la soumettre à une instance supérieure ou à des juges de la même juridiction non concernés par elle. Ladite demande emportait donc le risque de paralyser le système judiciaire de l'État défendeur.

À la lumière de ces éléments, la Cour estime que la manière dont les allégations du requérant ont été examinées n'apparaît pas comme incompatible avec l'article 6 de la Convention.

En ce qui regarde les craintes du requérant concernant l'impartialité des juges, compte tenu du rattachement professionnel de ceux-ci à la Cour administrative suprême, qui était partie défenderesse à l'action qu'il avait introduite, la Cour relève tout d'abord que les juges qui ont statué sur l'action du requérant n'étaient pas les mêmes que ceux qui avaient pris la décision relative à sa garde à vue. De plus, il ne ressort pas du dossier que les membres de la formation de jugement auraient eu un rôle quelconque dans la défense présentée par la Cour administrative suprême en tant que partie défenderesse, cette dernière étant représentée, dans la procédure, par une juriste employée par l'institution.

En ce qui concerne le rattachement professionnel des juges en cause à la Cour administrative suprême, la Cour observe que le statut des juges en Bulgarie est régi par la Constitution et la loi, qui prévoient de nombreuses garanties de nature à assurer leur indépendance, et que c'est le CSM, organe indépendant chargé de la gestion autonome du système judiciaire, qui a compétence, entre autres, pour décider de la nomination ou de la promotion des juges, fixer leur rémunération ou exercer le pouvoir disciplinaire à leur égard. Dès lors, il n'apparaît pas qu'il existait entre les juges ayant examiné l'action du requérant et la Cour administrative suprême qui, en tant que personne morale, était partie à la procédure, un lien de nature hiérarchique ou financier susceptible de remettre en cause leur impartialité.

Par ailleurs, les règles budgétaires concernant le versement d'indemnités par les juridictions ayant été changées depuis l'arrêt [Mihalkov c. Bulgarie](#), il n'apparaît pas qu'une condamnation de la Cour administrative suprême était susceptible d'avoir une quelconque incidence sur le budget de la

juridiction et donc sur la rémunération des juges, sur leurs conditions de travail ou sur le fonctionnement de ladite juridiction.

De même, la condamnation du requérant, qui découlait automatiquement de la loi, à verser à la Cour administrative suprême un montant symbolique de 100 BGN (51 EUR) au titre des frais de représentation de la juridiction par une juriste interne ne saurait être vue comme une démonstration de partialité de la part des juges, justifiant les craintes du requérant.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour estime que les appréhensions du requérant concernant l'indépendance et l'impartialité des juges de la Cour administrative suprême n'étaient pas objectivement justifiées.

Il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur X (Twitter) [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH) et sur Bluesky [@echr.coe.int](https://bsky.app/profile/echr.coe.int).

Contactés pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.