

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 31225/06
présentée par Lubomír SLUNSKÝ
contre la République tchèque

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 5 avril 2011 en une chambre composée de :

Dean Spielmann, *président*,
Elisabet Fura,
Karel Jungwiert,
Boštjan M. Zupančič,
Mark Villiger,
Ganna Yudkivska,
Angelika Nußberger, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 24 juillet 2006,

Vu la décision partielle du 10 mars 2009,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Lubomír Slunský, est un ressortissant tchèque, né en 1952 et résidant à Frýdek-Místek. Il est représenté devant la Cour par Me O. Švorčík, avocat au barreau tchèque. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. V. A. Schorm.

A. Les circonstances de l'espèce

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

En vertu des actes d'inculpation émis entre février 1995 et mars 1997, le requérant fut poursuivi pour fraude et détournement. Depuis le 18 décembre 1997, il était placé en détention provisoire.

Le 30 juin 1998, la police de Frýdek-Místek décida, en vertu de l'article 17 b) de la loi n° 216/1991 sur les documents de voyage et en faisant référence auxdites poursuites pénales, de retirer au requérant son passeport. Cette décision était susceptible d'appel auprès de l'autorité de police supérieure mais le requérant n'en tira pas parti.

Le 18 septembre 1998, le procureur régional d'Ostrava décida de mettre fin à la détention provisoire du requérant, relevant que compte tenu de l'attitude de l'intéressé vis-à-vis de l'enquête et du fait que l'on lui avait retiré son passeport, le risque de fuite était moins intense et ne pouvait plus justifier la détention.

Le 21 décembre 1998, le requérant demanda à la police de lui restituer son passeport. Le lendemain il fut informé que, selon l'article 17 b) de la loi n° 216/1991, le passeport ne lui serait restitué qu'après la décision sur le bien-fondé de son accusation.

Après de nombreuses péripéties, le requérant fut formellement accusé le 22 octobre 2003 devant le tribunal régional d'Ostrava.

La validité du passeport que le requérant s'était vu retirer expira le 30 mai 2004, suite à quoi ce passeport fut détruit.

Le 2 août 2005, une coaccusée du requérant forma un recours constitutionnel dirigé contre les agissements du tribunal régional. Elle se plaignit que sa cause n'était pas examinée dans un délai raisonnable et qu'elle subissait, par conséquent, une atteinte à sa liberté de circulation puisqu'elle restait privée de son passeport depuis 1998. Sur la page de titre dudit recours, elle désigna le requérant comme partie intervenante à la procédure ; l'intéressé lui-même affirme dans son formulaire de requête qu'eu égard à sa situation économique et à l'obligation d'être représenté devant la Cour constitutionnelle par un avocat, il avait convenu avec sa coaccusée qu'elle introduirait le recours par l'intermédiaire de son avocat.

Dans sa décision du 24 mai 2007, la Cour constitutionnelle constata que, au vu de son *petitum*, ledit recours constitutionnel ne visait que la durée de la procédure judiciaire et qu'il était, en tant que tel, non admissible pour non-épuisement des recours disponibles. Elle releva que les éventuels griefs concernant le retrait du passeport ou la durée de la phase préparatoire devant les autorités d'enquête auraient en tout état de cause été tardifs.

Lors d'une audience tenue en juin 2007, le requérant et sa coaccusée sollicitèrent l'avis du tribunal régional sur la question des passeports retirés. Tenant compte du stade de la procédure, du fait que les intéressés avaient

déjà été entendus et qu'ils pouvaient voyager sans passeport au sein de l'Union européenne, le tribunal conclut qu'il y avait lieu de consentir à la restitution des passeports aux accusés, ce dont il informa l'autorité administrative compétente.

Le 11 juillet 2007, le requérant demanda de se voir délivrer un nouveau passeport. Sa demande fut accueillie le 16 juillet 2007.

En février 2009, la procédure pénale restait pendante.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Charte des droits et libertés fondamentaux

Aux termes de l'article 14 § 1, la liberté de circulation et de séjour est garantie. Selon l'article 14 § 2, toute personne qui se trouve légalement sur le territoire de la République tchèque a le droit de le quitter librement. L'article 14 § 3 dispose que ces libertés peuvent être limitées par la loi lorsque cela est inévitable pour la sécurité nationale, le maintien de l'ordre public, la protection de la santé ou des droits et libertés d'autrui.

2. Loi n° 216/1991 sur les documents de voyage (abrogée, le 1er juillet 2000, par la loi n° 329/1999)

Aux termes de l'article 17 b), la délivrance d'un passeport *pouvait* être refusée ou un passeport délivré *pouvait* être retiré à celui qui faisait l'objet de poursuites pénales ou qui n'avait pas purgé la peine de prison infligée par un tribunal.

Selon l'article 19 § 2, un appel contre la décision sur le retrait du passeport n'était pas doté d'un effet suspensif. Selon l'article 20, la décision administrative finale portant sur le refus de délivrer un passeport ou sur le retrait de celui-ci était susceptible de réexamen par le tribunal, à condition que les recours disponibles dans la procédure administrative eussent été exercés.

3. Loi n° 329/1999 sur les documents de voyage (entrée en vigueur le 1er juillet 2000)

Jusqu'au 31 décembre 2004, l'article 23 b) disposait que la délivrance d'un passeport serait refusée ou un passeport délivré serait retiré, sur demande de l'autorité agissant en matière pénale, à celui qui était pénalement poursuivi pour une infraction commise avec intention.

A compter du 1er janvier 2005, une disposition similaire figurait dans l'article 23 c) selon lequel la délivrance d'un passeport serait refusée ou un passeport délivré serait retiré, sur demande de l'autorité agissant en matière pénale, à celui qui était pénalement poursuivi pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'une durée minimum de trois ans.

Depuis le 1er janvier 2011, l'article 23 § 1 dispose que l'autorité compétente refusera la délivrance d'un passeport à celui qui a été frappé, en vertu du code de procédure pénale, d'une interdiction de quitter le pays. Selon l'article 23 § 2, la décision sur le retrait du passeport se fait désormais dans la procédure pénale, selon le code de procédure pénale.

Aux termes de l'article 24 §§ 3 et 4 (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010), l'autorité ayant saisi le passeport devait fournir à l'intéressé une attestation, puis faire parvenir le passeport ainsi que l'exposé des motifs pour sa saisie à l'autorité compétente pour délivrer ce passeport. Cette dernière disposait de 30 jours pour décider du retrait ou de la restitution du passeport.

En vertu de l'article 25 (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010), l'autorité ayant décidé du refus de délivrer un passeport ou du retrait d'un passeport délivrait ou restituait le passeport à celui qui le demandait, à condition que le motif pour ladite mesure n'existât plus.

L'article 26 dispose que si l'autorité compétente accède à la demande tendant à la délivrance d'un passeport ou à la restitution d'un passeport retiré, elle n'adopte pas de décision formelle selon le code de procédure administrative.

4. Code de procédure pénale (loi nº 141/1961)

Depuis l'amendement nº 197/2010 entré en vigueur le 1er janvier 2011, l'article 73 (concernant le remplacement d'une détention provisoire par une garantie, une promesse écrite ou une surveillance) dispose dans son paragraphe 4 que l'autorité décidant de la détention et de son remplacement par une mesure alternative peut également interdire à l'inculpé de quitter le pays, dans les conditions prévues par l'article 77a. Dans ce cas le juge ou, pendant la phase préparatoire, le procureur invitent l'inculpé à leur remettre son passeport et, à défaut, ordonnent le retrait de celui-ci. Selon l'article 73 § 5, l'inculpé a à tout moment le droit de demander l'annulation de cette mesure ; une telle demande doit être tranchée sans délai inutile.

5. Jurisprudence des juridictions suprêmes

Par la décision nº II. ÚS 95/98 du 7 septembre 1999, la Cour constitutionnelle rejeta pour défaut manifeste de fondement un recours dans lequel l'intéressé contestait comme arbitraires les décisions de la police de lui retirer le passeport prises en vertu de l'article 17 b) de la loi nº 216/1991, ainsi que le jugement du tribunal ayant rejeté son action administrative contre lesdites décisions. Selon la cour, la conduite des autorités administratives aurait pu être jugée arbitraire seulement si la décision n'avait pas été rendue par l'autorité compétente ou si elle était dépourvue de base légale, telle l'article 17 b) de la loi nº 216/1991. Cette disposition n'était pas, de l'avis de la juridiction constitutionnelle, contraire

à l'article 14 § 3 de la Charte des droits et libertés fondamentaux. Il s'agissait en l'occurrence d'exercer une discrétion administrative, sachant qu'il ne prêtait pas à controverse que l'intéressé faisait face à des poursuites pénales et qu'il n'incombait pas aux autorités administratives de réexaminer la décision de l'autorité pénale ayant décidé d'engager ces poursuites. La Cour constitutionnelle nota que l'article 17 b) de la loi nº 216/1991 ne distinguait pas parmi les motifs des poursuites pénales ni n'exigeait l'existence d'un risque de fuite chez la personne concernée par le retrait du passeport. Si une telle réglementation n'était pas optimale du point de vue de l'individu, elle n'était pas pour autant contraire à la Constitution. Il fallait néanmoins examiner dans chaque cas si l'application de la disposition en question n'entraînait pas une ingérence disproportionnée dans les droits et libertés fondamentaux de l'individu. Ainsi, il ne pourrait y avoir de l'arbitraire que si l'ingérence était disproportionnée, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, d'autant plus que la limitation de la liberté de circulation remplaçait la limitation de la liberté personnelle. La cour releva qu'en l'occurrence, les autorités administratives s'étaient appuyées dans leurs décisions sur le caractère et la gravité des infractions reprochées à l'intéressé et sur la sévérité de la peine encourue. De plus, leur conduite avait été dûment examinée par un tribunal respectant les principes d'équité, lequel avait amplement explicité les motifs de sa décision.

Dans la décision nº IV. ÚS 200/2000 du 19 juin 2000 portant sur un recours analogue, la Cour constitutionnelle partagea l'avis du tribunal administratif visé par le recours constitutionnel, selon lequel l'article 14 § 3 de la Charte des droits et libertés fondamentaux prévoyait une possibilité de limiter la liberté de circulation lorsque la restriction avait une base légale et était indispensable pour le maintien, entre autres, de l'ordre public. En l'espèce, l'autorité administrative avait exercé son pouvoir discrétionnaire dans le cadre délimité par l'article 17 b) de la loi nº 216/1991, ce qui avait fait l'objet d'un réexamen par le tribunal administratif qui n'avait pas relevé de manquement. La Cour constitutionnelle rejeta donc le recours constitutionnel pour défaut manifeste de fondement et refusa d'annuler l'article 17 b) de la loi nº 216/1991.

Par la décision nº I. ÚS 182/01 du 26 juillet 2001, la Cour constitutionnelle rejeta pour défaut manifeste de fondement un recours constitutionnel dans lequel son auteure se plaignait de s'être vu retirer son passeport, en vertu de l'article 23 b) de la loi nº 329/1999, dans le cadre des poursuites pénales engagées en janvier 2001. La cour estima que la demande des autorités pénales tendant au retrait du passeport n'était pas, à ce stade de la procédure pénale, injustifiée et qu'il s'agissait d'une conséquence des poursuites pénales menées contre l'intéressée ; il n'y avait donc pas eu atteinte à l'article 14 de la Charte.

Par la décision nº IV. ÚS 359/01 du 31 août 2001, la Cour constitutionnelle déclara irrecevable le recours constitutionnel dirigé par son

auteure contre les décisions administratives portant le refus de lui délivrer un passeport, en vertu de l'article 23 de la loi nº 329/1999. La cour releva que, n'ayant pas formé une action administrative selon la cinquième partie du code de procédure civile en vigueur à l'époque, l'intéressée n'avait pas exercé tous les recours que la loi lui offrait pour défendre ses droits.

Par la décision nº I. ÚS 52/03 du 26 juin 2003, la Cour constitutionnelle rejeta un recours constitutionnel dirigé contre les décisions sur le retrait du passeport rendues en vertu de l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 et refusa d'annuler cette disposition. L'auteur du recours se plaignit que la demande des autorités pénales tendant au retrait de son passeport n'était pas motivée et ne contenait pas de faits concrets justifiant une crainte que son déplacement à l'étranger ne complique les poursuites pénales ; il contesta également que l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 transférait le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative à l'autorité agissant en matière pénale qui bénéficiait ainsi d'un pouvoir allant au-delà du code de procédure pénale. Il fut noté que, à la différence de la loi nº 216/1991, le libellé de l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 ne laissait pas de place pour un pouvoir discrétionnaire des autorités administratives ; celles-ci ne pouvaient examiner que le respect des conditions légales fixées pour le retrait du passeport (à savoir l'existence des poursuites pénale pour une infraction commise avec intention et d'une demande formulée par une autorité compétente), et non la question de savoir si la demande de l'autorité agissant en matière pénale était justifiée. Dans l'affaire en question, la Cour constitutionnelle considéra que le pouvoir public avait été exercé dans les limites de la loi et que l'intéressé avait bénéficié d'une protection judiciaire suffisante lorsque le tribunal administratif avait réexaminé les décisions administratives et dûment motivé sa conclusion. Selon la cour, il n'y avait pas eu violation de l'article 14 § 3 de la Charte puisque celui-ci permettait de restreindre la liberté de circulation en vertu d'une loi, en l'occurrence la loi nº 329/1999 dont les conditions avaient été respectées en l'espèce.

Par les décisions nº IV. ÚS 493/03 du 24 octobre 2003 et nº I. ÚS 587/04 du 7 décembre 2004, la Cour constitutionnelle déclara irrecevable les recours constitutionnels dans lequel leurs auteurs se plaignaient des décisions administratives les privant de leurs passeports, prises en vertu de l'article 23 de la loi nº 329/1999. Relevant que les intéressés ne s'étaient pas prévalus de la possibilité de contester lesdites décisions par une action administrative formée selon le code de procédure judiciaire administrative (loi nº 150/2002), la cour conclut que les voies de recours n'avaient pas été dûment épuisées.

Par l'arrêt nº 2 Aps 1/2005 du 17 mars 2005, la Cour administrative suprême rejeta pour défaut de fondement un recours en cassation par lequel son auteur tendait à faire constater l'irrégularité d'une sommation l'invitant à remettre son passeport aux autorités administratives et à interdire à ces autorités de lui retirer ce passeport. La cour releva notamment que les

dispositions du code de procédure judiciaire administrative invoquées par l'intéressé ne permettaient pas de protéger un individu contre les ingérences qui n'existaient plus ou pas encore. Or, l'intéressé ne s'était pas encore vu retirer son passeport et, si tel était le cas à l'avenir, il disposerait d'un moyen de protection effectif prévu par l'article 24 §§ 3 et 4 de la loi nº 329/1999. *Obiter dictum* la Cour administrative suprême jugea erroné l'avis du défendeur selon lequel l'autorité administrative n'était pas autorisée à se pencher sur la conduite de l'autorité demandant le retrait du passeport mais pouvait seulement établir si les conditions légales étaient réunies. En adoptant une interprétation conforme à la Constitution, l'on ne pouvait selon la cour aboutir qu'à une seule conclusion, à savoir que l'autorité administrative compétente décidant en vertu de l'article 23 de la loi nº 329/1999 devait examiner, en sus des exigences explicitement énoncées, la question de savoir si les conditions permettant de restreindre la liberté garantie à l'article 14 de la Charte se trouvaient réunies dans le cas de la personne concernée.

Le 25 juin 2007, la Cour administrative suprême suspendit la procédure sur un recours en cassation (nº 2 As 52/2004) et invita la Cour constitutionnelle à déclarer l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 contraire à l'ordre constitutionnel. Dans les motifs de sa demande, la Cour administrative suprême releva que, selon ladite disposition, l'autorité administrative était liée par la demande de retrait du passeport formulée par une autre autorité, ne pouvant examiner que l'existence d'un motif légal pour introduire la demande et ne disposant d'aucun pouvoir discrétionnaire quant aux motifs, proportionnalité et nécessité d'une telle ingérence dans la liberté de circulation ; ces considérations incombaient en effet à l'autorité agissant en matière pénale qui n'était cependant pas obligée de les expliciter. Il serait inacceptable que, dans une telle situation, l'autorité administrative ne puisse pas administrer les preuves relatives aux conditions du retrait du passeport ni prendre en compte l'argumentation de l'intéressé et arriver, le cas échéant, à une conclusion différente de ce qui est demandé. Dès lors, même le réexamen judiciaire serait limité uniquement à la vérification de l'existence d'une demande et des poursuites pénales, ce qui ne laisserait aucun espace à la protection des droits de la partie à la procédure. Les autorités administratives et judiciaires ne se pencheraient donc que sur la question de savoir s'il existait un des motifs définis très largement à l'article 23 de la loi nº 329/1999 et qui n'avaient qu'un lien ténu avec l'article 14 § 3 de la Charte, et elles ne pourraient pas examiner si l'ingérence en question était nécessaire pour protéger les droits des tiers : un tel examen serait alors effectué, de manière informelle, hors procédure et sans garantie de réexamen judiciaire, uniquement par l'autorité demanderesse. La Cour administrative suprême estima également qu'il n'était pas possible de résoudre ladite situation en interprétant l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 de manière conforme à la Constitution (c'est-à-dire en

autorisant l'autorité administrative à établir l'état des faits et à examiner si les conditions pour restreindre le droit fondamental garanti à l'article 14 de la Charte étaient réunies dans le cas concret) car une telle interprétation serait en contradiction totale avec le texte de la loi ; il ressortait en effet du rapport des motifs relatif à la loi n° 329/1999 que le législateur avait été mû par l'intention d'exclure le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative.

En réponse à cette demande de la Cour administrative suprême, le plénum de la Cour constitutionnelle déclara, dans l'arrêt n° Pl. ÚS 12/07 du 20 mai 2008, que l'article 23 b) de la loi n° 329/1999 (dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004) avait été contraire à plusieurs dispositions de la Charte des droits et libertés fondamentaux, dont celles garantissant la liberté de circulation et le droit à la protection judiciaire, ainsi qu'à l'article 2 du Protocole n° 4. Elle observa d'abord que dans sa pratique antérieure (décision n° II. ÚS 95/98 relative à l'article 17 b) de la loi n° 216/1991 et celle n° I. ÚS 52/03), elle avait indiqué les limites des restrictions à la liberté de circulation d'un individu mais qu'elle avait laissé ouverte la question d'un réexamen effectif de la conduite de l'autorité agissant en matière pénale ; de plus, son examen avait jusqu'alors porté sur les décisions des tribunaux administratifs ayant statué selon la cinquième partie du code de procédure civile en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002, laquelle n'assurait pas une protection judiciaire adéquate (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 juin 2001 cité dans l'arrêt *Kilián c. République tchèque*, n° 48309/99, § 21, 7 décembre 2004). La Cour constitutionnelle estima ensuite que la limitation de la liberté de circulation prévue par l'article 23 b) de la loi n° 329/1999 avait une base légale et poursuivait un but légitime. Concernant la nécessité de cette ingérence dans une société démocratique, elle souligna le besoin de disposer d'un système de garanties adéquates et suffisantes, incluant un contrôle effectif du respect des normes juridiques. En l'occurrence, la proportionnalité du retrait d'un passeport ne pouvait être appréciée que par l'autorité agissant en matière pénale au vu de l'état et de l'évolution des poursuites pénales menées contre l'individu concerné. Or, le code de procédure pénale ne donnait à cet individu aucun moyen lui permettant d'obtenir un contrôle effectif de ladite proportionnalité car la demande de l'autorité pénale visant le retrait du passeport était examinée dans une procédure autre que pénale. En plus, la disposition contestée de la loi n° 329/1999 ne laissait à l'autorité décidant du retrait du passeport aucun pouvoir discrétionnaire car – à condition qu'il y eût une demande de l'autorité pénale poursuivant la personne concernée pour une infraction commise avec intention – l'autorité administrative ne disposait d'aucune discrétion quant à la nécessité ou la proportionnalité d'une telle mesure et devait procéder au retrait du passeport. Par conséquent, le tribunal administratif n'avait qu'une possibilité très limitée de réexaminer la décision sur le retrait et ne pouvait aucunement

se pencher sur la demande émanant de l'autorité pénale, de sorte que la personne concernée était privée de son droit constitutionnel de voir apprécier la nécessité de l'ingérence par un tribunal. Admettant que le retrait du passeport fondé sur une loi et justifié par un but légitime pouvait constituer une mesure nécessaire, la Cour constitutionnelle souligna néanmoins qu'il n'était pas possible de soustraire la décision sur une telle mesure à un contrôle judiciaire effectif et remplacer celui-ci par une protection illusoire. Elle conclut donc que l'article 23 b) de la loi n° 329/1999 ne permettait pas aux tribunaux de s'acquitter dûment de leurs obligations de protéger les droits et libertés fondamentaux, et invita le législateur à se pencher sur la question de savoir s'il était acceptable que la compétence pour décider du retrait du passeport, lequel constituait en fait une mesure de sûreté, continue à être réservée aux autorités administratives.

Après l'adoption dudit arrêt du plénum, la Cour administrative suprême poursuivit la procédure n° 2 As 52/2004 et décida, le 24 juin 2008, d'annuler le jugement du tribunal municipal de Prague du 5 mai 2004 contesté devant elle, au motif qu'il se fondait sur une disposition jugée contraire à la Constitution et, partant, inapplicable.

A la suite de la demande d'un tribunal administratif saisi d'une action, le plénum de la Cour constitutionnelle adopta, le 15 septembre 2009, l'arrêt n° Pl. ÚS 18/07 par lequel il annula, au 31 décembre 2010, l'article 23 c) de la loi n° 329/1999 qui était en vigueur depuis le 1er janvier 2005. La cour se fonda sur les mêmes considérations que celles l'ayant amené à adopter, dans une affaire en principe identique, l'arrêt n° Pl. ÚS 12/07.

GRIEF

Sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4, l'intéressé se plaint de la limitation de sa liberté de circulation, étant donné qu'il a été en 1998 privé de son passeport pour la durée des poursuites pénales menées à son encontre depuis.

EN DROIT

Le requérant se plaint qu'avec le passage du temps, la limitation de sa liberté de circulation motivée par les poursuites pénales en cours est devenue disproportionnée. Il invoque l'article 2 du Protocole n° 4, dont la partie pertinente dispose comme suit :

« 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. »

Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, relevant que le requérant n'a exercé aucun moyen lui permettant de contester le retrait de son passeport ou de demander sa restitution.

Premièrement, le requérant aurait pu faire appel de la décision sur le retrait de son passeport et, le cas échéant, saisir le tribunal en vertu des articles 19 § 2 et 20 de la loi nº 216/1991 en vigueur jusqu'au 30 juin 2000. A l'époque, l'article 17 b) de la loi conférait aux autorités administratives un pouvoir discrétionnaire, l'exercice duquel pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire dans le cadre de l'examen de la légalité des décisions administratives par les tribunaux, nonobstant le fait que ceux-ci n'étaient pas, jusqu'au 31 décembre 2002, dotés de pleine juridiction. Ensuite, le requérant aurait pu s'adresser à la Cour constitutionnelle. Sur ce point, le Gouvernement souligne que le fait que le recours constitutionnel a été introduit par la coaccusée du requérant ne dispensait pas ce dernier de former son propre recours, d'une part parce qu'il ne peut pas être considéré comme ayant été partie intervenante à la procédure devant la Cour constitutionnelle menée par la coaccusée (durant laquelle il est d'ailleurs resté complètement inactif) et d'autre part parce que la proportionnalité d'une limitation de la liberté de circulation ne peut être examinée qu'au regard des circonstances propres à chaque cas individuel. Le Gouvernement soutient également que rien ne permet de constater que le recours constitutionnel n'offrait pas au requérant des perspectives raisonnables de succès. En effet, dès sa première décision concernant le retrait d'un passeport (nº II. ÚS 95/98), la Cour constitutionnelle avait formulé l'exigence d'examiner dans chaque cas la proportionnalité de l'ingérence. Le fait que la Cour constitutionnelle a débouté certains plaignants soulevant les griefs similaires à ceux avancé par le requérant, et ce après avoir à chaque fois vérifié si les décisions contestées n'étaient pas entachées d'arbitraire, ainsi que le fait que sa pratique a évolué avec le temps, ne dispensaient pas le requérant de son obligation de saisir cette juridiction.

Deuxièmement, le Gouvernement soutient que le requérant avait à tout moment la possibilité de demander la restitution de son passeport, laquelle résultait d'abord implicitement de l'article 20 de la loi nº 216/1991, puis explicitement de l'article 25 de la loi nº 329/1999. La décision de l'autorité administrative rejetant une telle demande pouvait ensuite être contestée par une action administrative et, le cas échéant, par un recours constitutionnel. Se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle nº Pl. ÚS 12/07, le Gouvernement admet que, après que la loi nº 329/1999 a privé les autorités administratives de leur pouvoir discrétionnaire en la matière, le champ

du réexamen par les tribunaux administratifs était très limité ce qui ne leur permettait pas d'accorder aux intéressés une protection effective de leurs droits. Ledit arrêt ainsi que celui nº Pl. ÚS 18/07 démontreraient néanmoins qu'un éventuel recours constitutionnel du requérant aurait eu des chances raisonnables de succès. De plus, la situation s'est améliorée du fait de la mise en place, au 1er janvier 2003, d'un nouveau système de juridictions administratives, comme en témoigne le premier arrêt rendu à ce sujet par la Cour administrative suprême (nº 2 Aps 1/2005).

Etant donné que le requérant n'a pas donné aux autorités nationales l'occasion de redresser la violation alléguée de ses droits, le Gouvernement estime que la Cour devrait respecter le principe de subsidiarité et s'abstenir d'examiner cette affaire, d'autant plus que l'intéressé s'est déjà vu délivrer un nouveau passeport et que les manquements de la législation ont été éliminés à la suite de l'intervention de la Cour constitutionnelle.

Récapitulant l'évolution de la législation et de la pratique, le requérant met d'abord en exergue les conclusions énoncées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt nº Pl. ÚS 12/07 qui, s'il avait été rendu plus tôt, aurait pu changer sa situation. Il s'oppose ensuite à l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, soulignant qu'il a demandé la restitution de son passeport dès le 21 décembre 1998 et qu'il a été informé que le passeport lui serait restitué seulement après la décision sur le bien-fondé de son accusation. De plus, la loi nº 216/1991 ne contenait aucune disposition quant à la restitution des passeports.

Le requérant note également que le Gouvernement a lui-même admis les défauts des recours disponibles (absence de pouvoir discrétionnaire des autorités administratives décidant du retrait du passeport après le 1 juillet 2000 et insuffisance conséquente de la protection judiciaire, défaut de pleine juridiction des tribunaux administratifs avant le 31 décembre 2002) ; il en déduit qu'à l'époque des faits, le droit interne ne mettait à sa disposition aucun recours adéquat au travers duquel il aurait pu contester la décision sur le retrait de son passeport ou sur le refus de sa restitution.

Pour ce qui est du recours constitutionnel, le requérant soutient qu'en tant que partie à la même procédure pénale que sa coaccusée, il était partie intervenante à la procédure portant sur le recours constitutionnel de cette dernière et qu'il avait ainsi satisfait à la condition de l'épuisement de cette voie de recours.

La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1 de la Convention est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne lui soient soumises (voir, parmi beaucoup d'autres, *Selmouni c. France* [GC], nº 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Néanmoins, les dispositions de l'article 35 § 1 ne prescrivent l'épuisement que des seuls recours accessibles, effectifs et adéquats, c'est-à-dire existant à un degré suffisant de

certitude – en pratique comme en théorie – et susceptibles de porter remède aux griefs soulevés (voir, par exemple, *Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, §§ 51-52).

La Cour note en outre que l'article 35 § 1, qui doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif, implique aussi une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour qu'un recours effectif existait à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement n'était pas effectif, compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient d'en faire usage (voir, parmi d'autres, *V. c. Royaume-Uni* [GC], n° 24888/94, § 57, CEDH 1999-IX). Toutefois, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de ce recours (voir *Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, § 71).

Se penchant sur la présente affaire, la Cour observe que le requérant n'a nullement contesté la décision du 30 juin 1998 en vertu de laquelle il a été privé de son passeport, bien qu'à l'époque la loi n° 216/1991 laissât aux autorités administratives un pouvoir discrétionnaire et que la légalité de leur décision pût être examinée par les tribunaux en vertu de la cinquième partie du code de procédure civile alors en vigueur ; de plus, à la lumière de la décision de la Cour constitutionnelle n° II. ÚS 95/98, cet examen devait inclure la question de la proportionnalité de l'ingérence.

Dans la mesure où le requérant semble soutenir que la limitation de sa liberté de circulation est devenue disproportionnée avec le passage du temps, la Cour note que depuis sa demande du 21 décembre 1998 jusqu'à son initiative de juin 2007, qui s'est d'ailleurs révélée fructueuse, l'intéressé n'a fait aucune tentative de demander la restitution de son passeport ni de porter cette affaire devant les tribunaux. S'il est vrai que la loi n° 329/1999 ne donnait aux autorités administratives aucun pouvoir discrétionnaire en la matière, du moment où la personne concernée était poursuivie pour une infraction commise avec intention (ou, à compter du 1er janvier 2005, passible d'une peine privative de liberté d'une durée minimum de trois ans), ce qui était le cas du requérant, la Cour estime que rien n'empêchait ce dernier de contester cette réglementation devant les tribunaux administratifs. Il semble en effet que notamment la Cour administrative suprême, mise en place dans le cadre du nouveau système de juridictions administratives existant depuis le 1er janvier 2003, se soit montrée assez progressiste à ce sujet, comme en témoigne d'une part son arrêt n° 2 Aps 1/2005 du 17 mars 2005 dans lequel elle s'est efforcée, *obiter dictum*, d'interpréter les dispositions pertinentes de la loi n° 329/1999 de manière conforme à la Constitution et la Charte des droits et libertés

fondamentaux, et d'autre part sa demande adressée le 25 juin 2007 à la Cour constitutionnelle et tendant à déclarer l'article 23 b) de la loi nº 329/1999 contraire à la Constitution.

Par ailleurs, si ses éventuels arguments fondés sur la Convention n'avaient pas convaincu les juridictions administratives, le requérant aurait pu poursuivre son affaire devant la Cour constitutionnelle. A cet égard, il ne prête pas à controverse qu'il disposait d'un droit de recours individuel devant cette juridiction qui est la seule compétente en droit tchèque pour apprécier la conformité d'une loi à la Constitution et aux traités internationaux liant la République tchèque (voir, *a contrario, Jurjevs c. Lettonie* (déc.), nº 70923/01, 21 octobre 2004) ; il pouvait en outre accompagner son recours d'une demande tendant à l'annulation des dispositions contestées.

La Cour note à cet égard qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que celle-ci a été saisie plus d'une fois des doléances similaires à celles soulevées par le requérant, dont elle a examiné le bien-fondé. L'évolution de sa pratique a abouti à ses arrêts nº Pl. ÚS 12/07 et nº Pl. ÚS 18/07 ayant déclaré les dispositions litigieuses de la loi nº 329/1999 contraires à l'ordre constitutionnel, à la suite de quoi la législation a été modifiée de sorte que les décisions sur le retrait du passeport motivé par les poursuites pénales sont désormais prises dans le cadre de la procédure pénale. Si le requérant affirme aujourd'hui que sa situation aurait pu être différente si l'arrêt nº Pl. ÚS 12/07 avait été rendu plus tôt, la Cour se doit de constater qu'il aurait pu donner lui-même l'impulsion à ce changement, au travers d'une action portée devant les juridictions administratives et, le cas échéant, d'un recours constitutionnel. Sur ce point, la Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel le fait que la coaccusée du requérant avait introduit un tel recours (dont le *petitum* ne permettait d'ailleurs pas à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur le grief tiré de la liberté de circulation) ne saurait en l'espèce dispenser l'intéressé de son obligation de satisfaire à la condition de l'épuisement des voies de recours internes.

Le requérant a donc omis d'épuiser des recours ouverts en droit tchèque et dont l'inefficacité n'a pas été démontrée (voir, *mutatis mutandis*, *Tuliţa c. Roumanie* (déc.), nº 13657/03, 10 novembre 2005). En effet, eu égard aux observations ci-dessus, la Cour ne saurait retenir les raisons invoquées par le requérant quant au caractère ineffectif des recours en question, et estime qu'il n'y avait pas en l'espèce de « circonstances particulières » qui le dispensaient d'en faire usage. Il y a dès lors lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek
Greffière

Dean Spielmann
Président