



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE BARTIK c. RUSSIE

(Requête n° 55565/00)

ARRÊT

STRASBOURG

21 décembre 2006

DÉFINITIF

21/03/2007

En l'affaire Bartik c. Russie,

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

Christos Rozakis, *président*,

Loukis Loucaides,

Françoise Tulkens,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 novembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 55565/00) dirigée contre la Fédération de Russie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Arkadi Mikhaïlovitch Bartik (« le requérant »), a saisi la Cour le 23 février 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Devant la Cour, le requérant a été représenté par M^e M. Voskobitova, avocate travaillant pour le Centre de protection internationale de Moscou. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. P. Laptev, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Dans sa requête, le requérant alléguait en particulier une violation de son droit de quitter son propre pays.

4. Par une décision du 16 septembre 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Après consultation des parties, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 59 § 3 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le requérant est né en 1954 et, à l'époque des faits, résidait dans la région de Moscou. Il vit actuellement aux Etats-Unis.

7. En 1977, le requérant commença à travailler pour le bureau de conception et d'études techniques « Radouga » (*GMKB « Radouga »*), une société d'Etat qui concevait des dispositifs dans le domaine aérospatial. L'intéressé signa un engagement de non-divulgence des informations confidentielles.

8. Le 16 mai 1989, le requérant signa un nouvel engagement, dont le passage pertinent se lit ainsi :

« Je soussigné, [nom du requérant], m'engage à :

a) ne pas divulguer les informations touchant à des secrets professionnels ou à des secrets d'Etat qui me sont confiées ou dont j'ai connaissance dans le cadre de mes fonctions professionnelles (...)

(...)

c) ne pas fréquenter les ambassades, missions, consulats ou autres organes de représentation d'Etats étrangers, et ne pas prendre contact – directement ou par l'intermédiaire d'autres personnes – avec des étrangers sans l'autorisation de la direction de l'entreprise pour laquelle je travaille ou des autorités soviétiques compétentes (...)

J'ai été informé de l'interdiction qui m'est faite de me rendre à l'étranger, sauf quand les lois et règlements pertinents m'y autorisent (...) »

9. Le 31 janvier 1994, le requérant signa un nouvel engagement, ainsi libellé :

« Je soussigné, [nom du requérant], m'engage, dans l'exercice de mes fonctions professionnelles pour le bureau Radouga, à :

a) ne pas divulguer les informations touchant à des secrets professionnels ou à des secrets d'Etat qui me sont confiées ou dont j'ai connaissance dans le cadre de mes fonctions professionnelles ;

b) me conformer aux exigences applicables stipulées dans les ordonnances, instructions et réglementations concernant le secret des études en cours, dont j'ai pris connaissance ;

c) informer le service de l'entreprise chargé des questions de confidentialité ou les autorités compétentes de toute tentative de la part de tiers d'obtenir de ma part des informations secrètes ;

d) informer le service des ressources humaines de manière complète et en temps voulu de tout changement dans ma situation personnelle ; informer le service de l'entreprise chargé des questions de confidentialité de tout contact avec des parents résidant de façon permanente à l'étranger ou prévoyant de s'établir de façon permanente à l'étranger, ou de toute relation extraprofessionnelle avec des étrangers.

En cas de démission, je m'engage à me conformer strictement aux exigences énoncées aux points a) et c) ci-dessus (...) »

10. Le 20 août 1996, le requérant démissionna.

11. Début 1997, le père du requérant, qui vivait en Allemagne, tomba malade. En vue de lui rendre visite, le requérant demanda au service des passeports et visas de la direction de l'Intérieur de Doubna un « passeport externe »¹, c'est-à-dire le document d'identité permettant à tout citoyen russe de quitter le pays et de se rendre à l'étranger.

12. Le 17 mars 1997, le chef du service des passeports et visas refusa la demande du requérant. Le texte intégral de la décision se lit ainsi :

« Etant donné qu'il existe des motifs de restreindre temporairement votre droit de quitter la Fédération de Russie, comme l'énonce l'article 15 de la loi sur les formalités d'entrée et de sortie du territoire de la Fédération de Russie, votre demande de passeport externe est refusée jusqu'en 2001 à la suite d'une recommandation émise le 20 février 1997 par le bureau de conception Radouga (numéro d'enregistrement 6/209/23324). »

13. Le requérant contesta ce refus devant la commission interinstitutionnelle chargée d'examiner les plaintes des citoyens russes relatives aux restrictions apportées à leur droit de quitter la Fédération de Russie (« la commission »). Le 24 février 1998, celle-ci informa le requérant qu'elle avait confirmé à l'unanimité la restriction de cinq ans. Les motifs de la décision n'étaient pas précisés.

14. Le requérant forma un recours contre la décision de la commission devant le tribunal municipal de Moscou.

15. Le 24 septembre 1999, celui-ci rendit son jugement. Il constata que le 22 avril 1977, le 16 mai 1989 et le 31 janvier 1994 le requérant avait signé des engagements de ne pas divulguer des secrets d'Etat ; l'engagement de 1989 contenait également une clause restreignant le droit de l'intéressé de quitter le pays. Après examen d'un rapport en date du 20 février 1997 sur les informations relatives aux secrets d'Etat dont le requérant avait connaissance, élaboré à la demande du service des passeports et visas par l'ancien employeur du requérant et entériné par la direction de l'Industrie aérospatiale ainsi que par la direction de la protection des secrets d'Etat du ministère de l'Economie, le tribunal déclara ce qui suit :

« Selon le rapport (...) [le requérant] dans son travail utilisait des cahiers répertoriés sous les numéros 5301 et 4447, qui contenaient des extraits de documents top secret (n^{os}...). Quant à certains numéros d'inventaire, des demandes ont été envoyées aux bureaux d'études [afin de] vérifier si les informations qui y étaient rapportées étaient toujours sensibles. Toutefois, aucune réponse n'a été reçue. En outre, le tribunal a

1. Le nom de ce document (*zagranitchni pasport*) se traduit littéralement par « passeport étranger ». On l'appelle quelquefois « passeport international », par opposition au « passeport interne », un document d'identité permettant aux citoyens russes de voyager à l'intérieur de la Russie.

interrogé un témoin, M. K., adjoint au directeur général responsable de l'organisation et de la sécurité du bureau Radouga, qui a confirmé que les informations contenues dans les documents établis au sein de son entreprise conservaient leur classification top secret et étaient toujours sensibles (...) En tant que témoin, M. K. a précisé à la Cour qu'il n'y avait pas de raison de déclasser ces informations (...) »

Pour ces motifs, le tribunal conclut que la restriction au droit du requérant de quitter la Fédération de Russie jusqu'au 14 août 2001 était régulière et justifiée.

16. Le 9 novembre 1999, la Cour suprême de la Fédération de Russie confirma le jugement du 24 septembre 1999, estimant celui-ci bien fondé et motivé.

17. La restriction au droit du requérant de quitter le pays fut levée le 14 août 2001.

18. Le 25 octobre 2001, le requérant obtint un passeport externe et partit ultérieurement résider aux Etats-Unis.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La loi soviétique sur les formalités d'entrée et de sortie du territoire soviétique (loi n° 2177-I du 20 mai 1991 – « la loi soviétique »)

19. Cette loi prévoyait que les citoyens soviétiques pouvaient seulement quitter le pays avec un passeport externe émis par une autorité compétente (article 1). Un tel passeport pouvait être refusé en particulier si la personne avait connaissance de secrets d'Etat ou était soumise à d'autres obligations contractuelles interdisant son départ d'URSS (article 7 § 1). Il était possible de former un recours contre un tel refus devant une commission spéciale du conseil des ministres, puis devant un tribunal (article 8).

20. En vertu de l'article 12, « les restrictions [concernant la liberté de circulation internationale] [devaient être] portées à l'attention des citoyens par les dirigeants des entreprises, institutions, organisations (...) lorsque les personnes concernées commençaient à occuper un emploi ou étaient chargées d'une étude (...) impliquant un accès à des secrets d'Etat. Avant qu'un tel accès [puisse être] autorisé, un contrat de travail écrit [devait] être signé sur une base volontaire (...) »

21. La loi soviétique demeura en vigueur jusqu'au 19 août 1996, date à laquelle elle fut abrogée par la loi russe décrite ci-dessous.

B. La loi fédérale russe sur les formalités d'entrée et de sortie du territoire russe (loi n° 114-FZ du 15 août 1996 – « la loi russe »)

22. L'article 2 dispose que le droit d'un citoyen russe de quitter la Fédération de Russie ne peut être limité que pour les motifs et selon la

procédure prévus par la loi. Aux termes de l'article 15 § 1, le droit d'un ressortissant russe de quitter la Fédération de Russie peut être provisoirement restreint s'il a accès à des informations particulièrement importantes ou top secret, classées comme secret d'Etat, et s'il a signé un contrat de travail prévoyant une restriction provisoire à son droit de quitter la Fédération de Russie. En pareil cas, la restriction est valable jusqu'à la date énoncée dans le contrat, dans la limite de cinq ans après la date à laquelle la personne a eu accès pour la dernière fois à des informations particulièrement importantes ou top secret. La commission interinstitutionnelle pour la protection des secrets d'Etat peut proroger cette période jusqu'à dix ans au plus.

C. La loi fédérale russe n° 5485-1 du 21 juillet 1993 sur les secrets d'Etat

23. L'autorisation d'accéder à des secrets d'Etat présuppose que la personne concernée consent à des restrictions partielles et temporaires à ses droits conformément à l'article 24 de la loi (article 21).

24. Les droits des personnes ayant accès à des secrets d'Etat peuvent être soumis à des restrictions. Celles-ci peuvent porter sur le droit de ces personnes de se rendre à l'étranger pendant la période prévue dans le contrat de travail, leur droit de diffuser des informations sur les secrets d'Etat et leur droit au respect de leur vie privée (article 24).

III. DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

25. Le passage pertinent de l'avis n° 193 (1996) relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, adopté par l'Assemblée parlementaire le 25 janvier 1996 (7^e session), se lit ainsi :

« 10. L'Assemblée parlementaire prend note que la Fédération de Russie partage pleinement sa conception et son interprétation des engagements contractés (...) et qu'elle a l'intention :

(...)

xv. de cesser de restreindre, avec effet immédiat, la liberté de circulation internationale de personnes ayant connaissance de secrets d'Etat, à l'exception des restrictions qui sont généralement acceptées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (...) »

26. Il ressort du rapport explicatif sur le Protocole n° 4 à la Convention (STE n° 46) que le Comité d'experts en matière de droits de l'homme instauré par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est responsable des changements mettant le libellé de l'article 2 du Protocole n° 4 en conformité avec celui de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits

civils et politiques, mentionné ci-dessous (voir, en particulier, les points 7 et 12 du rapport).

IV. SITUATION DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

27. Depuis la création de l'Organisation, les législations des membres fondateurs du Conseil de l'Europe n'ont jamais restreint le droit de leurs ressortissants de se rendre à l'étranger à des fins privées. L'accord de Schengen, signé à l'origine le 14 juin 1985 par cinq États et qui est aujourd'hui mis en œuvre par quinze États, a éliminé les postes frontières et les contrôles douaniers dans la plus grande partie de l'Europe occidentale et a aboli toutes les restrictions qui demeuraient quant à la liberté de circulation internationale.

28. De nombreux autres États contractants, en particulier les anciens pays socialistes, ont supprimé les restrictions à la liberté de circulation internationale imposées aux personnes ayant connaissance de « secrets d'État », un héritage commun des régimes socialistes, durant la période de transition vers la démocratie (par exemple l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne). Aujourd'hui, certaines restrictions pesant sur des personnes qui ont eu accès à des « secrets d'État » et qui souhaitent se rendre à l'étranger persistent seulement dans quelques États qui faisaient autrefois partie de l'Union soviétique. Sur ces États, deux États membres (l'Arménie et l'Ukraine) prévoient des restrictions temporaires à l'émigration définitive – mais non sur les déplacements internationaux à des fins privées – par des personnes ayant eu accès à des « secrets d'État », et un État membre (l'Azerbaïdjan) restreint également les voyages internationaux de nature privée pour ces personnes.

V. DOCUMENTS PERTINENTS DES NATIONS UNIES

29. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel la Fédération russe est partie, définit le droit à la liberté de circulation dans les termes suivants :

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

(...) »

30. L'observation générale n° 27 : liberté de circulation (article 12), adoptée le 2 novembre 1999 par le Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte (CCPR/C/Rev.1/Add.9), se lit ainsi :

« 1. La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. (...) »

2. Les limitations pouvant être imposées aux droits énoncés à l'article 12 ne doivent pas rendre sans objet le principe de la liberté de circulation, et doivent répondre aux exigences de protection prévues au paragraphe 3 de cet article et être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte.

(...)

8. La liberté de quitter le territoire d'un Etat ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays. Se trouvent donc visés le voyage à l'étranger aussi bien que le départ définitif de la personne qui souhaite émigrer. (...)

9. (...) Etant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'Etat dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un Etat de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs. (...)

(...)

11. Le paragraphe 3 de l'article 12 prévoit des cas exceptionnels dans lesquels l'exercice des droits visés aux paragraphes 1 et 2 peut être restreint. (...)

(...)

14. Le paragraphe 3 de l'article 12 indique clairement qu'il ne suffit pas que les restrictions servent les buts autorisés ; celles-ci doivent être également nécessaires pour protéger ces buts. Les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité ; elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.

(...)

16. Les Etats montrent rarement que l'application de leurs lois restreignant les droits énoncés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 satisfait à toutes les prescriptions énumérées au paragraphe 3 de l'article 12. Les restrictions doivent, dans chaque cas, être appliquées compte tenu de motifs juridiques précis et répondre aux principes de la nécessité et de la proportionnalité. Ces conditions ne seraient pas réunies, par exemple, si une personne était empêchée de quitter un pays au seul motif qu'elle détiendrait des « secrets d'Etat » (...)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4

31. Le requérant se plaint sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 du refus des autorités russes de lui fournir un passeport lui permettant de se rendre à l'étranger. Les passages pertinents de cette disposition se lisent ainsi :

« (...)

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

(...) »

A. La qualité de « victime » du requérant quant à la violation alléguée

32. Le Gouvernement soutient qu'« à l'heure actuelle il n'y a pas de raison juridique d'appliquer les dispositions de la Convention » à la situation du requérant, puisqu'il réside à présent de façon permanente aux Etats-Unis.

33. Pour autant que la déclaration du Gouvernement peut se comprendre comme une contestation de la qualité de « victime » du requérant quant à la violation alléguée, la Cour rappelle qu'un requérant ne cesse d'avoir la qualité de victime au sens de l'article 34 que si les autorités nationales ont reconnu explicitement ou en substance, puis réparé, les violations qu'il allègue (*Guisset c. France*, n° 33933/96, §§ 66-67, CEDH 2000-IX). Une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit pas en principe à lui retirer la qualité de victime en l'absence de telles mesures de reconnaissance et de réparation (*Constantinescu c. Roumanie*, n° 28871/95, § 40, CEDH 2000-VIII).

34. La Cour relève que le requérant n'a reçu un passeport externe et n'a été en mesure de se rendre à l'étranger qu'au terme de la période de cinq ans pendant laquelle il s'est vu dénier le droit de quitter la Russie en raison de son accès par le passé à des « secrets d'Etat ». Aucune autorité nationale n'a reconnu la violation alléguée du droit de l'intéressé à quitter son propre pays pendant cette période, et le requérant n'a reçu aucune indemnisation ou autre réparation pour cette restriction. La Cour relève en outre que, dans la mesure où la violation alléguée du droit individuel du requérant découle de

l'application de dispositions législatives générales restreignant les déplacements à l'étranger des personnes ayant connaissance de « secrets d'Etat » (paragraphe 22 ci-dessus), ces dispositions demeurent encore aujourd'hui en vigueur.

Dans ces conditions, le requérant peut toujours se prétendre victime d'une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

B. Existence d'une ingérence

35. Le requérant soutient que le refus des autorités russes de lui donner un document d'identité lui permettant de se rendre à l'étranger a porté atteinte à son droit de quitter son propre pays.

36. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence établie, le droit de libre circulation, tel que reconnu aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 du Protocole n° 4, a pour but d'assurer le droit dans l'espace, garanti à toute personne, de circuler à l'intérieur du territoire dans lequel elle se trouve ainsi que de le quitter ; cela implique le droit de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer (*Napijalo c. Croatie*, n° 66485/01, § 68, 13 novembre 2003, avec d'autres références). Il en résulte que la liberté de circulation commande l'interdiction de toute mesure susceptible de porter atteinte à ce droit ou d'en restreindre l'exercice dès lors qu'elle ne peut passer pour « nécessaire dans une société démocratique » à la poursuite des objectifs légitimes visés au troisième paragraphe de l'article susmentionné (*ibidem*). En particulier, la mesure au moyen de laquelle un individu se trouve dépossédé d'un document d'identification qui lui permettrait, s'il le souhaitait, de quitter le pays s'analyse en une ingérence au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Napijalo*, arrêt précité, §§ 69 et 73 ; *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 62, CEDH 2001-V ; et *Timichev c. Russie* (déc.), n°s 55762/00 et 55974/00, 30 mars 2004). Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, lorsqu'il a examiné la portée des obligations incombant aux Parties contractantes en vertu de l'article 12 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, dont le libellé est identique, a également exprimé l'opinion que « le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager » (voir le point 9 de l'observation générale n° 27, paragraphe 30 ci-dessus).

37. En conséquence, la Cour estime que le droit du requérant de quitter son propre pays a été restreint d'une manière qui s'analyse en une ingérence au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

C. Justification de l'ingérence

1. Le critère applicable

38. La Cour doit ensuite déterminer si l'ingérence litigieuse était justifiée. Elle rappelle que l'article 2 § 2 du Protocole n° 4, qui garantit le droit de quitter tout pays, y compris le sien, doit être lu à la lumière du troisième paragraphe de cet article, qui prévoit certaines restrictions pouvant être imposées à l'exercice de ce droit dans l'intérêt notamment de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Les organes de la Convention ont précédemment admis des restrictions imposées à la suite d'un refus de se conformer aux obligations du service militaire (*Marangos c. Chypre*, n° 31106/96, décision de la Commission du 20 mai 1997, non publiée), ou des restrictions à la liberté de circulation d'une personne handicapée mentale qui ne disposait pas des structures de soin nécessaires dans le pays de destination (*Nordblad c. Suède*, n° 19076/91, décision de la Commission du 13 octobre 1993, non publiée). La Cour a eu à examiner le retrait de documents de voyage et de passeports dans des requêtes relatives à des procédures pénales ou de faillite concernant des requérants ou des tiers (voir, par exemple, *Luordo c. Italie*, n° 32190/96, CEDH 2003-IX). Jusqu'à présent, les organes de la Convention n'ont été saisis d'aucune requête impliquant une personne s'étant vu dénier le droit de se rendre à l'étranger au seul motif qu'elle avait connaissance de certains « secrets d'Etat ». Le critère applicable est néanmoins similaire : afin d'être conforme à l'article 2 du Protocole n° 4, pareille restriction doit être « prévue par la loi », inspirée par l'un ou plusieurs des buts légitimes prévus au paragraphe 3 du même article et « nécessaire dans une société démocratique » (*Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, § 39, série A n° 281-A, et *Napijalo*, arrêt précité, § 74).

2. Sur le point de savoir si la restriction était « prévue par la loi »

39. Le requérant soutient que la restriction qui lui a été imposée n'était pas prévue par la loi parce qu'il n'a jamais signé de contrat de travail prévoyant une restriction à son droit de quitter la Fédération de Russie. Aucune limitation de la sorte ne figurait dans l'engagement qu'il a signé en 1994.

40. Le Gouvernement indique qu'en 1977, 1989 et 1994 le requérant a signé des engagements de ne pas révéler de secrets d'Etat. Celui du 16 mai 1989 comportait également une clause restreignant la capacité de l'intéressé à se rendre à l'étranger. La loi russe du 15 août 1996 exige des entreprises qu'elles signent de nouveaux contrats de travail avec leurs employés ayant accès à des informations sensibles. Cela n'a pas été fait dans le cas du requérant car la loi est entrée en vigueur le 19 août 1996, c'est-à-dire la veille du jour où le contrat de travail du requérant s'est terminé.

41. La Cour constate que les lois soviétique et russes prévoient toutes les deux des restrictions temporaires aux déplacements à l'étranger des personnes ayant eu accès à des « secrets d'Etat » (paragraphe 19 et 22 ci-dessus). Une disposition similaire a été incluse dans la loi sur les secrets d'Etat (paragraphe 23 ci-dessus). La Cour estime donc que la restriction litigieuse était prévue par la loi.

3. Sur le point de savoir si la restriction poursuivait un but légitime

42. Le Gouvernement soutient que la restriction au droit du requérant de se rendre à l'étranger a été introduite dans l'intérêt de la sécurité nationale et pour la protection des intérêts de l'Etat.

43. La Cour admet que les intérêts de la sécurité nationale peuvent constituer un but légitime justifiant une ingérence dans les droits énoncés à l'article 2 du Protocole n° 4.

4. Sur le point de savoir si la restriction était « nécessaire dans une société démocratique »

44. Le requérant allègue que l'approche des juridictions nationales a été excessivement formaliste et qu'elles se sont fondées de manière exagérée sur les déclarations de son ancien employeur, sans analyser la nécessité d'une telle restriction à la lumière de ses explications selon lesquelles il n'avait pratiquement plus eu accès à des informations classées depuis 1989.

45. Le Gouvernement fait valoir que le requérant dirigeait une équipe au sein du bureau Radouga. Jusqu'à sa démission, il a été en possession d'une « mallette spéciale », d'un sceau, d'un « carnet spécial » et de manuels qui contenaient des informations top secret. Le 14 août 1996, il a rendu tous ces éléments à son employeur. C'est la dernière date à laquelle il a eu accès à des informations classées. La restriction était de nature temporaire, et était prévue pour cinq ans à compter de cette date.

46. La Cour rappelle que le critère permettant de déterminer si la mesure litigieuse était « nécessaire, dans une société démocratique », implique de démontrer si l'action entreprise visait le but légitime, et que l'ingérence dans les droits protégés par la Convention n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre ce but. En d'autres termes, cette exigence, communément appelée le « critère de proportionnalité », commande que des mesures restrictives soient proportionnées pour remplir leur fonction de protection (à comparer avec le point 14 de l'observation générale du Comité des droits de l'homme concernant l'article 12 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, cité au paragraphe 30 ci-dessus).

47. La Cour relève d'emblée que le requérant a rendu tous les documents confidentiels en sa possession à son employeur au terme de son contrat en 1996, soit avant qu'il ne demande l'établissement d'un passeport externe. Le requérant fait valoir que le but du déplacement à l'étranger qu'il

projetait était purement privé et n'avait rien à voir avec son précédent emploi, puisqu'il souhaitait rendre visite à son père, qui était souffrant. Le Gouvernement n'en disconvient pas.

48. La Cour remarque en outre que le droit russe sur les déplacements internationaux des personnes ayant connaissance de secrets d'Etat impose une restriction absolue à leur droit de quitter la Russie, quels que soient le but ou la durée de leur voyage. En conséquence, le contrôle de la commission interinstitutionnelle et des juridictions internes s'est limité à l'examen de la question formelle de savoir si les informations auxquelles le requérant avait eu autrefois accès revêtaient toujours un caractère sensible. Aucun de ces organes n'a recherché si la restriction au droit du requérant de se rendre à l'étranger à des fins privées était toujours nécessaire pour atteindre le but légitime vers lequel elle était censée tendre et si une mesure moins restrictive pouvait être appliquée.

49. Le Gouvernement n'a pas indiqué en quoi la restriction absolue à la capacité du requérant à se rendre à l'étranger servait les intérêts de la sécurité nationale. Pour sa part, la Cour estime que, précisément, le lien entre la mesure restrictive en cause et la fonction de protection qu'elle était censée remplir est absent. Historiquement, la « fonction de protection » supposée de la mesure litigieuse consistait à empêcher la divulgation d'informations confidentielles concernant des « secrets d'Etat ». A l'époque où la restriction a été conçue, l'Etat était en mesure de contrôler la transmission d'informations vers le reste du monde, en combinant des restrictions sur la correspondance dans les deux sens, la prohibition des déplacements à l'étranger et de l'émigration vers d'autres pays, et l'interdiction des contacts non surveillés avec des étrangers dans le pays même. Toutefois, dès lors que l'interdiction des contacts personnels avec des étrangers a été levée et que la correspondance n'est plus soumise à la censure, la nécessité d'imposer des restrictions aux voyages à l'étranger à des fins privées des personnes ayant connaissance de « secrets d'Etat » perd de son évidence. Dans ces conditions, pour autant que l'interdiction faite au requérant de se rendre à l'étranger dans un but privé visait à empêcher l'intéressé de communiquer des informations à des ressortissants étrangers, pareille restriction, dans le contexte d'une société démocratique moderne, ne remplit pas la fonction de protection qui lui était dévolue par le passé. Ce point de vue est du reste partagé par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui exprime en des termes généraux l'avis selon lequel « [l]es conditions [tenant aux principes de la nécessité et de la proportionnalité] ne seraient pas réunies (...) si une personne était empêchée de quitter un pays au seul motif qu'elle détiendrait des « secrets d'Etat » (voir le point 16 de l'observation générale n° 27, paragraphe 30 ci-dessus).

50. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son avis relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, déclare que la levée des restrictions à la liberté de circulation internationale à des

fins privées est considérée comme une condition nécessaire à l'appartenance au Conseil de l'Europe, qui exige de ses Etats membres l'adhésion aux principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit (préambule du Statut du Conseil de l'Europe) (paragraphe 25 ci-dessus). Le fait que l'Assemblée parlementaire, dans cet avis, a expressément mentionné l'engagement de l'Etat russe de mettre fin à cette restriction indique qu'elle jugeait celle-ci incompatible avec l'adhésion au Conseil de l'Europe. De plus, de nombreux Etats membres n'ont jamais eu une restriction comparable dans leur législation, et beaucoup d'autres l'ont supprimée durant les processus de réforme démocratique (paragraphe 27 et 28 ci-dessus). Toutefois, l'engagement de la Russie de lever cette restriction n'a pas été suivi d'effet et, encore aujourd'hui, les dispositions pertinentes du droit interne sont toujours en vigueur (paragraphe 22 et 34 ci-dessus).

51. Enfin, la Cour relève que la restriction au droit du requérant de quitter son pays a été imposée pendant une longue période – cinq ans après le terme de son contrat de travail – alors que cette limitation n'était pas explicitement mentionnée dans l'engagement de 1994 (paragraphe 9 ci-dessus). Les conséquences de cette mesure ont été particulièrement lourdes pour le requérant, si l'on considère qu'il n'a pas pu se rendre à l'étranger depuis sa prise de fonctions en 1977, soit pendant vingt-quatre ans au total.

52. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que la restriction au droit du requérant de quitter son propre pays n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

Dès lors, il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

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

53. 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

54. Le requérant réclame 3 000 euros (EUR) à titre d'indemnisation du dommage moral. Le Gouvernement conteste cette prétention.

55. La Cour admet que le requérant a ressenti de la souffrance en raison de la restriction injustifiée pesant sur sa faculté à quitter la Russie. Statuant

en équité, elle alloue à l'intéressé la somme qu'il réclame, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

56. Le requérant demande 210 dollars américains en remboursement des frais de procédure interne et 2 000 EUR pour la procédure devant la Cour. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire.

57. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant a droit au remboursement de ses frais et dépens dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. Eu égard à ces critères et se livrant à une soustraction fondée sur sa conclusion d'irrecevabilité d'un des griefs du requérant, la Cour octroie à l'intéressé 1 600 EUR pour les procédures devant les juridictions internes et devant elle, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

58. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les montants suivants :
 - i. 3 000 EUR (trois mille euros) pour dommage moral,
 - ii. 1 600 EUR (mille six cents euros) pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ces sommes ;
 - 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 ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 21 décembre 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
Président