

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

Guide sur l'article 2 du Protocole nº 4 à la Convention européenne des droits de l'homme

Liberté de circulation

Mise à jour au 31 août 2026

Préparé au sein du Greffe. Il ne lie pas la Cour.



Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de compléter le formulaire de contact : demande de reproduction ou republication d'une traduction pour connaître les modalités d'autorisation.

Pour toute information sur les traductions en cours des Guides sur la jurisprudence, veuillez consulter la liste des traductions en cours.

Le texte original de ce guide est en anglais. Il est mis à jour sur une base régulière. La présente mise à jour a été arrêtée au 31 août 2026. Le texte peut subir des retouches de forme.

Les guides sur la jurisprudence peuvent être téléchargés à l'adresse https://ks.echr.coe.int. Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte X de la Cour : https://x.com/ECHR_CEDH.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2026

Table des matières

Avis au lecteur 5

Introduction 6

I. L'économie de l'article 2 du Protocole n° 4 7

II. Champ d'application 9

A. Champ d'application *ratione personae* 9
1. « Quiconque » 9
2. « Se trouve régulièrement sur le territoire d'un État » 10

B. Questions spécifiques d'application territoriale 11
1. Territoires d'outre-mer 11
2. Entités territoriales non reconnues par la communauté internationale 12
3. « Annexion » du territoire d'un État contractant à un autre 13
4. Zones-tampon de l'ONU 14
5. Locaux diplomatiques 14

C. L'articulation des garanties de l'article 2 du Protocole n° 4 avec les autres dispositions de la Convention et leur imbrication 14
1. Article 5 14
a. Considérations générales en matière d'applicabilité (article 5 *§* 1) 14
b. Exemples de classification 16
c. Liberté de quitter n'importe quel pays et détention régulière 18
d. Articulation avec l'article 5 *§* 3 18
2. Article 8 18
a. Liberté de circulation et respect du domicile et de la vie privée et familiale 19
b. Liberté de circulation et protection des données 20
c. Liberté de choisir son lieu de résidence et droit au respect du « domicile » 20
d. Analyse du respect de l'article 2 du Protocole n° 4 et de l'article 8 *§* 2 20
3. Articles 9, 10 et 11 21
4. Article 1 du Protocole n° 1 22

III. Restrictions aux droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 22

A. Liberté de circulation 23
1. Formes d'ingérences 23
2. Mesures non constitutives d'une ingérence 25

B. Liberté de choisir son lieu de résidence 26
1. Questions relatives au champ d'application 26
2. Formes d'ingérences 27
3. Mesures non constitutives d'une ingérence 28

C. Liberté de quitter n'importe quel pays 29
1. Questions relatives au champ d'application 29
2. Formes d'ingérences 30
3. Mesures non constitutives d'une ingérence 32

D. Qualité de victime et questions d'imputabilité 33
1. La qualité pour ester des proches (victimes indirectes) 33
2. La mesure dénoncée ne porte pas préjudice au requérant en raison de circonstances particulières 34
3. Mesures à caractère général et précisions à apporter dans l'exposé d'un grief 34

4. La reconnaissance par les autorités, sans indemnisation, d'une violation 34
5. Imputabilité à l'État 35

IV. La restriction doit être prévue par la loi 35

V. La condition de « nécessité dans une société démocratique » d'une restriction au sens du paragraphe 3 38

A. Buts légitimes 38
B. Analyse de proportionnalité 39
1. Le lien entre une restriction et la fonction de protection qui serait la sienne 40
a. Interdiction de quitter le territoire pour les détenteurs de « secrets d'État » 41
b. Restrictions imposées dans le cadre d'une procédure pénale en cours 41
c. Restrictions imposées afin de prévenir les infractions pénales 42
d. Restrictions visant à prévenir les atteintes aux droits des étrangers 43
e. Restrictions imposées dans le cadre du recouvrement de dettes ou d'amendes 44
f. Restrictions imposées dans le cadre d'une procédure de faillite 45
g. Restrictions au déplacement d'enfants mineurs 45
2. Appréciation adéquate au niveau interne 45
a. L'exigence d'une appréciation individualisée 46
b. L'exigence de réexamen périodique 47
c. Disponibilité d'un contrôle juridictionnel 48
3. Gravité d'une restriction 49
a. Conséquences sur le requérant 49
i. Type et nature de la restriction 50
ii. Étendue de la restriction 50
iii. L'intérêt du requérant à exercer sa liberté de circulation 51
iv. Accès à des mesures provisoires en pratique 52
v. Défaut de notification 52
vi. Circonstances individuelles particulières 52
vii. Renonciation alléguée à la liberté de circulation 53
b. Durée 54
i. Calcul de la durée à prendre en considération 54
ii. Restrictions automatiques et/ou sans lien réel avec une fonction de protection 54
iii. Durée excessive emportant violation de l'article 2 du Protocole n° 4 55
iv. Respect des délais légaux internes 56
v. Restrictions isolées et restrictions de courte durée 56
vi. Durée jugée acceptable quand les autres éléments ne posaient pas problème 56

VI. Le critère de l'« intérêt public » au paragraphe 4 57

A. La restriction était-elle dans l'« intérêt public » ? 58
B. La restriction était-elle « justifiée dans une société démocratique » ? 58
1. Questions se rapportant spécifiquement à des restrictions relevant de politiques générales 58
a. Marge d'appréciation 58
b. Éléments pertinents dans l'appréciation du cadre législatif et politique 59
2. Facteurs pertinents pour apprécier le fardeau individuel 59

Liste des affaires citées 61

Avis au lecteur

Le présent guide fait partie de la série des Guides sur la jurisprudence publiée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour », « la Cour européenne » ou « la Cour de Strasbourg »), dans le but d'informer les praticiens du droit sur les arrêts fondamentaux rendus par celle-ci. En l'occurrence, ce guide analyse et résume la jurisprudence relative à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la Convention européenne »). Le lecteur y trouvera les principes-clés élaborés en la matière ainsi que les précédents pertinents.

La jurisprudence citée a été choisie parmi les arrêts et décisions de principe, importants, et/ou récents*.

Les arrêts de la Cour tranchent non seulement les affaires dont elle est saisie, mais servent aussi plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention ; ils contribuent ainsi au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, *§* 154, série A n° 25, et, récemment, *Jeronovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, *§* 109, 5 juillet 2016).

Le système mis en place par la Convention a ainsi pour finalité de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en élargissant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, *§* 89, CEDH 2012). En effet, la Cour a souligné le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, *§* 156, CEDH 2005-VI, et plus récemment, *N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], n°s 8675/15 et 8697/15, *§* 110, 13 février 2020).

Le Protocole n° 15 à la Convention a récemment inscrit le principe de subsidiarité dans le préambule de la Convention. En vertu de ce principe, « la responsabilité de la protection des droits de l'homme est partagée entre les États parties et la Cour », et les autorités et juridictions nationales doivent interpréter et appliquer le droit interne d'une manière qui donne plein effet aux droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles (*Grzęda c. Pologne* [GC], *§* 324).

Ce guide comporte la référence des mots-clés pour chaque article cité de la Convention ou de ses Protocoles additionnels. Les questions juridiques traitées dans chaque affaire sont synthétisées dans une Liste de mots-clés, provenant d'un thésaurus qui contient des termes directement extraits (pour la plupart) du texte de la Convention et de ses Protocoles.

La base de données HUDOC de la jurisprudence de la Cour permet de rechercher par mots-clés. Ainsi la recherche avec ces mots-clés vous permettra de trouver un groupe de documents avec un contenu juridique similaire (le raisonnement et les conclusions de la Cour de chaque affaire sont résumés par des mots-clés). Les mots-clés pour chaque affaire sont disponibles dans la Fiche détaillée du document. Vous trouverez toutes les explications nécessaires dans le manuel d'utilisation HUDOC.

---

* La jurisprudence citée peut être dans l'une et/ou l'autre des deux langues officielles (français et anglais) de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme. Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre. Les arrêts de chambre non définitifs à la date de publication de la présente mise à jour sont signalés par un astérisque (*).

Introduction

1. L'article 2 du Protocole n° 4 garantit trois droits distincts : la liberté de circulation, la liberté de choisir son lieu de résidence sur le territoire d'un État (énoncées au premier paragraphe), ainsi que la liberté de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (énoncée au deuxième paragraphe).

2. Ces droits ne sont pas absolus ; ils peuvent faire l'objet de restrictions conformément aux paragraphes 3 et 4 de cette disposition.

3. Ces droits sont susceptibles de dérogation. L'article 15 de la Convention autorise les États à déroger à leurs obligations au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec [leurs] autres obligations découlant du droit international », et sous réserve que les formalités procédurales prévues à l'article 15 § 3 soient respectées (voir Guide de jurisprudence sur l'article 15). Seules les mesures présentant un lien suffisamment fort avec la finalité poursuivie lors de la dérogation sont susceptibles d'être couvertes par celle-ci (*Domenjoud c. France*, 2024, *§* 154).

4. Des dispositions analogues figurent également dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention américaine des droits de l'homme (1969), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965).

5. L'article 2 du Protocole n° 4 ne peut être invoqué qu'à l'égard des États qui ont ratifié le Protocole n° 4. Les quatre États qui ne l'ont pas ratifié sont la Grèce, la Suisse, la Turquie et le Royaume- Uni.

6. La compétence *ratione temporis* de la Cour en ce qui concerne les griefs présentés sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 commence à la date de l'entrée en vigueur du Protocole n° 4 à l'égard de l'État défendeur. La Cour peut toutefois prendre en considération des faits et décisions antérieurs à cette date pourvu qu'ils restent pertinents par la suite (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 95 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009, *§* 28 ; voir aussi Guide pratique sur les critères de recevabilité).

Article 2 du Protocole n° 4 à la Convention

« 1. Quiconque se trouve régulièrement 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. 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.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

Mots-clés HUDOC

Paragraphe 1
Liberté de circulation – Liberté de choisir son lieu de résidence – Séjour régulier sur le territoire

Paragraphe 2
Liberté de quitter n'importe quel pays

Paragraphe 3
Ingérence – Prévue par la loi – Accessibilité – Prévisibilité – Garanties contre les abus – Nécessaire dans une société démocratique – Sécurité nationale – Sûreté publique – Protection de la santé – Protection de la morale – Protection des droits et libertés d'autrui – Protection de l'ordre public – Prevention des infractions pénales

Paragraphe 4
Restrictions dans certaines zones déterminées – Intérêt public

I. L'économie de l'article 2 du Protocole n° 4

7. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 du Protocole n° 4 énoncent les droits qui sont garantis. Les paragraphes 3 et 4 définissent les critères qu'une restriction à ces droits doit satisfaire pour être jugée compatible avec cette disposition. Le paragraphe 4 est spécifiquement consacré aux restrictions qui sont imposées aux droits énoncés au paragraphe 1 (liberté de circulation et liberté de choisir son lieu de résidence) et qui ne s'appliquent qu'à des zones particulières du territoire d'un État.

8. L'économie de l'article 2 du Protocole n° 4 est similaire à celle des articles 8 à 11 de la Convention (*Timichev c. Russie*, 2005, *§* 45). Cette similitude se reflète dans l'examen étape par étape auquel la Cour procède dans les affaires introduites sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4.

9. Premièrement, la Cour détermine si le grief du requérant relève du champ d'application personnel, matériel et territorial de cette disposition.

10. Deuxièmement, la Cour examine si la mesure incriminée s'analyse en une ingérence dans l'exercice de l'un des trois droits distincts garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 (exposés au paragraphe 1 ci-dessus). Jusqu'à présent, la Cour n'a analysé que dans de très rares cas sur le terrain d'une obligation positive un grief tiré de cette disposition (*Dobrovitskaya et autres c. République de Moldova et Russie* [comité], 2019, *§* 98 ; *Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021).

11. Troisièmement, la Cour recherche si la mesure incriminée était « prévue par la loi » au sens des paragraphes 3 ou 4 de l'article 2 du Protocole n° 4.

12. Enfin, la Cour applique soit le critère de « nécessité dans une société démocratique » énoncé au paragraphe 3, soit celui de « l'intérêt public » énoncé au paragraphe 4 de l'article 2 du Protocole n° 4.

13. Le choix par la Cour du critère applicable dépend des deux facteurs suivants :

- *premièrement*, quel droit est touché par la mesure attaquée et,
- *deuxièmement*, est-ce que la mesure s'applique de manière générale, sans être soumise à une quelconque limitation territoriale, ou seulement dans des zones particulières.

14. La Cour retient le critère de la « nécessité dans une société démocratique » énoncé au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 dans deux types de cas :

- *toute* mesure restreignant le droit de quitter n'importe quel pays (*Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 44 ; *Shioshvili et autres c. Russie*, 2016, § 58), que cette mesure prive complètement le requérant de ce droit ou limite son choix de pays de destination à une certaine zone géographique (*L.B. c. Lituanie*, 2022, § 81 ; *Soltysyak c. Russie*, 2011, § 37 ; *Peltonen c. Finlande*, décision de la Commission, 1995 ; *K.S. c. Finlande*, décision de la Commission, 1995) ;
- une restriction à l'exercice des droits à la liberté de circulation ou à la liberté de choisir son lieu de résidence qui n'est pas limitée dans sa portée géographique et s'applique sur tout le territoire de l'État en question (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, § 110 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 171 ; *Fanouni c. France*, 2023, § 44).

15. La Cour retient le critère de l'« intérêt public » énoncé au paragraphe 4 de l'article 2 du Protocole n° 4 lorsque la restriction en question concerne les droits à la liberté de circulation ou à la liberté de choisir son lieu de résidence et qu'elle est limitée dans sa portée géographique, ne s'appliquant que dans des zones particulières du territoire de l'État en cause (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, § 110).

16. Le critère de l'« intérêt public » ne s'applique pas aux restrictions au droit de quitter un pays, qui ne s'analysent que sur la base du critère de la « nécessité dans une société démocratique » énoncé au paragraphe 3 de cette disposition.

17. Les troisième et quatrième paragraphes de l'article 2 du Protocole n° 4 sont de rang égal puisqu'ils prévoient tous deux des restrictions autonomes à l'exercice des droits énoncés au paragraphe premier (liberté de circulation et liberté de choisir son lieu de résidence). Ces deux paragraphes ont toutefois une portée différente : le troisième prévoit des restrictions à des fins spécifiques sans en limiter géographiquement l'application tandis que le quatrième prévoit plus généralement des restrictions « justifiées par l'intérêt public » mais ayant une portée géographique limitée (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, § 110).

18. Le droit de libre circulation tel que reconnu aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 du Protocole n° 4, commande l'interdiction de toute mesure susceptible de porter atteinte à ce droit ou d'en restreindre l'exercice dès lors qu'elle ne répond pas à l'exigence d'une mesure pouvant passer pour « nécessaire dans une société démocratique » à la poursuite des objectifs légitimes visés au troisième paragraphe de cette disposition (*Baumann c. France*, 2001, § 61 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, § 62).

19. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4, les buts légitimes pouvant justifier une ingérence dans l'exercice des trois droits garantis par cette disposition sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui.

20. Le paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 se rapproche étroitement du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, *§* 94). Toutefois, le « *bien-être économique du pays* » ne figure pas parmi les buts légitimes qui y sont énoncés.

21. Il ressort des travaux préparatoires que le quatrième paragraphe a été ajouté à l'article 2 du Protocole n° 4 afin de prévoir pour le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence des restrictions fondées sur les exigences du « bien-être économique » alors qu'il était exclu que des justifications d'ordre économique puissent étayer des restrictions au droit de quitter son pays (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 85 et 109 ; Rapport explicatif du Protocole n° 4*, §* 15).

22. Le critère de la « nécessité dans une société démocratique » énoncé au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 impose à la Cour de déterminer si l'ingérence incriminée répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est proportionnée au but poursuivi et si les autorités nationales l'ont justifiée par des motifs « pertinents et suffisants » (*Khlyustov c. Russie*, 2013, *§* 84).

23. Le critère pertinent sur le terrain du paragraphe 4 de l'article 2 du Protocole n° 4 impose à la Cour de déterminer, en premier lieu, si la restriction servait « l'intérêt public » et, en second lieu, si elle était « justifiée dans une société démocratique » (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 115-116 et 136-141).

II. Champ d'application

A. Champ d'application *ratione personae*

1. « Quiconque »

24. Les garanties de l'article 2 du Protocole n° 4 ne protègent que les seules personnes physiques (*O.I.J. c. République tchèque* (déc.), 1999 ; *F.S.M. c. République tchèque* (déc.), 1999).

25. Il a été jugé que cette disposition s'applique :

- aux étrangers (*Shioshvili et autres c. Russie*, 2016 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022 ; *S.E. c. Serbie*, 2023 ; *Baumann c. France*, 2001, *Bolat c. Russie*, 2006 ; *Miażdżyk c. Pologne*, 2012 ; *Roldan Texeira et autres c. Italie* (déc.), 2000),
- aux apatrides (*Mogoş et autres c. Roumanie* (déc.), 2004 ; *Härginen c. Finlande*, décision de la Commission, 1998) et
- aux personnes ayant un statut particulier (« citoyen de l'ex-URSS » : *Tatishvili c. Russie*, 2007).

26. Les droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 s'appliquent aussi aux enfants mineurs (*Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, *§* 204).

27. Ni des troubles mentaux ni un handicap ne soustraient les intéressés à la protection offerte par cette disposition (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017 ; *Nordblad c. Suède*, décision de la Commission, 1993 ; *I.H. c. Autriche*, décision de la Commission, 1989).

28. Les personnes détenues pour l'un des motifs énumérés à l'article 5 § 1 ont le droit de soulever des griefs sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4. Les organes de la Convention ont examiné de tels griefs sur le fond dans le passé et ils ne les ont pas rejetés comme étant incompatibles *ratione personae* avec cette disposition (*C. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1985 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1977 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1970 ; *X. c. Allemagne*,

décision de la Commission, 1970 ; *Nordblad c. Suède,* décision de la Commission, 1993 ; *I.H. c. Autriche*, décision de la Commission, 1989).

29. Contrairement à certains autres articles de la Convention – par exemple les articles 4 § 3 d) ou 11 § 2 –, l'article 2 du Protocole n° 4 ne fait aucune distinction entre civils et militaires (*Soltysyak c. Russie,* 2011, *§* 54 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 97 ; *Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, *§* 56).

2. « Se trouve régulièrement sur le territoire d'un État »

30. Si la liberté de quitter n'importe quel, y compris le sien, est garantie à « *quiconque* » (*L.B. c. Lituanie*, 2022, *§* 59 ; *S.E. c. Serbie*, 2023, *§* 47), les droits à la liberté de circulation et à la liberté de choisir son lieu de résidence ne sont accordés qu'aux personnes qui « *se trouve[nt] régulièrement sur le territoire d'un État* ».

31. L'obligation de « *se trouve[r] régulièrement sur le territoire d'un État* » est plus large dans sa portée que l'obligation faite à l'article 1 du Protocole n° 7 d'y « *réside[r] régulièrement* » (voir Guide de jurisprudence sur l'article 1 du Protocole n° 7). À l'inverse de la dernière disposition, l'article 2 du Protocole n° 4 n'exclut pas de son champ d'application les étrangers ou apatrides qui sont admis sur le territoire d'un État aux seules fins de transit ou pour une durée limitée à des fins non résidentielles (Rapport explicatif du Protocole n° 4*,* § 8).

32. L'obligation de « *se trouve[r] régulièrement sur le territoire d'un État* » renvoie au droit interne de l'État en question (*Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007). Il appartient au droit interne et aux organes de l'État de fixer les conditions à remplir pour que le séjour d'une personne sur le territoire soit considéré comme « régulier » (*Ben Salah c. Italie*, 2009, *§* 53 ; *Sisojeva et autres c. Lettonie* (déc.), 2000 ; *Makuc et autres c. Slovénie* (déc.), 2007).

33. La Cour détermine si le requérant se trouvait « *régulièrement sur le territoire d'un État* » en tenant compte des constats pertinents opérés par les juridictions internes (*M.S. c. Belgique*, 2012, *§* 196 ; *Piermont c. France*, 1995, *§* 49). Elle n'est toutefois pas liée par ces constats et, le cas échéant, elle recherche si les décisions internes ont une base suffisante en fait et en droit (*Tatishvili c. Russie,* 2007, *§* 43) et si elles révèlent une apparence d'arbitraire (*Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007). Par exemple, dans l'arrêt *Tatishvili c. Russie,* 2007, elle a estimé, contrairement à ce que les autoritinternes et le gouvernement défendeur soutenaient, que la requérante n'était ni une ressortissante étrangère ni une apatride et qu'elle n'avait donc pas besoin de visa ni de titre de séjour. Elle a établi, sur la base de la législation pertinente, qu'à l'époque des faits, la requérante avait un statut juridique particulier, celui de « citoyenne de l'ex-URSS », et qu'elle séjournait donc régulièrement en Russie (§§ 39-43).

34. Le simple fait de passer le contrôle de l'immigration n'est pas en soi suffisant pour que le séjour d'un requérant sur le territoire puisse être qualifié de « *régulier* ». Dans l'affaire *Piermont c. France* (1995), un arrêté d'interdiction d'entrée avait été signifié à la requérante juste après que son passeport eût été tamponné par la police des frontières et avant qu'elle ne quittât l'aéroport. La Cour a estimé que la requérante ne s'était jamais trouvée « *régulièrement sur le territoire* » au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*§* 49).

35. Dès que son séjour sur le territoire d'un État cesse d'être régulier, le requérant ne peut plus prétendre au droit à la liberté de circulation et à la liberté de choisir son lieu de résidence sur ce territoire. Les organes de la Convention ont confirmé ce principe dans les contextes suivants :

- une décision d'expulsion et/ou d'interdiction d'entrée (*Piermont c. France*, 1995, *§* 44 ; *M.S. c. Belgique*, 2012, *§* 196 ; *Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007 ; *N. c. France*, décision de la Commission, 1992 ; *Polley c. Belgique*, décision de la Commission, 1991) ;
- la révocation d'un titre de séjour délivré à un étranger (*Ben Salah c. Italie*, 2009, *§* 54 ; *A. c. Saint-Marin*, décision de la Commission, 1993) ;

- la perte de la qualité de résident permanent et du permis de séjour – par exemple à la suite d'une réforme législative dans le cadre d'une dissolution ou succession d'États (*Makuc et autres c. Slovénie* (déc.), 2007, *§* 211) ou en raison d'autres circonstances telles que l'acquisition d'une nationalité étrangère (*Dremlyuga c. Lettonie* (déc.), 2003) ;
- la violation par l'étranger des conditions de son admission provisoire sur le territoire (*Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007).

36. Dans l'affaire *Piermont c. France*, 1995, la Cour a examiné séparément, d'une part, la période antérieure à un arrêté d'expulsion assortie d'une interdiction d'entrée qui avait été signifié à la requérante et, d'autre part, la période postérieure à cet acte. Concernant la première période, elle a jugé que la requérante avait pu se rendre librement en Polynésie française. Concernant la seconde période, elle a estimé qu'une fois l'arrêté d'expulsion signifié, la requérante ne se trouvait plus régulièrement sur le territoire polynésien (*§* 44).

37. Autre exemple : la situation particulière des étrangers admis à séjourner provisoirement sur le territoire d'un État, pendant une procédure visant à déterminer s'ils ont ou non droit à un titre de séjour en vertu des dispositions pertinentes du droit interne. Ils ne peuvent être considérés comme se trouvant « régulièrement » sur le territoire que s'ils remplissent les conditions auxquelles leur admission et leur séjour sont subordonnés (*Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007 ; voir aussi les décisions de la Commissions *U. et S. c. Allemagne*, 1986 ; *P. c. Allemagne*, décision de la Commission , 1986 et *Aygün c. Suède*, 1989). Par exemple, lorsqu'un étranger est admis provisoirement à condition qu'il réside dans une certaine circonscription, il ne se trouve pas « régulièrement sur le territoire » de l'État concerné lors de chaque déplacement hors de cette circonscription sans l'autorisation requise et il ne peut donc se prévaloir du droit à la liberté de circulation énoncé à l'article 2 du Protocole n° 4 (*Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007). De telles conditions d'admission provisoire peuvent porter sur des questions autres que la résidence ou le déplacements (Rapport explicatif du Protocole n° 4*, §* 8).

B. Questions spécifiques d'application territoriale

38. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole n° 4, l'exercice des droits à la liberté de circulation et à la liberté de choisir son lieu de résidence sont garantis « sur le territoire d'un État ».

39. Le territoire, où l'État exerce sa compétence territoriale, commence à la ligne frontalière (*N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], *§* 109 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 1).

1. Territoires d'outre-mer

40. L'application de l'article 3 du Protocole n° 4 doit tenir compte de l'article 5 de ce dernier.

41. Le paragraphe 1 de l'article 5 permet à l'État d'indiquer la mesure dans laquelle le Protocole n° 4 s'applique aux « territoires (...) dont elle assure les relations internationales ».[1]

42. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 5 :

> « Le territoire de tout État auquel le présent Protocole s'applique en vertu de sa ratification ou de son acceptation par ledit État, et chacun des territoires auxquels le Protocole s'applique en vertu d'une déclaration souscrite par ledit État conformément au présent article, seront considérés comme des territoires distincts aux fins des références au territoire d'un État faites par les articles 2 et 3. »

43. Dans l'affaire *Piermont c. France*, 1995, sur le terrain de l'article 5 § 4, la Polynésie française était regardée comme un territoire séparé, distinct de la France métropolitaine, au regard de la notion de territoire d'un État au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Piermont c. France*, 1995, §§ 43-44).

1. List complète des réserves et déclarations communiquées au Secrétaire général du Conseil de l'Europe concernant le Protocole n° 4.

2. Entités territoriales non reconnues par la communauté internationale

44. Pour les besoins de l'application de l'article 2 du Protocole n° 4, la Cour ne considère pas ces entités comme des territoires séparés, distincts ou à l'extérieur du territoire de l'État en question.

45. Dans l'arrêt *Denizci et autres c. Chypre*, 2001, la Cour a examiné des restrictions à la liberté de circulation entre une entité de ce type et la zone contrôlée par le gouvernement que celui-ci avait imposées. Les requérants, des ressortissants chypriotes d'origine turque, avaient été refoulés par la police chypriote vers la partie septentrionale de Chypre, la « République turque de Chypre du Nord », sous le contrôle effectif de la Turquie. À leur retour sur le territoire contrôlé par la République de Chypre, les autorités chypriotes avaient surveillé de près leurs déplacements entre la partie nord de l'île et la partie sud, ainsi qu'à l'intérieur de celle-ci. Les requérants n'étaient pas autorisés à circuler librement dans le sud et devaient se présenter à la police chaque fois qu'ils voulaient se rendre dans le nord pour rendre visite à leur famille ou à leurs amis ou rentrer dans le sud. Faute pour ces mesures d'avoir une quelconque base légale en droit chypriote et d'être nécessaires dans une société démocratique, la Cour a conclu à la violation de l'article 2 du Protocole n° 4. Les requérants voyaient également dans leur refoulement vers la partie de l'île où la République de Chypre ne pouvait exercer son autorité et son contrôle une violation de l'article 3 du Protocole n° 4 (interdiction de l'expulsion des nationaux), mais la Cour a jugé inutile de déterminer si l'article 3 de ce Protocole s'appliquait, compte tenu de son constat de violation de l'article 2 du Protocole n° 4. La Cour a constaté qu'ils n'alléguaient pas avoir été expulsés vers le territoire d'un autre État. Elle a relevé en outre que le gouvernement de la République de Chypre était le seul gouvernement légitime de Chypre – un État tenu de respecter les normes internationales en matière de protection des droits de l'homme et des minorités (*§§* 323, 403-406, 410-411).

46. Dans l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (déc.) [GC], 2022, la Cour a examiné les griefs tirés par le gouvernement ukrainien de trois cas d'enlèvement d'enfants (principalement des orphelins) et d'adultes qui les accompagnaient, survenus dans l'est de l'Ukraine, au sein du territoire des entités sur lesquelles la Fédération de Russie exerçait un contrôle effectif. Elle a conclu que le gouvernement requérant avait apporté un commencement de preuve que les enfants avaient été transférés de force en Russie avec l'intervention de séparatistes armés. Elle a jugé recevable le grief tiré de l'existence, à cet égard, d'une pratique administrative contraire à l'article 2 du Protocole n° 4 et à d'autres dispositions de la Convention (*§§* 895-898).

47. Dans les affaires suivantes, la Cour a examiné les restrictions à la liberté de circulation entre le territoire contrôlé par le gouvernement et une entité territoriale, que celle-ci avait imposées.

48. Dans l'arrêt *Dobrovitskaya et autres c. République de Moldova et Russie* [comité] (2019), la libre circulation de l'une des requérantes fut restreinte sur le territoire de la République de Moldova par les autorités de la « République moldave de Transnistrie » (« RMT »), une entité établie sur le territoire moldave et sur laquelle la Fédération de Russie exerçait un contrôle effectif. En particulier, les autorités de la « RMT » lui avaient interdit de quitter une ville située dans la « RMT ». L'affaire *Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, concernait le service militaire obligatoire pour le requérant en « RMT ». Son passeport lui fut confisqué et sa circulation hors des locaux de l'établissement militaire de la « RMT » était étroitement surveillée : il ne pouvait pas quitter le périmètre de cet établissement sans l'autorisation du commandant militaire de la « RMT ». Dans les deux affaires, la Cour a conclu à une violation de l'article 2 du Protocole n° 4, au motif qu'aucune autorité appelée « RMT » ne pouvait légalement ordonner la restriction de la liberté de circulation de chacun. Elle a jugé en outre que la Russie était responsable de cette violation et que Moldova n'avait pas manqué à ses obligations positives de prendre des mesures appropriées et suffisantes pour protéger les droits des requérants (*Dobrovitskaya et autres c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2019, *§§* 94-99; *Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, *§§* 65-70 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 1).

49. Dans l'arrêt *Géorgie c. Russie (II)* [GC], 2021, la Cour a examiné la question des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – des personnes de souche géorgienne qui avaient fui le conflit armé et avaient été empêchées de rentrer chez eux en Ossétie du Sud ou en Abkhazie par les autorités *de facto* dans ces régions. La Cour a conclu que cette situation s'analysait en une pratique administrative contraire à l'article 2 du Protocole n° 4 et que la Fédération de Russie, qui exerçait un « contrôle effectif » sur ces zones, était responsable de la violation constatée (*§§* 292-301). Dans la décision *Géorgie c. Russie (IV)* (déc.), 2023, la Cour a jugé recevable le grief tiré par le gouvernement requérant d'une pratique administrative de la Russie contraire à l'article 2 du Protocole n° 4 découlant du processus de « frontiérisation » entre les entités séparatistes susmentionnées et le territoire contrôlé par le gouvernement géorgien.

3. « Annexion » du territoire d'un État contractant à un autre

50. Lorsqu'il est allégué que le territoire d'un État a été « annexé » à celui d'un autre, il faut établir, aux fins de l'applicabilité de l'article 2 du Protocole n° 4, lequel des deux États exerce sa juridiction territoriale sur la zone en question.

51. Dans l'arrêt *Ukraine c. Russie (Crimée)* (déc.) [GC], 2020, la Cour a examiné une série de griefs tirés par le gouvernement ukrainien d'événements à l'issue desquels la région de Crimée (y compris la ville de Sébastopol) avait été prétendument intégrée à la Fédération de Russie. Le grief fondé sur l'article 2 du Protocole n° 4 dénonçait l'existence d'une pratique administrative de restriction de la liberté de circulation entre la Crimée et l'Ukraine continentale, qui aurait eu pour origine la transformation *de facto* (par l'État défendeur) de la ligne de démarcation administrative en une frontière d'État séparant la Fédération de Russie et l'Ukraine. Si la Cour n'était pas appelée à se prononcer dans l'abstrait sur la conformité en elle-même au droit international d'une « annexion » alléguée de la Crimée ni sur la situation en droit de ce territoire qui en aurait résulté, elle ne pouvait pas entièrement éluder la question. En particulier, et dans la mesure où le paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole n° 4 garantit la liberté de circulation « sur le territoire d'un État », il fallait se pencher sur la nature ou la base légale de la juridiction de l'État défendeur sur la Crimée. Notamment, si cette juridiction exercée à l'époque des faits avait pris la forme d'une juridiction territoriale et non d'un « contrôle effectif sur un territoire », cette disposition n'aurait pas été applicable. À cette fin, la Cour a examiné séparément deux périodes – respectivement, avant et après le 18 mars 2014, date à laquelle la Fédération de Russie, la « République de Crimée » et la ville de Sébastopol ont signé un traité par l'effet duquel, en droit russe, la Crimée et la ville de Sébastopol ont été admis en tant que sujets de la Fédération de Russie. Concernant la première période, compte tenu de la puissance des forces militaires russes en Crimée, de l'ampleur de leur participation active aux événements incriminés, ainsi que des déclarations publiques de plusieurs hauts responsables russes, il y avait suffisamment de preuves que la Russie exerçait un contrôle effectif sur la Crimée. Quant à la seconde période, la Cour s'est fondée sur le fait que, premièrement, les deux États contractants avaient ratifié la Convention sur leurs territoires respectifs à l'intérieur des frontières internationalement reconnues à cette époque ; que, deuxièmement, aucun changement aux territoires souverains des deux pays n'avait été accepté ou notifié par l'un ou l'autre des États ; et que, troisièmement, un certain nombre d'États et d'organisations internationales avaient refusé de reconnaître un quelconque changement qui, en ce qui concerne la Crimée, aurait touché l'intégrité territoriale de l'Ukraine au sens du droit international. Dès lors, aux fins de sa décision sur la recevabilité, la Cour est partie du principe que la juridiction territoriale de l'Ukraine avait continué de s'appliquer à l'ensemble de son territoire, y compris en Crimée, alors que la juridiction de la Russie sur cette région revêtait la forme ou la nature d'un « contrôle effectif sur un territoire » et non la forme ou la nature d'une juridiction territoriale (voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 1). Elle a donc déclaré recevable le grief tiré par le gouvernement requérant d'une pratique administrative de restriction de la liberté de circulation entre la Crimée et l'Ukraine continentale.

4. Zones-tampon de l'ONU

52. Dans l'affaire *Stephens c. Chypre, Turquie et Organisation des Nations unies* (déc.) (2008), la requérante se plaignait de s'être vu refuser l'accès à sa maison située dans la zone tampon sous le contrôle de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Dans la mesure où il était dirigé contre Chypre et la Turquie, le grief a été rejeté pour défaut manifeste de fondement, ces États n'exerçant aucun contrôle effectif sur la zone tampon et la requérante n'ayant pas démontré l'existence d'un manquement par ces États à leur devoir de prendre toutes les mesures appropriées qui étaient en leur pouvoir pour protéger les droits de la requérante. Dans la mesure où le grief était dirigé contre l'ONU, la Cour n'était pas compétente *ratione personae* pour contrôler les actes pris par cette organisation (Guide de jurisprudence sur l'article 1 et Guide pratique sur les critères de recevabilité).

5. Locaux diplomatiques

53. Les locaux diplomatiques ne font pas partie du territoire de l'État accréditant aux fins de l'application de l'article 2 du Protocole n° 4. Dans l'affaire *M. c. Danemark*, décision de la Commission, 1992, le requérant, avec plusieurs autres ressortissants allemands, s'étaient réfugiés à l'ambassade du Danemark en ex-République démocratique allemande (RDA), demandant à pouvoir s'installer en République fédérale d'Allemagne. Il se plaignait d'avoir été privé de son droit de circuler librement sur le territoire danois à raison de son expulsion des locaux de l'ambassade, avec l'ensemble du groupe, par la police est-allemande à la demande de l'ambassadeur danois. Si la Commission a estimé que l'action incriminée de l'ambassadeur avait fait passer le requérant sous la juridiction du Danemark, elle n'a pas jugé qu'il s'était trouvé en territoire danois, de sorte que l'article 2 du Protocole n° 4 ne s'appliquait pas en l'espèce.

C. L'articulation des garanties de l'article 2 du Protocole n° 4 avec les autres dispositions de la Convention et leur imbrication

54. Par sa nature même, le contenu matériel de l'article 2 du Protocole n° 4 peut parfois s'imbriquer avec celui d'autres dispositions de la Convention ; autrement dit, le même grief introduit devant la Cour peut parfois l'être sur le terrain de plus d'un seul article (*İletmiş c. Turquie*, 2005, *§* 50). En pareil cas, la Cour choisit habituellement d'examiner le grief sous l'angle d'un seul article, qu'elle estime être le plus pertinent à la lumière des circonstances particulières de l'espèce. Les articles qui entreront le plus vraisemblablement en jeu parallèlement à l'article 2 du Protocole n° 4, pour les mêmes faits et griefs, sont ceux exposés ci-dessous.

1. Article 5

a. Considérations générales en matière d'applicabilité (article 5 § 1)

55. Une restriction à la circulation peut, dans certaines conditions particulières, être suffisamment grave pour s'analyser en une privation de liberté, qui peut prendre de nombreuses autres formes différentes que le cas classique de la détention consécutive à une arrestation ou une condamnation (*Guzzardi c. Italie*, 1980, *§* 95 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 5).

56. En effet, entre la privation de liberté au sens de l'article 5 *§* 1 et la restriction à la liberté de circulation au sens de l'article 2 du Protocole n° 4, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 80 ; *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, *§* 57 ; *Guzzardi c. Italie*, 1980, *§* 93).

57. Dans certains cas marginaux, le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu (*Guzzardi c. Italie*, 1980, *§* 93). Néanmoins, l'article 5 ne saurait en principe s'interpréter

de manière à intégrer les exigences de l'article 2 du Protocole n° 4 et à les rendre ainsi applicables à des États qui n'ont pas ratifié ce Protocole (*Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, *§* 55).

58. Lorsque ces deux dispositions sont invoquées et pertinentes, la Cour est appelée à dire laquelle est applicable. Elle ne se considère pas liée par les conclusions juridiques des autorités internes à ce sujet et livre une analyse autonome de la situation (*Khlaifia et autres c. Italie* [GC], 2016, *§* 71 ; *H.L. c. Royaume-Uni*, 2004, *§* 90 ; *H.M. c. Suisse*, 2002, §*§* 30 et 48 ; *Creangă c. Roumanie* [GC], 2012, *§* 92).

59. Lorsqu'il est jugé qu'un grief tiré d'une certaine restriction relève du champ d'application de l'article 5, la Cour ne l'examinera pas sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Assanidze c. Géorgie* [GC], 2004, *§* 194). Lorsque l'article 5 est jugé inapplicable, le grief en question sera examiné sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 91 ; *M.S. c. Belgique*, 2012, *§* 195), sauf si le requérant cherche spécifiquement à démontrer que telle mesure s'analyse en une privation de liberté et non pas simplement à une restriction au droit à la liberté de circulation (*Terheş c. Roumanie* (déc.), 2021, *§* 38).

60. L'analyse de la Cour part de la situation concrète du requérant. Il faut tenir compte d'un ensemble de critères tels que le type, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. De plus, lorsque plusieurs mesures sont en cause, il faut les examiner « accumulées et combinées » (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 80 ; *Guzzardi c. Italie*, 1980, §*§* 92 et 95 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 153).

61. Parmi les éléments objectifs à retenir, il y a la superficie et les caractéristiques de la zone restreinte à l'intérieur de laquelle l'intéressé est confiné, la possibilité de quitter la zone d'internement, le degré de surveillance et de contrôle des mouvements de l'intéressé et son degré d'isolement, ainsi que la possibilité d'avoir des contacts sociaux (*Guzzardi c. Italie*, 1980, *§* 95 ; *De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §*§* 83-88 ; *Nada c. Suisse* [GC], 2012, §*§* 229-232).

62. En matière de confinement des étrangers dans les zones de transit aéroportuaires et les centres d'accueil pour l'identification et l'enregistrement des migrants, des facteurs supplémentaires entrent en jeu, notamment : i) le caractère volontaire de leur arrivée et de leur séjour ; ii) l'existence d'un danger direct et immédiat pour leur vie ou leur santé ; iii) le caractère adéquat des conditions et la durée de leur séjour à l'aune de la finalité du régime juridique applicable (par exemple, le traitement des demandes d'asile) ; iv) l'existence de garanties procédurales contre les délais d'attente excessifs et de dispositions nationales fixant la durée maximale de séjour des étrangers dans ces zones de transit ; et v) les retards et l'inaction des autorités (*Z.A. et autres c. Russie* [GC], 2019, *§* 138 -156 ; *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], 2019, *§* 217 -248 ; *R.R. et autres c. Hongrie*, 2021, §*§* 74-83).

63. Le contexte et les circonstances particuliers dans lequel la restriction incriminée est appliquée est un élément important puisqu'il arrive fréquemment dans une société moderne que la population soit appelée à subir des restrictions à sa liberté de circulation dans l'intérêt de chacun (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 81 ; *Nada c. Suisse* [GC], 2012, *§* 226 ; *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, §*§* 58- 59 ; *Terheş c. Roumanie* (déc.), 2021, *§* 36).

64. Le public est généralement prêt à accepter que des restrictions temporaires soient apportées à la liberté de circulation dans certains contextes, par exemple dans les transports publics, lors de déplacements sur l'autoroute, ou à l'occasion d'un match de football. Sous réserve qu'elles soient le résultat inévitable de circonstances échappant au contrôle des autorités, qu'elles soient nécessaires pour prévenir un risque réel d'atteintes graves aux personnes ou aux biens et qu'elles soient limitées au minimum requis à cette fin, des restrictions à la liberté aussi courantes ne peuvent à bon droit être regardées comme des « privations de liberté » au sens de l'article 5 § 1 (*Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, *§* 59).

65. Il ne peut être exclu que, dans des circonstances particulières, le recours à des techniques d'endigage et de contrôle des foules puisse donner lieu à une privation de liberté contraire à l'article 5 *§* 1. Dans chaque cas particulier, l'article 5 *§* 1 doit s'interpréter d'une manière qui tienne compte du contexte spécifique dans lequel les techniques en cause sont utilisées et de l'obligation d'assurer le maintien de l'ordre et la protection du public que le droit national comme le droit de la Convention font peser sur la police (*Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, *§* 60).

b. Exemples de classification

66. Les exemples ci-dessous illustrent la manière dont la Cour peut opérer une distinction entre une privation de liberté relevant de l'article 5 *§* 1 et une restriction à la liberté de circulation relevant du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 4 :

- Si l'assignation à résidence s'analyse en une privation de liberté (*Buzadji c. République de Moldova* [GC], 2016, *§* 104 ; *De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 87), une même mesure sous une forme moins sévère peut constituer une restriction à la liberté de circulation. C'était le cas dans l'affaire *Trijonis c. Lituanie* (déc.) (2005), où l'assignation à résidence dont le requérant avait initialement fait l'objet avait été remplacée par un régime moins strict qui lui permettait de se rendre dans son lieu de travail en semaine et l'obligeait à rester chez lui de 19 heures à 7 heures en semaine et toute la journée pendant les week-ends, ainsi que dans l'affaire *Dedu c. Roumanie* (déc.), 2024, §*§* 77-81, où le requérant avait été obligé de passer une partie de sa journée sur son lieu de travail et le reste de la journée et de la nuit à son domicile pendant une durée de neuf jours.
- Une assignation à résidence de seize jours qui imposait aux requérants de rester dans leur localité, de ne pas quitter leur domicile entre 20 heures et 6 heures et de se présenter trois fois par jour au poste de police a été considérée non pas comme une privation de liberté, mais comme une restriction de la liberté de mouvement (*Domenjoud c. France*, 2024, *§* 72).
- L'interdiction de quitter son domicile la nuit (de 22 heures à 6 heures) sauf en cas de nécessité n'est pas assimilable à une assignation à résidence et s'analyse en une ingérence dans la liberté de circulation (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 86-88 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 125).
- Dans l'arrêt *J.R. et autres c. Grèce*, 2018, la Cour a jugé que les requérants, des demandeurs d'asile, avaient été privés de leur liberté lors du premier mois de leur séjour dans un établissement « hotspot » (centre d'accueil, d'identification et d'enregistrement des migrants), mais que leur liberté de circulation n'avait été restreinte qu'une fois que l'installation était devenue semi-ouverte et qu'ils avaient été autorisés à sortir pendant la journée (*§* 86).
- La surveillance spéciale de police, assortie d'une assignation à résidence et d'autres restrictions y afférentes, est examinée sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4, surtout lorsque le requérant n'est pas contraint de vivre dans une zone restreinte, qu'il peut quitter son domicile pendant la journée et avoir une vie sociale, et qu'il n'a jamais demandé la permission de s'éloigner de son lieu de résidence (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §*§* 84-89 ; *Pagerie c. France*, 2023, §*§* 154-158 ; *Raimondo c. Italie*, 1994, *§* 39 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, *§* 193). À titre d'exception, dans l'arrêt *Guzzardi c. Italie* (1980), la Cour a jugé que des mesures de cette nature s'analysaient en une privation de liberté. Elle a attaché une importance particulière aux éléments suivants, considérés comme un tout : la durée de la surveillance spéciale (seize mois), l'exiguïté de l'espace dans lequel il était confiné (une zone non clôturée de 2,5 km² sur une île dont les 9/10 de la superficie étaient occupés par une prison), la surveillance quasi-permanente dont il faisait l'objet et le fait qu'il lui était presque impossible de nouer des contacts sociaux (autres qu'avec sa proche famille, ses « co-résidents » soumis au même régime et les surveillants) (*§* 95).

- Dans l'arrêt *Nada c. Suisse* [GC], 2012, la Cour a examiné l'interdiction de voyager sur le territoire suisse qui avait été imposée au requérant résidant dans une enclave italienne du pays, sur la base d'une législation qui mettait en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. En conséquence, le requérant ne pouvait pas quitter l'enclave ni se rendre dans une autre partie de l'Italie, pays dont il était ressortissant. Pour la Cour, les restrictions à la liberté de circulation du requérant ne s'analysaient pas en une « privation de liberté », alors même qu'elles s'étaient prolongées pendant une durée considérable (six ans) et que la superficie du territoire était réduite (environ 1,6 km^2). Contrairement à l'affaire *Guzzardi c. Italie*, 1980, le requérant n'avait pas été empêché de vivre et de se déplacer librement à l'intérieur de l'enclave et de recevoir des visiteurs. Il n'avait non plus fait l'objet d'aucune surveillance ni été obligé de se présenter régulièrement à la police. En outre, il était autorisé à demander des dérogations à l'interdiction d'entrée ou de transit et, en tout état de cause, la Suisse pouvait, en vertu du droit international, empêcher l'entrée d'un étranger (*§§* 228-233). L'article 5 § 1 a été jugé inapplicable, tandis que les restrictions à la liberté de circulation du requérant ont été jugées contraires à l'article 8. Aucun grief n'a été formulé sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 (protocole non ratifié par la Suisse).
- Un confinement général à l'échelle nationale imposé par les autorités pour lutter contre la pandémie de COVID-19, qui prévoyait notamment une interdiction de quitter son domicile sous peine d'amende, n'a pas été considéré comme une « privation de liberté » compte tenu de la gravité des restrictions à la liberté de circulation du requérant (*Terheş c. Roumanie* (déc.), 2021, *§§* 41-45). En particulier, le requérant était libre de quitter son domicile pour diverses raisons limitativement énoncées dans la législation et il pouvait se rendre dans différents lieux, à n'importe quelle heure de la journée selon les impératifs de la situation. Il ne soutenait pas que sa situation personnelle ne relevait d'aucun de ces cas ni donc qu'il était resté confiné entre les murs pendant toute la durée de la mesure (52 jours). De plus, contrairement à l'affaire *Guzzardi c. Italie*, 1980, il n'avait pas fait l'objet d'une surveillance individuelle et n'affirmait pas avoir été contraint de vivre dans un espace exigu, ni avoir été privé de tout contact social. Par conséquent, les conditions du confinement n'étaient pas assimilables à une assignation à résidence. L'article 5 § 1 était inapplicable. Le requérant s'étant focalisé spécifiquement sur l'article 5 et n'ayant pas fait valoir ses droits au titre de l'article 2 du Protocole n° 4, la Cour n'a pas examiné l'affaire sur le terrain de cette dernière disposition.
- Dans l'affaire *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2012, la Cour a examiné la pratique de l' « enchaudronnement », qui consiste pour la police à retenir une foule pour des motifs d'ordre public. La nature coercitive de cette mesure de confinement, sa durée (sept heures) et son effet sur les requérants, notamment l'inconfort physique qu'elle leur a causé (pas d'abri, de nourriture, d'eau ni de toilettes) et l'impossibilité de quitter les lieux militaient en faveur d'un constat de privation de liberté. Cependant, le cordon était le moyen le moins intrusif et le plus efficace d'empêcher des manifestants violents de blesser des gens et d'endommager des biens dans des conditions dangereuses et explosives, qui ont persisté pendant toute sa durée. La police avait constamment surveillé de près la situation et souvent tenté des opérations de dispersion contrôlée. Dès lors, au vu des faits spécifiques et exceptionnels de l'espèce, la Cour n'a pas pu identifier un moment précis où la mesure se serait muée d'une restriction à la liberté de circulation, qu'elle constituait tout au plus, en une privation de liberté. S'il n'était pas demeuré nécessaire de maintenir le cordon pour éviter des blessures ou dommages graves, le « type » de cette mesure aurait été différent et son caractère coercitif et restrictif aurait pu suffire à la faire relever de l'article 5. L'article 5 § 1 était inapplicable et aucun grief n'avait été soulevé sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 (protocole non ratifié par le Royaume-Uni) (*§§* 64-68). La Cour a tiré une conclusion similaire sur le terrain

de l'article 5 *§* 1 dans l'arrêt *Auray et autres c. France*, 2024, §*§* 65-74, où elle a jugé applicable l'article 2 du Protocole n° 4 (*§* 84).

- Dans l'affaire *Vadym Melnyk c. Ukraine*, 2022, la Cour a examiné le cas d'un requérant qui avait été bloqué dans le prétoire pendant environ deux heures en raison d'un comportement agressif du public mécontent de la décision du tribunal qui avait ordonné sa libération. Pour la Cour, compte tenu de la durée relativement courte de la rétention du requérant et dans la mesure où les policiers présents dans la salle d'audience l'avaient empêché de partir immédiatement, la situation particulière devait s'analyser en une restriction à la liberté de circulation du requérant plutôt qu'en une privation de liberté. L'article 5 ne s'appliquait pas et le requérant n'avait soulevé aucun grief au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 (§*§* 86-89).

c. Liberté de quitter n'importe quel pays et détention régulière

67. L'impossibilité pour un détenu de quitter le pays dans lequel il se trouve en détention régulière en instance d'expulsion, dans l'optique d'une procédure pénale ou dans le cadre de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, et de manière conforme aux exigences de l'article 5 *§* 1 a), c) ou f), s'analyse en une restriction qui se justifie au regard du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*C. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1985 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1977 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1970 ; *X. c. Allemagne,* décision de la Commission, 1970).

68. De même, lorsque l'exécution d'une peine d'emprisonnement est différée pour motif de santé, les mesures visant à empêcher le condamné de quitter le pays (par exemple, la rétention de son passeport) ne sont pas contraires à l'article 2 du Protocole n° 4. Dans la mesure où de telles restrictions sont adoptées pour garantir que le condamné purgera sa peine une fois qu'il n'y aura plus de danger imminent pour sa vie, elles doivent être considérées comme nécessaires, dans une société démocratique, à la prévention des infractions pénales (*M. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1984).

69. Des considérations similaires s'appliquent dans le cas d'un aliéné légalement détenu en conformité avec les exigences de l'article 5 § 1 e). Dans l'affaire *Nordblad c. Suède,* décision de la Commission, 1993, la sortie provisoire de la requérante d'un hôpital psychiatrique avait été révoquée parce qu'elle avait prévu de voyager à l'étranger pour une durée indéterminée et sans qu'aucune disposition n'eût été prise pour des soins ou un suivi adéquats dans le pays de destination. La Commission a jugé que son réinternement était nécessaire, dans une société démocratique, à la protection de sa santé et se justifiait donc au regard du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4

d. Articulation avec l'article 5 § 3

70. Le paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 doit être lu en combinaison avec la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 5, qui dispose que « la mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience ». Lorsqu'un requérant est libéré dans l'attente de son procès et que des restrictions sont imposées à sa liberté de circulation dans le cadre des conditions de mise en liberté, ces restrictions peuvent être considérées comme des « garantie[s] assurant la comparution » et relèvent donc du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Schmid c. Autriche,* décision de la Commission, 1985).

2. Article 8

71. Il existe un lien étroit entre l'article 2 du Protocole n° 4 et l'article 8 (*İletmiş c. Turquie,* 2005, *§* 50 ; *Paşaoğlu c. Turquie,* 2008, *§* 42 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 70 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 8). Ce lien se reflète dans les domaines exposés ci-dessous.

a. Liberté de circulation et respect du domicile et de la vie privée et familiale

72. Si la liberté de circulation est garantie en elle-même par l'article 2 du Protocole n° 4, la Cour y voit aussi un aspect du droit du requérant au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 (*İletmiş c. Turquie*, 2005, *§* 47). À cet égard, il a été jugé indifférent que l'État défendeur n'ait pas ratifié le Protocole n° 4 (*İletmiş c. Turquie*, 2005, *§* 50 ; *Parmak et Bakır c. Turquie,* 2019, *§* 84 ; voir aussi *Nada c. Suisse* [GC], 2012).

73. La liberté de circulation, en particulier au travers des frontières, est jugée essentielle au plein épanouissement de la vie privée de chacun au sens de l'article 8 *§* 1, surtout lorsque l'intéressé a des liens familiaux, professionnels et économiques dans plusieurs pays (*İletmiş c. Turquie,* 2005, *§* 50 ; *Paşaoğlu c. Turquie,* 2008, *§* 47 ; *Parmak et Bakır c. Turquie,* 2019, *§* 84).

74. Ainsi, une interdiction de voyager qui empêcherait une personne de retourner dans son pays de résidence pendant longtemps sans justification suffisante a été qualifiée d'ingérence disproportionnée dans le droit de cette personne au respect de sa vie privée et/ou familiale, en violation de l'article 8 (*İletmiş c. Turquie,* 2005, *§* 50 ; *Paşaoğlu c. Turquie,* 2008, *§* 43 ; *Parmak et Bakır c. Turquie,* 2019, §*§* 93-94 ; *Kotiy c. Ukraine*, 2015, *§* 75). De la même manière, une interdiction de transit de longue durée imposée à un ressortissant italien qui résidait dans une enclave italienne en territoire suisse a été jugée contraire à son droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 : dans l'impossibilité de quitter l'enclave, même pour regagner n'importe quelle autre partie du territoire italien, le requérant avait éprouvé des difficultés à garder le contact avec ses amis et sa famille et à recevoir des soins médicaux appropriés (*Nada c. Suisse* [GC], 2012, *§* 198).

75. Si les restrictions des déplacements entre une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale et un territoire contrôlé par l'État, ainsi que leur surveillance extensive par la police, sont contraires à l'article 2 du Protocole n° 4 (*Denizci et autres c. Chypre*, 2001, §*§* 403-406), de telles mesures peuvent également enfreindre le droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale du requérant sur le terrain de l'article 8 (*Chypre c. Turquie* [GC], 2001, §*§* 294-296).

76. De même, l'impossibilité pour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de regagner leur domicile a été jugée contraire à l'article 8 (*Chypre c. Turquie* [GC], 2001, *§* 175 ; *Doğan et autres c. Turquie*, 2004, *§* 160 ; *Chiragov et autres c. Arménie* [GC], 2015, §*§* 206-208) et à l'article 2 du Protocole n° 4 (*Géorgie c. Russie (II)* [GC], 2021, *§* 299).

77. Les restrictions aux déplacements des mineurs à l'étranger peuvent également poser problème sur le terrain tant de l'article 8 que de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Penchevi c. Bulgarie*, 2015 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011).

78. Dans certains cas, des griefs tirés d'ingérences dans la liberté de circulation sont présentés sous l'angle aussi bien de l'article 8 que de l'article 2 du Protocole n° 4. Lorsque la Cour examine l'affaire sur le terrain de l'article 8, elle peut juger inutile de le faire aussi au regard de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Kotiy c. Ukraine*, 2015, *§* 79 ; *Penchevi c. Bulgarie*, 2015, *§* 77). De même, lorsqu'elle décide d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4, elle peut juger qu'il n'y a pas lieu de connaître des mêmes faits séparément sur le terrain de l'article 8 (*Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, *§* 62 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, *§* 56 ; *A.E. c. Pologne*, 2009, *§* 54 ; *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, *§* 69 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, *§* 78 ; *Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 43).

79. Dans l'affaire *Riener c. Bulgarie*, 2006, le grief en question, pour autant qu'il concernait la période antérieure à la date d'entrée en vigueur du Protocole n° 4 à l'égard de la Bulgarie, avait été examiné par la Commission sur le terrain de l'article 8 ; en ce qui concerne la période postérieure, la Cour l'a analysé sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 et a jugé qu'aucun examen séparé ne s'imposait au regard de l'article 8 (*Riener c. Bulgarie,* 2006, §*§* 25 et 134).

80. Lorsqu'elle statue sur la compatibilité avec l'article 2 du Protocole n° 4 d'interdictions de déplacement et d'autres mesures similaires, la Cour peut tenir compte de leurs conséquences sur la privée et/ou familiale du requérant (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 126 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, *§* 56 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, *§* 50 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012, *§* 39 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, *§* 72).

b. Liberté de circulation et protection des données

81. La Cour a examiné des griefs tirés de la collecte et de la conservation de données qui portaient ou avaient des conséquences sur les déplacements des requérants au regard de l'article 8, notamment dans les domaines suivants :

- repérage des mouvements au moyen d'une surveillance GPS aux fins d'une enquête pénale (*Uzun c. Allemagne,* 2010 ; *Ben Faiza c. France*, 2018) ;
- impossibilité d'accéder à ou d'obtenir la rectification de données à caractère personnel dans la base de données Schengen, sur lesquelles se fondent les refus d'entrée dans tous les pays qui appliquent l'accord de Schengen (*Dalea c. France* (déc.), 2010) ;
- l'obligation de livrer ses empreintes digitales lorsque l'on demande un passeport et la conservation ultérieure des empreintes dans un microprocesseur à l'intérieur du passeport (*Willems c. Pays-Bas* (déc.), 2021, §*§* 23 et 38) ;
- collecte et conservation, dans la « base de données de surveillance », d'informations relatives aux déplacements du requérant, par la voie ferroviaire ou aérienne, en raison de ses activités liées aux droits de l'homme, qui ont permis son arrestation immédiate dès son arrivée dans une ville où un rassemblement de l'opposition était organisé (*Shimovolos c. Russie,* 2011) (voir Guide de jurisprudence sur la protection des données).

c. Liberté de choisir son lieu de résidence et droit au respect du « domicile »

82. Il y a une interaction apparente entre le droit de chacun de choisir librement sa résidence et le droit au respect du « domicile » et de la « vie privée », garanti par l'article 8 de la Convention.

83. Toutefois, l'article 8 ne saurait être interprété comme conférant le droit de vivre dans un lieu particulier (*Ward c. Royaume-Uni* (déc.), 2004, et *Codona c. Royaume-Uni* (déc.), 2006). En revanche, le droit de choisir librement sa résidence se trouve au cœur de l'article 2 § 1 du Protocole n° 4, et cette disposition serait vidée de son sens si elle n'exigeait pas en principe des États contractants qu'ils prennent en compte les préférences individuelles en la matière (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §*§* 140-141).

84. C'est pourquoi il n'est pas possible d'appliquer sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 le même critère que celui qui est retenu sur le terrain de l'article 8 § 2, nonobstant l'interaction existant entre ces deux dispositions (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 141).

85. Néanmoins, la Cour peut le cas échéant s'inspirer des principes tirés de sa jurisprudence relative à l'article 8. Par exemple, dans l'arrêt *Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, la Cour a retenu, *mutatis mutandis*, une conception similaire de la notion d'« intérêt public », pour les besoins de l'article 2 *§* 4 du Protocole n° 4, à celle qu'elle avait adoptée en matière de protection de l'environnement sous l'angle de l'article 8 (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 161).

d. Analyse du respect de l'article 2 du Protocole n° 4 et de l'article 8 *§* 2

86. Le paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 se rapproche beaucoup du paragraphe 2 de l'article 8 (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, *§* 94).

87. En effet, dans certaines affaires, la Cour a appliqué à un grief de violation de l'article 2 du Protocole n° 4 le raisonnement ou les principes tirés de sa jurisprudence relative à l'article 8, par exemple en ce qui concerne les questions suivantes :

- Le caractère adéquat et suffisant des garanties contre les abus entourant la procédure d'application des interdictions de déplacement (*Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 70)
- le caractère équitable du processus de décision à l'origine du refus d'autoriser un aliéné majeur à se rendre dans un lieu éloigné isolé pour qu'il y vive avec ses anciens parents d'accueil (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, *§* 94) ;
- la qualité du processus décisionnel à l'origine du transfert de villageois appartenant à une minorité ethnique sur le territoire d'une autre commune en raison de l'élargissement d'une mine de charbon, et des mesures y afférentes (*Noack et autres c. Allemagne* (déc.), 2000).

3. Articles 9, 10 et 11

88. Dans certains cas, une restriction à la liberté de circulation peut s'analyser en une ingérence dans les droits des requérants à la liberté de religion, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique, garantis respectivement par les articles 9, 10 et 11 de la Convention – ou en une violation de ceux-ci (voir Guide de jurisprudence sur l'article 9 ; Guide de jurisprudence sur l'article 10 ; Guide de jurisprudence sur l'article 11).

89. Par exemple, les restrictions aux déplacements entre une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale et la zone contrôlée par le gouvernement avaient empêché les Chypriotes grecs de confession orthodoxe enclavés dans la « République turque de Chypre du Nord » de quitter leurs villages pour assister à des cérémonies religieuses dans des lieux de culte à d'autres endroits ou de visiter un monastère et s'analysaient ainsi une violation de leurs droits découlant de l'article 9 (*Chypre c. Turquie* [GC], 2001, §§ 243-246).

90. Dans l'affaire *Piermont c. France*, 1995, l'expulsion prononcée contre une députée européenne peu après son discours public en Polynésie française et immédiatement suivie d'un arrêté d'interdiction d'entrée, qui lui avait été signifié en Nouvelle-Calédonie, a conduit la Cour à constater une violation de l'article 10 à raison des deux mesures. Toutefois, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 dès lors que, par l'effet de ces mesures, la requérante ne se trouvait plus « régulièrement sur le territoire » ni de la Polynésie française, ni de la Nouvelle-Calédonie.

91. Dans l'affaire *Women On Waves et autres c. Portugal*, 2009, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 à raison du refus des autorités de laisser entrer dans les eaux territoriales un navire civil, que les associations requérantes avaient l'intention d'utiliser pour organiser des réunions et des activités et pour diffuser des informations dans le cadre de leur campagne en faveur de la dépénalisation de l'avortement. Elle a jugé que leur grief au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 n'appelait pas un examen séparé.

92. Dans l'affaire *Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1995, un militant anti-avortement, qui avait distribué des tracts aux visiteurs et au personnel d'une clinique d'avortements, s'était vu frappé d'une interdiction de s'en approcher à moins de 250 m pendant une durée de six mois. La Commission a déclaré la requête irrecevable, au motif que la mesure était justifiée au titre tant du paragraphe 2 de l'article 10 que du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4.

93. Dans l'affaire *Bigliazzi et autres c. Italie* (déc.), 2008, les requérants dénonçaient l'impossibilité pour eux d'accéder et d'organiser des manifestations dans la « zone rouge » du centre-ville de Gênes, le lieu où se tenait le sommet du G8 de 2001 qui avait été entouré d'une barricade et déclaré interdit aux non-résidents. Ils se plaignaient également de restrictions similaires, mais moins strictes, dans la zone-tampon jaune autour de la zone rouge. La Cour a estimé que les mesures litigieuses, qui

avaient été soumises à un contrôle juridictionnel et n'avaient duré que cinq jours, étaient justifiées, au titre tant de l'article 11 que de l'article 2 du Protocole n° 4, devant une menace terroriste et un risque d'explosions de violence. La requête a été rejetée pour défaut manifeste de fondement.

94. Dans l'affaire *Djavit An c. Turquie*, 2003, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 pour défaut de base légale des refus par les autorités de la « République turque de Chypre du Nord » d'autoriser un Chypriote turc qui y vivait à franchir la « ligne verte » vers le sud de Chypre afin de participer à un rassemblement pacifique avec les Chypriotes grecs.

95. Si les restrictions à la liberté de circulation peuvent, comme il est indiqué ci-dessus, porter atteinte au droit de réunion pacifique garanti par l'article 11, l'exercice de celui-ci peut empiéter sur la liberté de circulation. La notification préalable d'un rassemblement sert, entre autres, à concilier les deux droits. L'ouverture de procédures administratives préalables, qui vise à équilibrer les différents intérêts contradictoires en jeu, semble être une pratique courante dans les États membres lorsqu'une manifestation publique est censée être organisée (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, *§* 37 ; *Berladir et autres c. Russie*, 2012, *§* 42).

4. Article 1 du Protocole n° 1

96. Les restrictions à la liberté de circulation peuvent entraîner un refus d'accès à des biens et donc conduire à une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Loizidou c. Turquie* (fond), 1996, *§* 64 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 1 du Protocole n° 1).

97. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont particulièrement concernées par cette situation, laquelle peut avoir été provoquée par le fait d'une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale (*Chypre c. Turquie* [GC], 2001, *§* 189 ; *Chiragov et autres c. Arménie* [GC], 2015, *§* 201) ou des forces de sécurité de l'État (*Doğan et autres c. Turquie*, 2004, §§ 153-156).

98. Les restrictions aux droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4, notamment à la liberté de choisir son lieu de résidence, peuvent être étroitement liées aux politiques économiques et sociales des États contractants. Lorsqu'elle apprécie leur justification, la Cour peut s'inspirer des principes tirés de sa jurisprudence sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 139 et 147).

III. Restrictions aux droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4

99. La question de savoir s'il y a eu ingérence – ou, pour reprendre les termes des paragraphes 3 et 4 de l'article 2 du Protocole n° 4, si une restriction a été apportée à l'exercice des droits qui y sont garantis – est étroitement liée à la question du champ d'application du droit en cause et donc à l'applicabilité de cette disposition.

100. La Cour examine la question de l'applicabilité de l'article 2 du Protocole n° 4 quand bien même les parties ne l'auraient pas soulevée (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 151).

101. Lorsqu'elle examine cette question, la Cour garde à l'esprit que la Convention vise à garantir des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusoires (*L.B. c. Lituanie*, 2022, *§* 59).

102. Si elle est confrontée à une série de mesures répétitives et identiques, la Cour les analysera dans leur ensemble, en tenant compte de leurs effets combinés (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 153).

103. L'obligation de demander une autorisation à chaque fois que l'on veut gagner un lieu ou un pays particulier ne correspond pas au sens de la notion de « liberté de circulation » (*Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 85 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, § 211).

104. Le fait qu'une telle autorisation a été donnée ou qu'un requérant n'a pas été sanctionné pour un départ non autorisé n'est aucunement pertinent quant à savoir si une telle obligation s'analyse en une atteinte à la liberté de circulation du requérant (*Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 85).

A. Liberté de circulation

1. Formes d'ingérences

105. Il a été jugé que les situations suivantes s'analysaient en une forme d'ingérence dans le droit à la liberté de circulation :

- une obligation de ne pas quitter son lieu de résidence ou une autre zone/commune précise sans autorisation. Cette exigence peut être imposée :
  - en tant que condition d'une libération anticipée ou que mesure distincte dans le cadre d'une procédure pénale (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, § 35 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, § 52 ; *Nagy c. Hongrie* (déc.), 2004 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 85 ; *Komarova c. Russie*, 2006, § 55 ; *Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, § 58 ; *Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 32 ; *Nikiforenko c. Ukraine*, 2010, § 55 ; *Pokhalchuk c. Ukraine*, 2010, § 94 ; *Doroshenko c. Ukraine*, 2011, § 52 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 60) ;
  - au cours d'une procédure de faillite (*Luordo c. Italie*, 2003, § 92 ; *Goffi c. Italie*, 2005, § 20 ; *Bassani c. Italie*, 2003, § 24 ; *Gasser c. Italie*, 2006, §§ 30-31 ; *Di Carlo et Bonaffini c. Italie* (déc.), 2006 ; *Bova c. Italie* (déc.), 2004 ; *Shaw c. Italie*, 2009, § 16 ; *Bottaro c. Italie*, 2003, § 54 ; *Campagnano c. Italie,* 2006, § 38) ;
  - dans le cadre d'un service militaire obligatoire (*Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, §§ 54 et 58) ;
  - dans le cadre d'une assignation à résidence dans les contextes suivants :
    - mesures de prévention des infractions pénales (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §§ 84-89 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 154 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 54 ; *Raimondo c. Italie*, 1994, § 39 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, §§ 63 et 193 ; *Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, § 37 ; *Marturana c. Italie*, 2008, § 190 ; *Villa c. Italie*, 2010, §§ 43-44 ; *S.M. c. Italie* (déc.), 2013, §§ 22-23 ; *Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991 ; *Guzzardi c. Italie*, décision de la Commission, 1977) ;
    - extradition (*Cipriani c. Italie* (déc.), 2010) ;
    - expulsion (*M.S. c. Belgique*, 2012, §§ 49 et 193 ; *M c. France*, décision de la Commission, 1984 ; *Kenane c. France*, décision de la Commission, 1992 ; *Kalibi c. France*, décision de la Commission, 1984) ;
- interdiction de quitter le domicile la nuit sauf en cas de nécessité (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §§ 86-88 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 154 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 54 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, § 125 ; *Villa c. Italie*, 2010, §§ 43-44 ; *Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, § 37 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, §§ 63 et 193 ; *Raimondo c. Italie*, 1994, §§ 13 et 39 ; *S.M. c. Italie* (déc.), 2013, §§ 22-23 ; *Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991) ;
- interdiction pour les migrants de quitter un centre « hotspot » la nuit (*J.R. et autres c. Grèce*, 2018, § 86) ;
- obligation de se signaler régulièrement devant un tribunal (*Schmid c. Autriche,* décision de la Commission, 1985) ou devant la police (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §§ 17, 84 et 89 ;

Pagerie c. France, 2023, *§* 154; *Fanouni c. France,* 2023, *§* 54 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 125 ; *S.M. c. Italie* (déc.), 2013, §§ 22-23 ; *M.S. c. Belgique*, 2012, §§ 49 et 193 ; *Villa c. Italie*, 2010, §§ 43-44 ; *Cipriani c. Italie* (déc.), 2010 ; *Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, *§* 37 ; *Raimondo c. Italie*, 1994, §§ 13 et 39 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, §§ 63 et 193 ; *Poninski c. Pologne* (déc.), 2000 ; *Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991) ;

- surveillance spéciale de police, comprenant notamment les mesures évoquées ci-dessus et d'autres restrictions associées (interdiction de sortir la nuit, interdiction de fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution et de participer à des réunions publiques, interdiction de fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention) (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, §§ 84-89 ; *Raimondo c. Italie*, 1994, *§* 39 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, §§ 63 et 193 ; *Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, *§* 37 ; *Villa c. Italie*, 2010, §§ 43-44 ; *S.M. c. Italie* (déc.), 2013, §§ 22-23 ; *Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991) ;
- interdiction de quitter le domicile de 19 heures à 7 heures en semaine et toute la journée pendant les week-ends, assortie d'une autorisation de se rendre sur son lieu de travail en semaine (*Trijonis c. Lituanie* (déc.), 2005) ; voir aussi *Dedu c. Roumanie* (déc.), 2024, §§ 77-81) ;
- assignation à résidence de seize jours qui imposait aux requérants de rester dans leur localité, de ne pas quitter leur domicile entre 20 heures et 6 heures et de se présenter trois fois par jour au poste de police (*Domenjoud c. France*, 2024, *§* 72) ;
- confinement général contre la pandémie de COVID-19, avec interdiction de quitter son domicile sous peine d'amende, sauf dans un nombre limité de cas et moyennant la possession d'un document justifiant l'existence de motifs valables (*Terheş c. Roumanie* (déc.), 2021, *§* 45) ;
- obligation de signaler tout changement de lieu de résidence (*Schmid c. Autriche,* décision de la Commission, 1985) ou de faire enregistrer ce changement par la police dans un délai précis, sous peine d'amende (*Bolat c. Russie*, 2006, *§* 66 ; *Corley et autres c. Russie*, 2021, *§* 72 ; *Ananiyevy c. Russie* [Comité], 2021 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 125) ;
- amende infligée à un étranger pour avoir passé la nuit hors de son lieu de résidence enregistré (*Bolat c. Russie*, 2006, *§* 66) ;
- interdiction de s'approcher d'un lieu précis, par exemple, un centre de demandeurs d'asile (*M.S. c. Belgique*, 2012, §§ 49 et 193) ; un chantier (*Cokarić et autres c. Croatie* (déc.), 2006) ; ou une clinique d'avortements (*Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1995) ;
- ordonnance d'interdiction et de protection émise en raison de violences conjugales, interdisant à l'auteur de l'infraction de regagner le domicile familial et les alentours pendant une durée déterminée (*Kurt c. Autriche* [GC], 2021, §§ 14, 25 et 183) ;
- impossibilité ou interdiction d'entrer dans un quartier particulier d'une ville (*Bigliazzi et autres c. Italie* (déc.), 2008 ; *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, §§ 10 et 39 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, §§ 10 et 46) ;
- « encerclement », ou endigage de la foule au moyen d'un cordon de police pour des motifs d'ordre public (*Auray et autres c. France*, 2024, *§* 84 ;
- la rétention du requérant au prétoire, à sa libération, pour des raisons de sécurité, en raison du comportement agressif du public (*Vadym Melnyk c. Ukraine*, 2022, *§* 87);
- surveillance policière poussée des déplacements entre une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale et une zone contrôlée par le gouvernement ainsi qu'à l'intérieur de cette dernière, assortie d'une obligation de se présenter à la police avant

chaque franchissement de frontière envisagé (*Denizci et autres c. Chypre*, 2001, §§ 403-406) ;

- impossibilité pour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de regagner leur domicile situé sur le territoire d'une entité non reconnue par la communauté internationale (*Géorgie c. Russie (II)* [GC], 2021, §§ 292-301) ;
- restrictions à la liberté de circulation résultant de la prétendue « annexion » d'un territoire d'un État à un autre et de la transformation *de facto* par l'État défendeur de la ligne de démarcation administrative en une frontière d'État (recevabilité du grief tiré de l'existence alléguée d'une pratique administrative : *Ukraine c. Russie (Crimée)* (déc.) [GC], 2020, §§ 500-503 ;
- restrictions à la liberté de circulation entre une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale et une zone contrôlée par le gouvernement résultant d'un processus de « frontiérisation » (constat de recevabilité d'un grief tiré de l'existence alléguée d'une pratique administrative : *Géorgie c. Russie (IV)* (déc.), 2023 ;
- enlèvement et transfert forcé allégués depuis le territoire d'une entité territoriale non reconnue par la communauté internationale vers le territoire l'État qui exerce un contrôle effectif sur cette entité (grief déclaré recevable tiré de l'existence alléguée d'une pratique administrative : *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (déc.) [GC], 2022, §§ 895-898) ;
- refus par la police de laisser le requérant franchir la ligne de démarcation administrative entre deux régions (*Timichev c. Russie,* 2005, § 44 ; *Gartoukaïev c. Russie*, 2005, § 21) ;
- interdiction de transit, prononcée en application d'une législation transposant des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, imposée à un résident d'une enclave par l'État dont le territoire entoure celle-ci, de sorte qu'il ne pouvait pas circuler à l'intérieur du pays dont il avait la nationalité (*Nada c. Suisse* [GC], 2012, §§ 198 et 226-228) ;
- l'obligation de livrer ses empreintes digitales lorsque l'on demande un passeport et la conservation ultérieure des empreintes dans un microprocesseur à l'intérieur du passeport (*Willems c. Pays-Bas* (déc.), 2021, §§ 23 et 38).

2. Mesures non constitutives d'une ingérence

106. Il a été jugé que les mesures suivantes soit sortaient du champ d'application de la liberté de circulation, soit ne constituaient pas une ingérence dans l'exercice de ce droit :

- l'obligation pour les sportifs de haut niveau d'un « groupe cible » d'indiquer aux autorités une période quotidienne de soixante minutes où ils seraient disponibles en un lieu précis de leur choix pour un contrôle antidopage inopiné. Cette obligation signifiait qu'ils étaient tenus de demeurer dans un endroit fixe une heure par jour et empêchait les allées et venues discrètes. Il s'agissait donc davantage d'une atteinte à l'intimité de la vie privée que d'une mesure de surveillance. Cette mesure litigieuse ne pouvait en particulier être assimilée à un placement sous surveillance électronique utilisé comme une mesure d'aménagement de peine ou décidé dans le cadre d'une mesure d'assignation à résidence comme alternative à la détention. L'article 2 du Protocole n° 4 n'était donc pas applicable (*Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et autres c. France*, 2018, §§ 199-200) ;
- l'obligation d'attacher sa ceinture de sécurité lorsqu'on conduit un véhicule à moteur (*Viel c. France* (déc.), 1999) ;
- l'annulation d'un permis de conduire : l'article 2 du Protocole n° 4 ne s'applique pas aux choix personnels quant à l'utilisation de tel ou tel moyen de transport (*Maszni c. Roumanie* (déc.), 2004) ;

- l'obligation d'être muni d'une carte d'identité et de la montrer à la police lorsque celle-ci le demande, sous peine d'amende, ou le contrôle d'identité lui-même (*Reyntjens c. Belgique*, décision de la Commission, 1992 ; *Basu c. Allemagne*, 2022, §§ 43-44) ;
- une saisie de carte d'identité ne faisant pas obstacle à la libre circulation (*Beșleagă c. République de Moldova et Russie*, 2019, § 64-65) ;
- le refus persistant de délivrer un titre de séjour à un étranger, sans toucher sa liberté de circulation de manière concrète (*Aristimuño Mendizabal c. France* (déc.), 2005) ;
- une assignation à comparaître devant le parquet (*Kuzmin c. Russie* (déc.), 2002, § 12) ;
- la possibilité d'être interpellé et soumis à une fouille préventive par la police dans les quartiers du centre-ville classés à risque sécuritaire parce que la délinquance violente y prédomine : se sentir inhibé par la crainte d'être contraint de se soumettre à une fouille à l'entrée de la zone est insuffisant pour qualifier la mesure de restriction à la liberté de circulation (*Colon c. Pays-Bas* (déc.), 2012, §§ 97-100) ;
- l'exposition au tabagisme passif dans les lieux publics et les lieux privés (*Botti c. Italie* (déc.), 2004) ;
- les contrôles de sécurité dont les passagers font l'objet dans les aéroports avant le départ (*Phull c. France* (déc.), 2005).

B. Liberté de choisir son lieu de résidence

1. Questions relatives au champ d'application

107. La liberté de choisir son lieu de résidence impose en principe aux États contractants de prendre en compte les préférences individuelles en la matière (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, § 141).

108. Or une préférence personnelle non définie pour laquelle aucune justification n'est avancée ne saurait l'emporter sur une décision des autorités publiques, les privant effectivement de la possibilité de mettre en balance l'intérêt individuel et l'intérêt public, ce qui aurait pour effet de réduire à néant la marge d'appréciation de l'État (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, § 166).

109. Par ailleurs, l'article 2 du Protocole n° 4 ne saurait être interprété comme obligeant l'État à apporter une aide financière à un individu pour l'achat du logement de son choix (*Kutsenko c. Russie*, 2006, § 62) ou à restituer un bien confisqué à des membres décédés de la famille du requérant par l'ancien régime communiste (*Todirică et autres c. Roumanie* (déc.), 2011, §§ 38-40).

110. L'article 2 du Protocole n° 4 ne garantit aucun droit à un lieu de résidence particulier en l'absence d'un titre permettant d'y résider (*Van de Vin et autres c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1992).

111. Cette disposition ne peut pas non plus être interprétée comme accordant à un étranger le droit de résider ou de continuer à résider dans un pays dont il n'a pas la nationalité. Elle ne concerne pas les conditions du droit de séjour d'une personne dans un pays (*Ben Salah c. Italie*, 2009, § 53 ; *Makuc et autres c. Slovénie* (déc.), 2007, § 210 ; *Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), 2007 ; *Szyszkowski c. Saint-Marin* (déc.), 2003 ; *Dremlyuga c. Lettonie* (déc.), 2003).

112. L'article 2 du Protocole n° 4 ne confère pas aux étrangers se trouvant régulièrement sur le territoire d'un État le droit d'y séjourner à titre permanent (Rapport explicatif du Protocole n° 4, § 8). Il ne garantit non plus aucun droit à ne pas être expulsé du territoire d'un État (*Polley c. Belgique*, décision de la Commission, 1991).

113. L'article 2 du Protocole n° 4 n'est pas applicable aux mesures de relogement temporaire prises à la suite d'une catastrophe naturelle et ne fait pas obligation aux États de rendre les zones exposées aux risques naturels plus sûres pour leurs habitants (*Zilli et Bonardo c. Italie* (déc.), 2004).

2. Formes d'ingérences

114. Il a été jugé ou présumé que les mesures suivantes s'analysaient en une restriction à l'exercice de la liberté de choisir son lieu de résidence ou soulevaient une question sur ce terrain :

- l'obligation de signaler tout changement de domicile (*Schmid c. Autriche*, décision de la Commission, 1985) ou de le faire enregistrer par la police dans un délai précis, sous peine d'amende (*Bolat c. Russie*, 2006, *§* 66 ; *Corley et autres c. Russie*, 2021, *§* 72 ; *Ananiyevy c. Russie* [Comité], 2021 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 125) ;
- une ordonnance de résidence obligatoire, qui impose de résider dans une zone ou une commune précise (différente du lieu du domicile, surtout) et de ne pas en sortir sans autorisation (en tant que mesure de prévention des infractions pénales : *Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991 ; *Guzzardi c. Italie*, décision de la Commission, 1977) ;
- l'interdiction de résider dans tel ou tel lieu (*Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991) ;
- un refus d'autorisation de s'installer dans certaines zones (urbaines) pour non-respect des exigences légales relatives à la de durée de résidence et au type de revenu (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §*§* 12 et 105) ;
- l'interdiction de changer d'adresse (par exemple dans le cadre d'une procédure pénale en cours : *Nagy c. Hongrie* (déc.), 2004) ;
- le rejet d'une demande de domiciliation permanente dans une ville fermée où sont situées des installations nucléaires (*Karpacheva et Karpachev c. Russie*, 2011, *§* 25) ;
- le refus d'autoriser un majeur aliéné à se rendre dans un lieu éloigné et isolé pour qu'il y vive avec ses anciens parents d'accueil (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, *§* 94) ;
- le transfert sur le territoire d'une autre commune de villageois appartenant à une minorité ethnique en raison de l'agrandissement d'une mine de charbon (*Noack et autres c. Allemagne* (déc.), 2000) ;
- le refus de certifier la domiciliation de la requérante à l'adresse choisie, ce qui l'exposait à des sanctions et amendes administratives (*Tatishvili c. Russie*, 2007, *§* 46 ; *Sarmina et Sarmin c. Russie* (déc.), 2005) ;
- le refus d'un titre de séjour opposé à l'épouse étrangère du requérant (*Schober c. Autriche* (déc.), 1999) ;
- une décision de justice, rendue conformément à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ordonnant le retour d'un enfant, ce qui oblige celui-ci et le parent ravisseur à déménager à l'étranger (*Lipkowsky et Mc Cormack c. Allemagne* (déc.), 2011) ;
- une interdiction d'exercer une activité commerciale, prononcée à la suite d'une condamnation pénale et empêchant la requérante d'assister son mari dans cette activité ou même de résider avec lui (*X. c. Belgique*, décision de la Commission, 1980) ;
- la décision d'une église d'État de muter un prêtre dans une autre paroisse située à plus de 100 km de son domicile (*Ahtinen c. Finlande* (déc.), 2005) ;
- une interdiction faite à un propriétaire foncier de résider en permanence dans sa maison située dans une zone qui n'est affectée qu'aux vacances (*Valkeajärvi c. Finlande* (déc.), 2015, *§* 34) ;
- l'incapacité prolongée d'une propriétaire à reprendre possession de son appartement, qui lui avait été confisqué sous le régime communiste à titre de sanction parce qu'elle avait migré, appartement qui avait été mis à bail par l'État et qui lui avait été restitué par une

décision de justice après le changement de régime (grief déclaré recevable : *Gafencu c. Roumanie*, décision de la Commission, 1997) ;

- une interdiction faite aux personnes habitant dans des caravanes de s'installer en dehors des centres d'accueil officiellement prévus à cet effet (*Van de Vin et autres c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1992).

3. Mesures non constitutives d'une ingérence

115. Dans les situations suivantes, les organes de la Convention ont jugé qu'aucune restriction à l'exercice de la liberté de choisir son lieu de résidence n'avait été établie ou qu'aucune question en la matière ne se posait :

- le relogement des habitants des villages aurifères appartenant à l'État dans l'Extrême-Nord, consécutivement à la décision de les fermer en raison de la précarité économique et d'octroyer aux résidents des logements de substitution et des subventions (*Chernykh c. Russie* (déc.), 2007) ;
- le relogement d'une requérante dans un appartement de substitution, accordé par les autorités municipales à la suite de la décision de démolir son logement dans le cadre d'un programme de reconstruction à l'échelle de la ville de logements vétustes de l'ère soviétique : alors que l'appartement de substitution était situé dans un autre quartier de la même ville, la requérante n'avait pas été empêchée de louer ou d'acheter un appartement dans son ancien quartier ou ailleurs *(Natalya Gerasimova c. Russie* (déc.), 2004) ;
- le rejet d'une demande d'une victime de Tchernobyl – qui selon la loi russe avait droit à un logement gratuit octroyé par l'État – tendant à ce qu'elle obtienne un tel logement à Moscou précisément : la décision attaquée n'empêchait pas le requérant de s'installer à Moscou et de louer ou d'acheter un appartement là-bas (*Nagovitsine c. Russie*, 2008, *§* 60) ;
- un grief tiré d'un montant insuffisant de dommages-intérêts pour des vices de construction commis par une entreprise privée, ce qui aurait empêché la requérante de s'acheter un autre logement (*Kutsenko c. Russie*, 2006, §*§* 61-62) ;
- une ordonnance d'évacuation enjoignant aux requérants de quitter temporairement leur maison, située à proximité d'une zone touchée par un glissement de terrain, et d'emménager dans un appartement mis à disposition par les autorités municipales ; et le manquement allégué des autorités à prendre les mesures nécessaires contre les risques de glissements de terrain et à sécuriser davantage la zone (*Zilli et Bonardo c. Italie* (déc.), 2004) ;
- le refus de permis d'habitation dans une caravane et l'expulsion consécutive de celle-ci pour non-respect des conditions légales d'obtention du permis : la décision attaquée n'avait pas restreint le requérant dans sa liberté d'acheter ou de louer une maison dans un lieu de son choix (*Beckers c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1991) ;
- l'obligation faite aux personnes vivant dans des caravanes, à la suite à la fermeture d'un centre régional d'accueil des caravanes, de déplacer les leurs vers les nouveaux emplacements, qui leur avaient été attribués dans la même commune ou dans la commune voisine avec la possibilité d'indiquer leurs préférences en la matière (*Van de Vin et autres c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1992) ;
- le refus de l'administration fiscale de considérer le requérant, qui a souvent changé de résidence de fait pour des raisons professionnelles, comme un résident de la commune où il possédait un bien immobilier (*S. c. Suède,* décision de la Commission, 1988).

C. Liberté de quitter n'importe quel pays

1. Questions relatives au champ d'application

116. L'article 2 du Protocole n° 4, et en particulier le paragraphe 2 accordant le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, n'exclut pas que l'exercice de ce droit soit subordonné au respect de conditions formelles telles que l'obtention d'un document de voyage en cours de validité (un passeport) et /ou d'un visa (*S.E. c. Serbie*, 2023, *§* 47 ; *Ioviță c. Roumanie* (déc.), 2017, *§* 74 ; *Mogoş et autres c. Roumanie* (déc.), 2004), ou le consentement parental/l'autorisation d'un juge au déplacement d'un mineur (*Lolova et Popova c. Bulgarie* (déc.), 2015, *§* 47 ; *Şandru c. Roumanie* (déc.), 2014, *§* 23).

117. La possibilité de se conformer à ces conditions devrait être ouverte en pratique aux requérants (*L.B. c. Lituanie*, 2022, *§* 95-96), ce qui fait implicitement peser sur les autorités de l'Etat des obligations concomitantes (*S.E. c. Serbie*, 2023, §*§* 80 et 84).

118. L'article 2 du Protocole n° 4 ne confère pas le droit absolu de se rendre dans tout pays de son choix. Il ne garantit au justiciable que le droit de se rendre dans un pays de son choix où celui-ci serait autorisé à entrer (*Shioshvili et autres c. Russie,* 2016, *§* 58 ; *Baumann c. France*, 2001, *§* 61 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 44).

119. Si l'article 2 du Protocole n° 4 ne vise pas directement les restrictions d'accès à des parties du territoire d'autres États (par exemple des zones de conflit), la Cour part du principe que de telles restrictions relèvent du champ d'application de cette disposition (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, §*§* 61-62).

120. Cette disposition ne confère pas le droit d'obtenir un visa permettant d'entrer et de séjourner dans le territoire d'un État, de sorte qu'elle ne peut servir à contester un refus de visa opposé par les autorités internes (*Consorts Demir c. France*, 2006, *§* 23).

121. Plus généralement, ni la Convention ni ses Protocoles ne garantissent en eux-mêmes à un étranger le droit d'entrer, de résider ou de rester dans tel ou tel pays (*Makuc et autres c. Slovénie* (déc.), 2007, *§* 210 ; *Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007).

122. L'article 2 du Protocole n° 4 ne saurait être considéré comme faisant peser sur les Etats contractants une obligation générale de délivrer aux étrangers résidant sur leur territoire un titre particulier leur permettant de voyager à l'étranger. Toutefois, la Cour peut le juger applicable lorsque, compte tenu de la situation personnelle particulière d'un étranger, son droit de quitter tout pays ne serait pas concret et effectif parce que son pays d'accueil refuse de lui délivrer un titre de voyage (*S.E. c. Serbie*, 2023, §*§* 47 et 75 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, *§* 59).

123. Tel serait le cas, par exemple, lorsqu'un étranger ne peut pas obtenir pareil titre de son pays d'origine qu'il a fui avec l'intention de demander l'asile et aux autorités duquel il craint de s'adresser. À cet égard, la Cour recherche si le droit interne du pays d'accueil permet aux ressortissants étrangers en séjour régulier d'obtenir un passeport pour étrangers (*L.B. c. Lituanie*, 2022, §*§* 59-61, 90 et 93-94). Dès lors qu'un réfugié peut prétendre, en vertu du droit interne de son pays d'accueil, obtenir un titre de voyage, l'inactivité des autorités de ce pays s'analysera en une ingérence dans son droit de quitter n'importe quel pays ; en effet, l'État défendeur ne peut contourner ses obligations en imposant aux réfugiés de solliciter le même titre auprès de leur pays d'origine, qu'ils ont fui par crainte d'être persécutés, ou de demander la nationalité du pays d'accueil (*S.E. c. Serbie*, 2023, §*§* 79-81).

124. Les mesures visant à prévenir l'immigration illégale sortent du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 4. Dans l'affaire *Xhavara et autres c. Italie et Albanie* (déc.), 2001, la Cour avait été saisie de la question d'un blocus naval mis en place conjointement par les autorités italiennes et albanaises, qui permettait à la marine italienne d'arraisonner et de fouiller des bateaux

albanais. Dans la mesure où les mesures incriminées visaient à empêcher les requérants d'entrer illégalement en Italie, et non de quitter l'Albanie, l'article 2 du Protocole n° 4 a été jugé inapplicable.

125. L'article 2 du Protocole n° 4 ne peut être opposé à l'impossibilité d'entrer sur le territoire d'un État dont on a la nationalité (*Victor-Emmanuel de Savoie c. Italie* (déc.), 2001). Ces questions sont régies par l'article 3 du Protocole n° 4 (voir Guide de jurisprudence sur l'article 3 du Protocole n° 4).

126. Le droit de quitter n'importe quel pays n'inclut pas le droit d'y transférer ses biens en l'absence de toute restriction (*S. c. Suède,* décision de la Commission, 1985).

2. Formes d'ingérences

127. Les actions ou omissions, intentionnelles ou non, d'une autorité publique peuvent tomber sous le coup de l'article 2 du Protocole n° 4 si elles ont pour effet de priver un requérant de l'exercice du droit de quitter n'importe quel pays (*S.E. c. Serbie*, 2023, §§ 48 et 75).

128. Il y a ingérence dans le droit de quitter n'importe quel pays lorsque le requérant est empêché de se rendre dans tout pays de son choix où il pourrait être autorisé à entrer (*Baumann c. France*, 2001, § 61 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, § 64 ; *De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, § 104 ; *Mursaliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2018, § 29 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, § 79 et *S.E. c. Serbie*, 2023, § 74)).

129. Dès lors, si le requérant n'a la possibilité que de traverser la frontière avec les seuls États limitrophes ou de se rendre dans les seuls pays de telle ou telle région, il faut y voir une restriction de son droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (*Soltysyak c. Russie,* 2011, § 37 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, § 81 ; *Cimpaka Kapeta c. Belgique*, 2025, § 63 ; *Peltonen c. Finlande,* décision de la Commission, 1995 ; *K.S. c. Finlande*, décision de la Commission, 1995).

130. La forme de restriction la plus commune est l'interdiction de quitter son pays ou tel ou tel autre pays.

131. Les interdictions de voyager sont mises en œuvre ou accompagnées par les mesures suivantes :

- l'enregistrement du requérant dans une base de données spécifique (*Khlyustov c. Russie,* 2013) ;
- des mesures dépossédant une personne d'une pièce d'identité (par exemple, un passeport) ou lui en interdisant l'usage, notamment :
  - l'inscription d'une mention particulière dans un passeport (*Sissanis c. Roumanie*, 2007) ;
  - le refus de délivrer ou de renouveler une pièce d'identité (*Peltonen c. Finlande,* décision de la Commission, 1995 ; *K.S. c. Finlande*, décision de la Commission, 1995 ; *Marangos c. Chypre*, n° 31106/96, décision de la Commission, 20 mai 1997 ; *Bartik c. Russie*, 2006 ; *Soltysyak c. Russie,* 2011 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020 ;
  - l'invalidation, le retrait ou la saisie d'une pièce d'identité (*Stamose c. Bulgarie,* 2012 ; *Bevc c. Croatie* (déc.), 2020 ; *Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017 ; *Napijalo c. Croatie*, 2003 ; *Battista c. Italie*, 2014 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011 ; *Baumann c. France*, 2001, § 63 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012 ; *; Pop Blaga c. Roumanie* (déc.), 2012 *; Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie,* 2006 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011 ; *Potapenko c. Hongrie,* 2011 ; *A.E. c. Pologne*, 2009 ; *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie,* 2009 ; *Gochev c. Bulgarie*, 2009 ; *Riener c. Bulgarie,* 2006 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Schmid c. Autriche,* décision de la Commission, 1985 ; *M. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1984).

132. Les interdictions de voyager sont imposées dans les contextes suivants ou en raison de ceux-ci :

- non-accomplissement du service militaire (*Peltonen c. Finlande*, décision de la Commission, 1995 ; *K.S. c. Finlande*, décision de la Commission, 1995 ; *Marangos c. Chypre*, décision de la Commission, 1997) ;
- accès à des « secrets d'État » dans un emploi antérieur (*Bartik c. Russie*, 2006 ; *Soltysyak c. Russie*, 2011 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018) ;
- infraction au droit des étrangers à la suite d'une expulsion vers le pays d'origine (*Stamose c. Bulgarie*, 2012) ;
- refus de payer des amendes douanières (*Napijalo c. Croatie*, 2003) ;
- procédure d'extradition en cours (*Dzhaksybergenov c. Ukraine*, 2011) ;
- mesures visant à empêcher des enfants mineurs d'être déplacés vers un pays étranger, notamment dans le cadre d'une procédure concernant les droits de garde ou de visite (*Roldan Texeira et autres c. Italie* (déc.), 2000 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011) ;
- mesures prises dans le cadre de la réinsertion de récidivistes (*Nalbantski c. Bulgarie*, 2011 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013 ; *Sarkizov et autres c. Bulgarie*, 2012 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016) ;
- dans le cadre d'une peine d'emprisonnement dont il a été sursis à l'exécution (*M. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1984) ;
- non-paiement de dettes, par exemple :
  - dettes fiscales (*Riener c. Bulgarie*, 2006 ; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021);) ;
  - pension alimentaire (*Battista c. Italie*, 2014 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019) ;
  - condamnation par la justice à verser des dommages-et-intérêts à l'État (*Komolov c. Russie*, 2020) ou à un particulier (*Ignatov c. Bulgarie*, 2009 ; *Gochev c. Bulgarie*, 2009 ; *Khlyustov c. Russie*, 2013 ; *Cherepanov c. Russie*, 2016 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020 ; *Stetsov c. Ukraine*, 2021) ;
- procédures pénales en cours contre :
  - des tiers (*Baumann c. France*, 2001 ; *Mursaliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2018; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021) ;
  - les requérants (*Sissanis c. Roumanie*, 2007 ; *Miażdżyk c. Pologne*, 2012 ; *Bevc c. Croatie* (déc.), 2020 ; *Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015 ; *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016 ; *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*, 2006 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011 ; *A.E. c. Pologne*, 2009 ; *Bessenyei c. Hongrie*, 2008 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Makedonski c. Bulgarie*, 2011 ; *Potapenko c. Hongrie*, 2011 ; *Pop Blaga c. Roumanie* (déc.), 2012 ; *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie*, 2009 ; *Schmid c. Autriche*, décision de la Commission, 1985).

133. Les restrictions à l'exercice du droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, ont pris également les formes suivantes :

- interdiction, sous peine d'engager sa responsabilité pénale, d'entrer et de séjourner, sans autorisation, dans des zones où une organisation terroriste est partie à un conflit armé en cours (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022);
- l'interruption du voyage ferroviaire des requérants par les autorités, qui les ont forcés à attendre douze jours pour obtenir un visa de transit (*Shioshvili et autres c. Russie*, 2016) ;
- l'arrestation des requérants, d'origine rom, à la frontière et le refus de les autoriser à quitter le pays en opposant le maintien des relations de l'État avec l'UE dans un contexte

où on considérerait que de plus en plus de ressortissants de l'État défendeur font des demandes d'asile infondées dans les États membres de l'UE et du système de Schengen et abusent ainsi du régime d'exemption de visa en vigueur (*Memedova et autres c. Macédoine du Nord*, 2023) ;

- l'interdiction faite à un mineur de franchir la frontière aux fins d'un déplacement scolaire pour absence de justificatifs nécessaires permettant de prouver le consentement du parent n'ayant pas la garde (*Șandru c. Roumanie* (déc.), 2014) ;
- le refus par les tribunaux d'autoriser le voyage à l'étranger d'un enfant pour qu'il rejoigne l'un de ses parents en l'absence du consentement de l'autre parent (*Penchevi c. Bulgarie*, 2015) ;
- le délai d'examen par les juridictions internes d'une demande tendant à autoriser le déplacement d'une fille à l'étranger pour qu'elle rejoigne l'un de ses parents en l'absence du consentement de l'autre parent, une procédure qui a duré d'environ deux ans et dix mois (*Lolova et Popova c. Bulgarie* (déc.), 2015, *§* 41) ;
- la rétention régulière en instance d'expulsion dans l'optique d'une procédure pénale ou dans l'exécution d'une peine d'emprisonnement (*C. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1985 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1977 ; *X. c. Allemagne*, décision de la Commission, 1970 ; *X. c. Allemagne,* décision de la Commission, 1970) ;
- la révocation de l'autorisation de sortie de la requérante d'un hôpital psychiatrique au motif qu'elle avait prévu de voyager à l'étranger sans prendre aucune disposition pour recevoir des soins adéquats dans le pays de destination (*Nordblad c. Suède,* décision de la Commission, 1993) ;
- la délivrance d'un passeport provisoire, d'une durée de validité limitée à un an, en raison d'une procédure pénale en cours (*Csorba c. Hongrie* (déc.), 2007) ;
- le refus de délivrer ou le défaut de délivrance d'un titre de voyage (par exemple un passeport pour étrangers)
  - à un apatride (*Härginen c. Finlande*, décision de la Commission, 1998) ;
  - à un réfugié (*S.E. c. Serbie*, 2023, §§ 49-50 et 79) ; ou
  - à un résident de longue durée qui a fui son pays d'origine et n'a pas pu obtenir de document de voyage de ce dernier car il craignait de contacter les autorités de ce pays (*L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 60, 90 et 93-94)
- le rapatriement d'un aliéné étranger auteurs d'infractions pénales, à la condition qu'il soit interné dans un hôpital psychiatrique dans son pays d'origine (*I.H. c. Autriche*, décision de la Commission, 1989).

3. Mesures non constitutives d'une ingérence

134. Dans les cas suivants, les organes de la Convention ont jugé qu'aucune restriction à l'exercice de la liberté de quitter n'importe quel pays n'avait été établie ou qu'aucune question en la matière ne se posait :

- lorsque l'exercice de ce droit avait des répercussions financières, par exemple :
  - la suspension de la pension de retraite des requérants parce qu'ils avaient migré (*Gorfunkel c. Russie,* 2013, §§ 37-38 ; *Cinnan v Suède*, décision de la Commission, 1988) ;
  - le refus d'autoriser des personnes, qui avaient migré, à transférer des devises à l'étranger en raison de dettes fiscales non réglées (*S. c. Suède,* décision de la Commission, 1985) ;

- l'obligation faite à un travailleur transfrontalier de cotiser à une assurance aussi bien dans son État de résidence, où il s'était installé, que dans son État d'origine, où il exerçait son activité (*Roux c. France*, décision de la Commission, 1995) ;
- le calcul des droits à pension de travailleurs immigrés, qui sont retournés dans leur pays d'origine pour y prendre leur retraite, en tenant compte du montant inférieur des cotisations versées lorsqu'ils travaillaient à l'étranger, ce qui avait fait baisser le montant de leur pension (*Maggio et autres c. Italie* (déc.), 2010) ;
- l'impossibilité pour les nationaux résidant à l'étranger d'obtenir la restitution de biens qui leur avaient été confisqués sous l'ancien régime communiste parce qu'ils avaient migré, en raison d'une condition légale de résidence permanente sur le territoire de l'État en question (*Brezny c. République slovaque*, décision de la Commission, 1996) ;

- l'annulation, pour des motifs sans rapport avec le fond du litige, d'un jugement définitif ordonnant la restitution d'un bien qui avait été confisqué sous l'ancien régime communiste parce que le requérant avait migré (*Oprescu c. Roumanie*, 2003, §§ 33-36) ;
- le choix personnel de ne pas entrer dans un pays spécifique ou de ne pas le quitter de peur d'être arrêté sur la base d'un mandat d'arrêt en cours (*E.M.B. c. Roumanie* (déc.), 2010, §§ 32-34 et 48-49 ; *Stapleton c. Irlande* (déc.), 2010, §§ 22 et 33 ; *Krombach c. France* (déc.), 2000) ; voir, *a contrario* et en comparaison, *Lypovchenko et Halabudenco c. République de Moldova et Russie*, 2024, §§ 148-149, s'agissant spécifiquement du choix des requérants de ne pas revenir dans la « République moldave de Transnistrie » (RMT) autoproclamée aux fins d'un mandat de perquisition et d'arrêt illégal émis par un tribunal *de facto* de la « RMT ») ;
- une décision de justice déclarant illicites le déplacement et le non-retour d'une enfant à l'étranger, au sens de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, sans toutefois ordonner son retour ni lui interdire de quitter le pays d'origine, une décision examinée à la lumière de l'accord que le parent ravisseur avait finalement donné au retour de l'enfant (*D.J. et A.-K.R. c. Roumanie* (déc.), 2009, § 74) ;
- le rejet d'une demande, fondée sur la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, tendant au retour d'un enfant, sans imposer de restrictions au déplacements de ce dernier (*Monory c. Hongrie et Roumanie* (déc.), 2004) ;
- le refus d'autoriser un parent n'ayant pas la garde de son enfant à voyager à l'étranger avec ce dernier dans l'exercice de ses droits contractuels (*R.R. c. Roumanie (n° 1)* (déc.), 2008 ; *R.R. c. Roumanie (n° 3)* (déc.), 2011, §§ 203-205) ;
- l'inexécution de décisions d'adoption en faveur de ressortissants étrangers et le défaut de remise d'adolescents, qui s'opposaient à leur adoption à l'étranger et n'étaient par ailleurs pas empêchés de quitter leur pays d'origine (*Pini et autres c. Roumanie*, 2004, §§ 195-197).

D. Qualité de victime et questions d'imputabilité

1. La qualité pour ester des proches (victimes indirectes)

135. Compte tenu de leur nature particulière, les droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 sont en principe des droits non transférables (*Lindner et Hammermayer c. Roumanie*, 2002, § 24).

136. Dans l'affaire *Lindner et Hammermayer c. Roumanie*, 2002, les requérants se plaignaient de ce que les biens de leur défunte mère avaient été confisqués sous l'ancien régime communiste parce qu'elle avait migré. Pour la Cour, compte tenu de sa spécificité, ce grief ne pouvait, dans les circonstances de l'espèce, être réputé transférable, d'autant plus qu'il n'était pas établi que, avant son décès, la mère des requérants eût personnellement dénoncé une violation de son droit à la liberté de circulation. En tout état de cause, le grief échappant à la compétence *ratione temporis* de

la Cour, celle-ci n'a pas pu rechercher si elle était tenue de procéder à son examen pour des motifs d'intérêt général (*Lindner et Hammermayer c. Roumanie*, 2002, §§ 22-26 ; voir aussi Guide pratique sur les critères de recevabilité).

2. La mesure dénoncée ne porte pas préjudice au requérant en raison de circonstances particulières

137. Dans l'affaire *Lolova et Popova c. Bulgarie* (déc.), 2015, la Cour a examiné, entre autres, les refus répétés de la police de délivrer un passeport à un mineur. Dans les circonstances particulières de l'espèce, les refus litigieux ne nuisaient pas concrètement aux possibilités pour l'enfant de quitter le pays : son père n'avait pas consenti à son voyage et la procédure interne visant à obtenir une autorisation judiciaire pour ce déplacement sans le consentement du père était en cours pendant toute la période considérée. D'ailleurs, le passeport avait été délivré au requérant peu après que la décision de justice autorisant le voyage était devenue exécutoire. Le grief a donc été rejeté pour défaut de qualité de victime (§§ 47-48).

3. Mesures à caractère général et précisions à apporter dans l'exposé d'un grief

138. De manière à pouvoir prétendre à la qualité de victime, le requérant doit fournir des informations permettant de montrer en quoi exactement la mesure incriminée l'a affecté ou serait susceptible de l'affecter directement ou de le viser en raison d'éventuelles caractéristiques individuelles (*Zambrano c. France* (déc.), § 43 dans le contexte du COVID-19 ; voir aussi le Guide pratique sur les critères de recevabilité).

139. Il en va de même aussi lorsque le requérant se plaint de mesures à caractère général affectant un grand nombre de personnes. Au lieu de supposer que, du fait de leur adoption, ses libertés ont été automatiquement violées, le requérant doit expliquer, en des termes précis, en quoi ces mesures ont affecté sa situation individuelle et décrire de façon concrète de son expérience réelle (*Magdić c. Croatie* (déc.), 2022, § 11 ; *Piperea c. Roumanie* (déc.), 2022, § 13). Les affaires suivantes portant sur des mesures nationales en réaction à la pandémie de Covid-19 en donnent l'illustration.

140. Dans l'affaire *Magdić c. Croatie* (déc.), 2022, le requérant se plaignait notamment de l'interdiction de quitter son domicile et sa résidence sauf circonstances exceptionnelles et avec l'autorisation requise. Or, il n'avait pas indiqué où et quand il avait voulu voyager sans avoir pu le faire en raison des mesures litigieuses. De même, dans l'affaire *Piperea c. Roumanie* (déc.), 2022, le requérant, professeur d'université, contestait des mesures telles que la distanciation sociale, le port du masque obligatoire et le confinement en cas de test positif au SARS-CoV-2, ainsi que l'obligation pour les personnes quittant leur domicile de remplir un document indiquant où elles se rendent, pour quelle raison et pendant quelle durée. Il soutenait notamment que son éloignement de ses élèves l'avait empêché d'exercer ses fonctions d'enseignant dans des conditions optimales. Or, il n'avait pas indiqué s'il avait effectivement été invité à montrer ses papiers lorsqu'il se déplaçait ni s'il avait effectivement dû s'isoler. Il n'avait pas non plus précisé à quelles dates et pendant quelle période il n'avait pas pu pénétrer dans les locaux de l'université ni en quoi les aménagements particuliers de son lieu de travail avaient entravé sa liberté de circulation. En résumé, les deux requêtes ci-dessus ont été déclarées irrecevables pour défaut de qualité de victime et/ou d'éléments permettant d'étayer le grief.

4. La reconnaissance par les autorités, sans indemnisation, d'une violation

141. Un constat de violation pouvant, en lui-même, valoir satisfaction équitable suffisante au regard de l'article 41 de la Convention pour tout dommage moral subi, la Cour admet que la reconnaissance par les autorités d'une atteinte à la liberté de circulation des requérants sans indemnisation pourrait

entraîner la perte de la qualité de victime dans des cas se caractérisant par la brève durée de la restriction contestée (deux mois voire moins) et dans les circonstances suivantes :

- aucune demande d'indemnisation n'avait été formulée (*D.J. et A.-K.R. c. Roumanie* (déc.), 2009, §§ 79-80) ;
- aucun projet de voyage réel n'a été contrecarré et aucune circonstance n'exigeait la présence du requérant à l'extérieur du pays, la restriction s'analysant ainsi en une entrave formelle et théorique plutôt qu'en une entrave pratique à l'exercice de la liberté de circulation (*Timishev c. Russie* (déc.), 2004).

5. Imputabilité à l'État

142. Lorsqu'elle est le fait de la propre action ou omission du requérant, l'incapacité de ce dernier à exercer sa liberté de circulation n'est pas imputable à l'État défendeur.

143. Ainsi, dans l'affaire *Mogoş et autres c. Roumanie* (déc.), 2004, les requérants, des apatrides qui avaient auparavant renoncé à leur nationalité roumaine, furent arrêtés par la police allemande puis expulsés de force vers la Roumanie, en vertu d'un accord entre les autorités allemandes et roumaines sur les apatrides d'origine roumaine en territoire allemand. Refusant d'entrer sur le territoire roumain, ils furent transférés dans un centre de transit aéroportuaire et ils y restèrent. La Cour a jugé que l'impossibilité alléguée pour eux de quitter la Roumanie avait pour origine leur refus d'entrer sur le territoire roumain et de se conformer aux formalités requises, notamment de demander un passeport d'apatride auprès des autorités roumaines et un visa auprès des autorités consulaires d'un pays de leur choix. Le grief des requérants a donc été rejeté pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

144. Dans l'affaire *Ioviţă c. Roumanie* (déc.), 2017, le droit pour la requérante d'utiliser son passeport fut suspendu lorsque les autorités conclurent que celui-ci avait été falsifié. L'enquête pénale dirigée contre elle à cet égard fut rapidement abandonnée faute de preuves de son implication. Bien que la mesure de suspension eût été levée peu après, la requérante ne put quitter le pays immédiatement. Pour autant que son grief concernait cette dernière période, la Cour a relevé que les autorités internes ne pouvaient être tenues pour responsables du fait qu'elle possédait un passeport non valable qu'il fallait remplacer par un passeport valable. La requérante s'était trouvée dans une situation difficile parce qu'elle n'avait pas conservé avec la diligence nécessaire le passeport qu'elle possédait (§§ 73 et 75). Compte tenu également de la brève durée globale de la mesure (moins de quatre mois) et de la qualité du contrôle opéré autorités internes, ce grief a été rejeté comme pour défaut manifeste de fondement.

IV. La restriction doit être prévue par la loi

145. Toute mesure restreignant le droit à la liberté de circulation doit être prévue par la loi (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, § 104 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, § 64).

146. Dès lors que la Cour conclut que l'ingérence dans les droits d'un requérant au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 n'était pas « prévue par la loi », il n'y a pas lieu de déterminer si l'ingérence poursuivait un but légitime ou si elle était nécessaire dans une société démocratique, comme l'exige le paragraphe 3 de cette disposition, ni si elle était « justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique », au sens du paragraphe 4 (*Sissanis c. Roumanie*, 2007, § 78 ; *Tatishvili c. Russie,* 2007, § 54 ; *Shioshvili et autres c. Russie,* 2016, § 61 ; *Mursaliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2018, § 35 ; *Timichev c. Russie,* 2005, § 49 ; *Gartoukaïev c. Russie*, 2005, § 21 ; *Karpacheva et Karpachev c. Russie*, 2011, § 26 ; *Dzhaksybergenov c. Ukraine,* 2011, § 62 ; *Bolat c. Russie*, 2006, § 69 ; *Cherepanov c. Russie*, 2016, § 46 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020, § 34 ; *Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, §§ 60-62 ; *S.E. c. Serbie*, 2023, § 88).

147. Dans certains cas, la Cour a jugé que l'ingérence dans la liberté de circulation des requérants n'était ni « prévue par la loi » ni « nécessaire », par exemple lorsque le Gouvernement n'avait mis en avant aucune base légale ni aucun but légitime pour justifier les restrictions litigieuses (*Denizci et autres c. Chypre*, 2001, *§* 406) ; à cause d'un retard dans la signification de la décision de révocation des restrictions imposées (*Raimondo c. Italie*, 1994, *§* 40), ou en raison de la prolongation illégale des restrictions sans aucune réparation du préjudice subi (*Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, *§* 45).

148. L'expression « prévue par la loi » veut que le droit national soit compatible avec la prééminence du droit (*Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 70 ; *S.E. c. Serbie*, 2023, *§* 82).

149. Le principe de légalité, qui est l'un des principes découlant de la notion de prééminence du droit, impose aux pouvoirs publics, à tous les niveaux, d'adopter, dans un délai donné ou en temps voulu, toute réglementation subsidiaire qui serait requise le cas échéant par les textes de loi. Lorsqu'une ingérence dans les droits d'un requérant résulte d'une inaction législative qui a duré très longtemps, une telle situation est contraire à l'exigence de légalité (*S.E. c. Serbie*, 2023, §*§* 82-85 et 88).

150. L'expression « prévue par la loi » non seulement impose que la mesure incriminée ait une base légale en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, exigeant de celle-ci qu'elle soit accessible au justiciable et prévisible dans ses effets (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 106 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 66 ; *Khlyustov c. Russie*, 2013, *§* 68 ; *Mursaliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2018, *§* 31 ; *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, *§* 47 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, *§* 54).

151. Conformément à l'exigence d'accessibilité, le justiciable doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. Les actes juridiques qui sont dans le domaine public passent pour satisfaire à cette condition (*Khlyustov c. Russie,* 2013, §*§* 68 et 73).

152. Quant à l'exigence de prévisibilité, on ne peut donc considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Ces conséquences n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience révèle qu'une telle certitude est hors d'atteinte. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi, beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 107). Il serait toutefois irréaliste d'exiger du législateur national qu'il dresse une liste exhaustive des comportements susceptibles de justifier la mise en œuvre de pouvoirs de police administrative (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 184).

153. Le niveau de précision exigé d'une législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les éventualités – dépend dans une large mesure du contenu de la loi en cause, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui elle est adressée (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 108 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 179). De plus, c'est au premier chef aux autorités nationales qu'il appartient d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Khlyustov c. Russie,* 2013, §*§* 68-69 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 75).

154. Une norme est « prévisible » lorsqu'elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance publique. Une loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée, bien que le détail des normes et procédures à observer n'ait pas besoin de figurer dans les règles de droit matériel elles-mêmes (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 109 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 70 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020, *§* 124 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 176).

155. Pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité, une loi doit définir, avec suffisamment de détails, de précision et de clarté, la catégorie de personnes auxquelles les restrictions sont applicables, les types

de comportement et/ou d'autres facteurs susceptibles d'entraîner l'applicabilité d'une restriction, l'autorité habilitée à autoriser une telle ingérence ainsi que le contenu et les limites temporelles des obligations imposées dans ce cadre (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 125 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 129 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, §*§* 68-69).

156. L'exigence de « prévisibilité » ne peut toutefois pas être interprétée comme commandant que les modalités d'application d'une loi soient prévisibles avant même que son application à une affaire donnée ne se concrétise (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 114).

157. Pour être compatible avec la prééminence du droit et offrir une protection contre l'arbitraire, la loi applicable doit prévoir des garanties procédurales minimales à la hauteur de l'importance du principe en cause (*Rotaru c. République de Moldova*, 2020, *§* 24 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 177).

158. En particulier, une ingérence du pouvoir exécutif dans les droits d'une personne au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 doit faire l'objet d'un contrôle effectif que devrait normalement assurer le pouvoir judiciaire, à tout le moins en dernier ressort, au moyen d'un contrôle juridictionnel offrant les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière (*Rotaru c. République de Moldova*, 2020, *§* 25 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 70 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 74 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 177).

159. La portée du contrôle juridictionnel doit englober à la fois la légalité et la proportionnalité de la restriction contestée. Par ailleurs, les autorités n'ont pas le droit de maintenir pendant longtemps les restrictions à la liberté de circulation d'un individu sans en réexaminer périodiquement la justification (*Rotaru c. République de Moldova*, 2020, §*§* 25 et 33 ; *Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 70 ; *Riener c. Bulgarie*, 2006, §*§* 124 et 126 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 50 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 177).

160. Les exigences ci-dessus s'appliquent également à la législation spéciale régissant le fonctionnement de l'état d'urgence : en aucun cas une telle législation spéciale ne peut aller à l'encontre de l'État de droit. La Cour procédera à un examen approfondi des garanties contre les abus et l'arbitraire prévues par cette législation, afin de déterminer si elles régissaient et limitaient effectivement le pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités administratives (*Pagerie c. France*, 2023, §*§* 186-191).

161. Les autorités nationales ne peuvent pas, sans manquer à l'exigence de prévisibilité de la loi, se servir d'une loi sur l'état d'urgence pour adopter, sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4, des mesures restrictives de liberté qui seraient dénuées de lien avec les circonstances ayant justifié leur mise en œuvre. Toutefois, en situation d'urgence, elles peuvent se trouver contraintes de faire des choix opérationnels afin de faire face à l'ensemble de leurs responsabilités. Le lien entre le but poursuivi lors de la déclaration de l'état d'urgence et la justification des mesures prises sur son fondement peut être indirect, mais un lien suffisamment fort doit exister afin de prévenir les abus (*Domenjoud c. France*, 2024, *§* 98). Compte tenu des garanties existant en droit interne, la Cour a estimé que la base légale (la loi spéciale sur l'état d'urgence) d'une assignation à résidence imposée aux requérants soupçonnés d'une participation potentielle à des actions violentes lors d'un sommet sur le changement climatique était prévisible (§*§* 99-101).

162. Dans l'arrêt *Dedu c. Roumanie* (déc.), 2024, §*§* 95-100, la Cour a jugé qu'une décision disciplinaire prononcée contre un haut fonctionnaire des services secrets, fondée sur un document classifié, était « prévue par la loi » étant donné que l'intéressé avait eu accès au document du fait de ses fonctions et que le droit interne fournissait des garanties suffisantes contre les risques d'abus et d'arbitraire, la mesure contestée ayant fait l'objet d'un contrôle à deux niveaux par les tribunaux nationaux, qui avaient eu accès au document classifié et examiné les arguments du requérant.

163. Le constat ultérieur par le juge d'un vice dans la procédure conduite devant une juridiction inférieure n'a pas en lui-même d'incidence rétroactive sur la légalité de l'ingérence au cours de la période antérieure (*S.M. c. Italie* (déc.), 2013, *§* 26 ; *De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, *§* 114).

164. Lorsqu'une restriction à la liberté de circulation est appliquée à titre préventif dans le cadre d'une procédure pénale en cours, sa légalité est étroitement liée à l'existence d'une infraction en droit interne à l'époque des faits et à un motif légitime de soupçonner que le requérant a commis l'infraction reprochée (*Bevc c. Croatie* (déc.), 2020, §§ 48-53).

165. Puisqu'il s'agit d'une mesure préventive susceptible d'affecter les droits et libertés fondamentaux de manifestants pacifiques, la technique de l'« encerclement » par la police doit être régie par un cadre d'emploi déterminant de manière précise les circonstances et les conditions de sa mise en œuvre, les modalités de son déroulement et les limites dans le temps de son utilisation (*Auray et autres c. France*, 2024, §§ 91-94).

166. Certaines questions tenant à la prévisibilité et à la clarté de la restriction contestée, notamment en ce qui concerne sa durée, sont étroitement liées à celle de la proportionnalité et peuvent être examinées en tant qu'élément de celle-ci sur le terrain du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Riener c. Bulgarie*, 2006, § 113).

V. La condition de « nécessité dans une société démocratique » d'une restriction au sens du paragraphe 3

167. Toute mesure restreignant le droit à la liberté de circulation doit poursuivre l'un des buts légitimes visés au troisième paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4 et ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits de l'individu (*De Tommaso c. Italie* [GC], 2017, § 104 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 171 ; *Battista c. Italie*, 2014, § 37 ; *Khlyustov c. Russie*, 2013, § 64 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, §§ 194-195).

168. L'analyse consistant à rechercher si la mesure contestée était « nécessaire dans une société démocratique » comporte donc deux étapes. Il doit être établi tout d'abord que la mesure prise poursuivait un but légitime, puis que l'ingérence dans les droits protégés était à tout le moins nécessaire pour l'atteindre. Pareille analyse est appliquée dans de multiples contextes (*Bartik c. Russie*, 2006, §§ 38 et 46).

A. Buts légitimes

169. Les buts légitimes susceptibles de justifier une ingérence sont énoncés au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (la sécurité nationale, la sûreté publique, le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui) et cette liste est limitative.

170. Le bien-être économique du pays ne figure pas dans la liste des buts légitimes énoncée au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (Rapport explicatif du Protocole n° 4, § 16). Le bien-être économique du pays et les considérations financières s'y rapportant (par exemple, le manque de ressources disponibles ou de solutions techniques) ne peuvent donc justifier des restrictions qui appellent un examen à l'aune du critère de la « nécessité dans une société démocratique » énoncé au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*S.E. c. Serbie*, 2023, § 87).

171. La notion d'« *ordre public* » devrait être comprise dans l'acception large généralement admise dans les pays continentaux. Les impératifs de la répression de la délinquance sont englobés dans la notion de maintien de l'« ordre public » (Rapport explicatif du Protocole n° 4, §§ 16-17).

172. Seuls les motifs s'inscrivant dans le cadre des buts visés au troisième paragraphe constituent, le cas échéant, un support légal à l'adoption par les autorités compétentes de mesures emportant une restriction à la liberté de circulation (*Baumann c. France*, 2001, § 60 ; *S.E. c. Serbie*, 2023, § 82).

173. Le caractère temporaire et la brève durée des mesures incriminées ne justifient pas une dérogation à cette règle. L'article 2 du Protocole n° 4 ne prévoit aucune restriction à la liberté de circulation fondée sur la durée de la privation de ce droit (*Baumann c. France*, 2001, *§* 60).

174. Un gouvernement défendeur ne saurait se prévaloir de circonstances postérieures et externes à la décision prise *ab initio* par les autorités à l'origine de la mesure litigieuse pour en justifier les conséquences sous l'angle du grief invoqué par le requérant tiré de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention (*Baumann c. France*, 2001, *§* 60). Par exemple, dans l'affaire *Baumann c. France*, 2001, la durée effective de la restriction à la liberté de circulation du requérant était courte (un mois seulement) parce qu'il avait été interpellé par des autorités étrangères. En l'absence de coopération judiciaire entre les États concernés en la matière, la Cour a refusé de prendre en compte l'arrestation du requérant dans l'appréciation de la légitimité de la restriction litigieuse.

175. Les buts légitimes énoncés dans l'article 2 du Protocole n° 4 sont définis de manière large et interprétés avec une certaine souplesse, tout comme les clauses restrictives en vertu d'autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles et, dans la plupart des cas, la Cour traite la question sommairement. Les cas dans lesquels elle a émis des doutes sur le but évoqué sont rares (*Merabishvili c. Géorgie* [GC], 2017, §*§* 295-297 et 302).

176. Dans l'affaire *Stamose c. Bulgarie,* 2012, l'interdiction de voyager imposée au requérant dans son pays d'origine après son expulsion des États-Unis d'Amérique visait à décourager et à prévenir les infractions au droit des étrangers dans d'autres États, et à réduire ainsi la probabilité que ces États refusent à d'autres ressortissants bulgares l'entrée sur leur territoire, ou qu'ils durcissent ou refusent d'assouplir leurs règles d'octroi de visas pour les ressortissants bulgares. La Cour a décidé de ne pas statuer sur la question de savoir si l'ingérence litigieuse poursuivait les buts légitimes du maintien de l'ordre public ou de la protection des droits d'autrui, préférant axer son analyse sur la nécessité de la restriction (*§* 32).

177. Dans l'affaire *Napijalo c. Croatie*, 2003, la Cour n'a constaté l'existence d'aucun but légitime, estimant que le requérant n'avait pas été en mesure de connaître les motifs justifiant la rétention prolongée de son passeport. Alors que ce dernier avait été saisi au motif que le requérant avait refusé de payer des pénalités douanières, aucune procédure n'avait été engagée à un quelconque moment contre lui pour ce motif, et la rétention avait été prolongée à cause d'un manque de coordination entre les différentes autorités concernées (§*§* 79-82).

178. Dans l'affaire *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021, la Cour n'était pas convaincue que l'interdiction de déplacement imposée au requérant en raison d'une dette fiscale poursuivait le but légitime affiché : les autorités n'avaient pas du tout cherché à recouvrer leur créance par d'autres moyens plus appropriés, notamment en retranchant le montant de cette créance des sommes dont les requérants disposaient sur leurs comptes en banque ou en confisquant d'autres actifs, alors que ces derniers en avaient fait expressément la demande (§*§* 93-95).

179. Dans l'affaire *Baumann c. France*, 2001, le passeport du requérant avait été saisi dans le cadre d'une enquête de flagrance visant des tiers, qui furent arrêtés et mis en examen peu après. Puisque le requérant n'avait été ni poursuivi ni considéré comme témoin et qu'il était demeuré tiers à cette procédure, la Cour n'a relevé aucun motif permettant de justifier la rétention prolongée d'un document strictement personnel, à tout le moins à compter de la date à laquelle le requérant avait demandé sa restitution. L'arrestation ultérieure de ce dernier à l'étranger aux fins d'une procédure pénale sans rapport a été jugée non pertinente sur ce point (§*§* 60 et 66).

B. Analyse de proportionnalité

180. Une ingérence est réputée « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est

proportionnée au but légitime poursuivi. À cet égard, il faut que les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières si toutes ces conditions se trouvent remplies, c'est à la Cour qu'il revient de trancher en définitive la question de la nécessité de l'ingérence au regard des exigences de la Convention (*Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 84). Les autorités nationales compétentes disposent à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 193).

181. La question de savoir si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et le droit du requérant à la liberté de circulation s'apprécie au regard de toutes les particularités du cas d'espèce (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, *§* 63).

182. La Cour a examiné des restrictions à la liberté de circulation imposées dans une grande variété de situations et elle a appliqué des principes qui avaient été énoncés dans un certain contexte, dans la mesure où ils étaient pertinents, dans des affaires dont les circonstances étaient différentes (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 29 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 36).

183. Lorsque la restriction contestée ne reflète aucun consensus européen établi et ne trouve aucun appui parmi les États membres du Conseil de l'Europe, il appartient à l'État défendeur de la justifier par des raisons particulièrement impérieuses (*Soltysyak c. Russie,* 2011, *§* 51 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 98).

184. La jurisprudence indique que l'analyse de proportionnalité repose sur trois principaux piliers : la justification de la restriction au regard de sa fonction de protection, la qualité de l'appréciation opérée au niveau interne et la sévérité de la restriction. Cette dernière question englobe la durée de la mesure et ses conséquences spécifiques pour le requérant.

1. Le lien entre une restriction et la fonction de protection qui serait la sienne

185. L'exigence communément appelée « critère de proportionnalité » commande que des mesures restrictives soient *proportionnées* pour remplir leur fonction de protection (*Bartik c. Russie*, 2006, *§* 46 ; *Soltysyak c. Russie,* 2011, *§* 48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 93).

186. Autrement dit, une restriction ne se justifie qu'aussi longtemps qu'elle vise le but légitime poursuivi (*Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 49 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 41).

187. Dès lors, une question pourra se poser lorsque la restriction est maintenue :

- au seul motif que les autorités n'ont pas coopéré ou ne se sont pas coordonnées (*Napijalo c. Croatie*, 2003, *§* 80) ;
- au-delà de sa date de validité (*Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, *§* 45) ou une fois atteint le but recherché (*Ignatov c. Bulgarie*, 2009, *§* 38) du fait de la seule inactivité des autorités ;
- en raison d'un retard dans la signification de la décision levant les restrictions imposées (*Raimondo c. Italie*, 1994, *§* 40 ; *Villa c. Italie*, 2010, §*§* 51-52).

188. La restriction ne peut se justifier, dans une affaire donnée, que si des éléments indiquent clairement qu'un intérêt public véritable l'emporte sur le droit de l'intéressé à la liberté de circulation (*Popoviciu c. Roumanie*, 2016, *§* 91 ; *Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, *§* 63 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 194). De tels éléments doivent être fondés sur des faits concrets confirmant réellement l'existence continue du risque que la restriction incriminée cherche à prévenir (*Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, *§* 34 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, *§* 65 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, *§* 196 ; *Pagerie c. France*, 2023, §*§* 194 et 201).

189. Les effets et modalités spécifiques d'une mesure donnée doivent être adaptés à sa finalité (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 199 ; *Fanouni c. France,* 2023, *§* 62).

190. L'efficacité d'une mesure de nature préventive dépend souvent de la rapidité de sa mise en œuvre (*Pagerie c. France*, 2023, § 199 ; *Fanouni c. France*, 2023, § 62 ; *Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 53).

191. Les éléments à retenir dans l'analyse du lien entre une restriction donnée et la fonction de protection qu'elle cherche à avoir dépendent du contexte.

a. Interdiction de quitter le territoire pour les détenteurs de « secrets d'État »

192. La Cour a été saisie d'affaires concernant la Russie dans lesquelles les restrictions litigieuses, qui visaient à empêcher la divulgation d'informations classifiées à des étrangers, remontaient au régime soviétique, à une époque où l'État était en mesure de contrôler la diffusion d'informations vers le monde extérieur par divers moyens tels que la censure de la correspondance et l'interdiction des contacts non surveillés avec des étrangers. Elle n'a cependant pas vu en quoi la restriction inconditionnelle des déplacements internationaux à des fins privées imposée à des personnes qui avaient eu accès à des « secrets d'État » dans leur emploi antérieur pouvait servir les intérêts de la sécurité nationale dans une société démocratique contemporaine : notamment, les informations confidentielles que possédaient les requérants pouvaient être transmises de diverses manières qui n'exigeaient pas leur présence à l'étranger ni même un contact physique direct avec qui que ce soit. De telles restrictions ne pouvaient pas non plus s'expliquer par la nécessité d'assurer la sécurité des requérants à l'étranger : alors qu'il devait s'agir d'un impératif particulièrement important pendant leur emploi, aussi longtemps qu'ils avaient effectivement accès à des informations sensibles à l'époque, la liberté pour eux de quitter le territoire russe était pourtant moins restreinte pendant cette période. En outre, en raison du caractère général de l'interdiction, il n'y avait pas eu de réelle évaluation des risques de sécurité concernant les requérants individuellement. La Cour a donc jugé que le lien avec la fonction de protection précédemment attribuée à de telles mesures faisait défaut (*Bartik c. Russie*, 2006, § 49 ; *Soltysyak c. Russie*, 2011, §§ 49-52 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, §§ 93-96).

b. Restrictions imposées dans le cadre d'une procédure pénale en cours

193. Qu'un État applique différentes mesures préventives restreignant la liberté d'un accusé afin de garantir le bon déroulement d'une procédure pénale et d'assurer sa comparution tout au long de la procédure ne pose pas de problème en soi (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, § 60 ; *Pop Blaga c. Roumanie* (déc.), 2012, § 159 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 33 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 88 ; *Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, § 41 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, § 61 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016, § 88 ; voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 5).

194. La Cour recherche si une restriction donnée est suffisamment liée au but qu'elle poursuit en tenant compte des éléments suivants :

- le comportement du requérant et, en particulier, le risque de fuite (*Pop Blaga c. Roumanie* (déc.), 2012, § 160 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, § 63 ; *Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017, §§ 49-51 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, § 49 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, § 56 ; *Cipriani c. Italie* (déc.), 2010 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, § 54 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 63) ;
- la gravité de l'infraction dont le requérant est inculpé, notamment si celle-ci est punissable d'emprisonnement (*Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017, § 48 ; *Doroshenko c. Ukraine*, 2011, § 54 ; *Pokhalchuk c. Ukraine*, 2010, § 96 ; *Nikiforenko c. Ukraine*, 2010, § 59 ; *Cipriani c. Italie* (déc.), 2010 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 96 ; *Makedonski c. Bulgarie*, 2011, § 39 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006) ;
- la complexité de la procédure (*Popoviciu c. Roumanie*, 2016, § 94 ; *Miażdżyk c. Pologne*, 2012, §§ 38 et 41) ;

- le déroulement de l'enquête et la diligence des autorités dans la conduite de celle-ci pendant toute la durée de la restriction imposée (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, §§ 64-67 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, § 50 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, § 56 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, § 53 ; *Makedonski c. Bulgarie,* 2011, § 42) ;
- la possibilité que la procédure se déroule correctement sans imposer la restriction incriminée (*Miażdżyk c. Pologne,* 2012, §§ 40-41) ;
- le maintien de la restriction une fois prescrits les faits reprochés au requérant (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, § 68 ; *Pokhalchuk c. Ukraine*, 2010, § 96 ; *Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 38 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 96 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, § 51).

195. L'inactivité des autorités, en particulier une fois prescrits les faits reprochés au requérant, est un élément important de l'analyse de la Cour (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, §§ 67-68 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, § 51-53).

196. La complexité d'une affaire du point de vue des faits et de la manière dont il faut s'organiser peut justifier l'application d'une interdiction de voyager pendant une durée limitée (*Popoviciu c. Roumanie*, 2016, § 94), mais pas pendant toute la durée de la procédure pénale (*Miażdżyk c. Pologne,* 2012, § 38).

c. Restrictions imposées afin de prévenir les infractions pénales

197. Les restrictions à la liberté de circulation peuvent se justifier par la nécessité d'empêcher la perpétration d'infractions pénales (voir aussi Guide de jurisprudence sur l'article 5). La Cour a validé de lourdes restrictions à la liberté de circulation qui avaient été imposées à des personnes soupçonnées d'appartenir à des groupes criminels, même en l'absence d'une condamnation (*Raimondo c. Italie*, 1994, § 39 ; *Labita c. Italie* [GC], 2000, § 195).

198. Un acquittement ne prive pas forcément ces mesures de toute raison d'être : en effet, des éléments concrets recueillis au cours du procès, bien qu'insuffisants pour parvenir à une condamnation, peuvent néanmoins justifier des craintes raisonnables que l'individu concerné puisse à l'avenir commettre des infractions pénales (*Labita c. Italie* [GC], 2000, § 195).

199. La Cour a également autorisé de telles restrictions concernant un individu qui représentait un danger pour la société et qui avait été reconnu coupable d'une infraction avec violences (*Villa c. Italie*, 2010, §§ 45-50).

200. Toutefois, le simple fait qu'une personne a été condamnée pénalement et ne s'est pas encore réinsérée ne permet pas de justifier l'imposition de restrictions à sa liberté de quitter son pays (*Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, § 66 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 35).

201. la Cour recherche si une restriction donnée est suffisamment rattachée au but de prévention des infractions pénales en prenant en compte les éléments suivants :

- le comportement du requérant et, en particulier, le risque qu'il se livre à un comportement délictueux ou qu'il récidive (*Villa c. Italie*, 2010, § 46 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 35) ;
- la nature et la gravité du risque décelé pour la vie ou la santé d'une victime précise, par exemple s'agissant de mesures de protection et de prévention prises contre l'auteur de violences domestiques (*Kurt c. Autriche* [GC], 2021, § 183) ;
- l'association du requérant au terrorisme (*Pagerie c. France*, 2023, § 201 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 55) ;
- les données médicales (*Villa c. Italie*, 2010, § 46) ;

- la nature et la gravité des infractions commises par le requérant (*Villa c. Italie*, 2010, *§* 46 ; *Sarkizov et autres c. Bulgarie*, 2012, *§* 66), ainsi que la récidive (*Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 134).

202. Lorsque des restrictions sont imposées dans le contexte d'une menace terroriste, les facteurs suivants doivent être pris en compte :

- la gravité et la durée de cette menace (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 200) ;
- le moment de l'adoption des restrictions, par exemple peu après des attentats terroristes (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 199 ; *Fanouni c. France,* 2023, *§* 62 ; *M.B. c. France*, 2024, § 60) ;
- l'existence d'un faisceau d'éléments et de preuves attestant de l'existence d'un « comportement » s'analysant en une menace, par exemple :
  - une radicalisation religieuse, des tendances violentes, des antécédents judiciaires ;
  - des déclarations publiques, une association avec des djihadistes, des vidéos de propagande djihadiste retrouvées dans le matériel appartenant au requérant (*Pagerie c. France*, 2023, §*§* 198-201 ; *M.B. c. France*, 2024, § 61) ; la découverte d'armes et de munitions prohibées au domicile du requérant (*Fanouni c. France,* 2023, §*§* 55 et 62) ;
- une menace générale pour la société émanant d'une entrée et d'un séjour non autorisés dans une zone de conflit armé à laquelle une organisation terroriste est mêlée (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, *§* 67).

203. Dans l'affaire *Domenjoud c. France*, 2024, la Cour a jugé que, dans le cas de l'un des requérants, il existait, au vu des circonstances très particulières de l'affaire, un lien suffisant entre une assignation à résidence, qui visait principalement à prévenir des heurts avec les forces de l'ordre et la commission de dégradations dans le cadre de la sécurisation d'un sommet international, et le régime de l'état d'urgence appliqué à la suite d'attentats terroristes (§*§* 108, 110 et 116-123). En revanche, la radicalité des convictions politiques d'un autre requérant n'a pas été jugée suffisante pour justifier le risque qu'il contribue aux débordements que craignaient les autorités internes (*§* 133).

204. Une restriction à la liberté de circulation ne saurait se fonder exclusivement sur les convictions ou sur la pratique religieuse d'un individu (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 199 ; *Fanouni c. France,* 2023, *§* 62).

205. S'agissant d'une surveillance policière spéciale visant une personne soupçonnée d'appartenir à la mafia, la Cour a constaté qu'un lien familial – notamment, le simple fait d'être le beau-frère d'un chef mafieux, décédé depuis lors – était insuffisant en l'absence de toute autre preuve concrète démontrant qu'il existait un risque réel que le requérant commette une infraction (*Labita c. Italie* [GC], 2000, *§* 196).

d. Restrictions visant à prévenir les atteintes aux droits des étrangers

206. La Cour peut être disposée à accepter qu'une interdiction de quitter son propre pays imposée en raison d'infractions au droit des étrangers dans un autre État puisse se justifier dans certaines situations impérieuses (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 36).

207. Les éléments pertinents sur la base desquels trancher cette question sont : la gravité de la violation commise par le requérant ; le risque qu'il commette de nouvelles infractions au droit des étrangers dans un autre État ; sa situation familiale ; sa situation financière et personnelle ; et ses antécédents judiciaires (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 35).

208. Les conséquences normales d'une violation grave du droit des étrangers dans un pays seraient que la personne concernée en soit expulsée et interdite (par les lois de ce pays) de rentrer sur son territoire pendant un certain temps (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 34).

e. Restrictions imposées dans le cadre du recouvrement de dettes ou d'amendes

209. Pour se conformer aux exigences de l'article 6 et de l'article 1 du Protocole n° 1, les autorités de l'État sont tenues de fournir l'assistance nécessaire aux créanciers dans l'exécution des décisions de justice rendues contre des débiteurs privés (*Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 92).

210. Une mesure visant à restreindre le droit d'une personne à quitter le pays en vue d'assurer le paiement d'impôts peut poursuivre les buts légitimes du maintien de l'ordre public et de la protection des droits d'autrui (*Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021, *§* 92). L'intérêt public à recouvrer des impôts impayés d'un montant important peut justifier des limitations appropriées au droit du requérant à la liberté de circulation. Les États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir et organiser leurs politiques en matière fiscale et élaborer des mécanismes permettant de veiller à ce que les impôts soient payés (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 119).

211. Toutefois, une restriction à la liberté de circulation du requérant pour dettes impayées ne peut se justifier qu'aussi longtemps qu'elle poursuit son but, c'est-à-dire le recouvrement de la dette (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 122 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009, *§* 37 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 49 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 41 ; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021, *§* 94).

212. Une telle restriction ne saurait servir à sanctionner *de facto* une incapacité à payer (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 123).

213. L'autorité compétente doit être en mesure d'expliquer en quoi une interdiction de déplacement permet d'assurer le recouvrement d'une créance, en tenant compte des circonstances personnelles du requérant et d'autres éléments relatifs à sa situation *(Stetsov c. Ukraine,* 2021, *§* 31; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan,* 2021, *§* 94).

214. Les éléments suivants ont été jugés pertinents pour ce qui est de savoir si une restriction donnée visait effectivement à recouvrer des dettes ou des pénalités :

- le point de savoir si la conduite et l'attitude du requérant donnait à penser qu'il se soustrairait à son obligation de payer s'il était autorisé à quitter le pays (*Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 126-127 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 98 ; *Komolov c. Russie*, 2020, *§* 32 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019, §§ 36-37) ;
- la situation individuelle du requérant, notamment ses ressources pécuniaires et sa capacité à payer le montant dû (*Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 126-127 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 52 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 98 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 44 ; *Komolov c. Russie*, 2020, *§* 32 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019, §§ 38 ; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021, *§* 93) ;
- une dette d'un montant élevé (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 119 ; *Komolov c. Russie*, 2020, *§* 32) ;
- l'extinction postérieure de la dette par le jeu de la prescription (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 129 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020, *§* 30) ou par son paiement (*Ignatov c. Bulgarie*, 2009, *§* 38) ;
- les circonstances entourant le défaut de paiement en question et/ou attestant du risque que, si le débiteur venait à quitter le pays, les chances de recouvrer la dette s'en trouveraient amoindries (*Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 125-127 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 53) ;
- la diligence avec laquelle les autorités ont conduit la procédure d'exécution ou tout autre procédure connexe pendant toute la durée de la restriction imposée (*Napijalo c. Croatie*, 2003, *§* 79 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 52 ; *Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 124-125) ;

- les efforts raisonnables déployés par les autorités pour recouvrer la dette par d'autres moyens appropriés, par exemple la saisie de biens ou des demandes d'informations sur les ressources du requérant à l'étranger (*Riener c. Bulgarie*, 2006, §§ 124-125 ; *Komolov c. Russie*, 2020, § 32 ; *Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan*, 2021, § 93) ;
- l'existence à l'échelon européen et/ou internationale d'un mécanisme d'entraide en matière civile (*Battista c. Italie*, 2014, § 45 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019, § 36).

215. L'intention du débiteur en cas de non-paiement de la dette est difficile à établir et son appréciation laisse une grande place à la subjectivité. Elle ne saurait en outre être le seul motif justifiant la restriction attaquée lorsque celle-ci est maintenue au-delà d'une brève période initiale (*Stetsov c. Ukraine*, 2021, § 31).

216. Lorsque les décisions internes ne fournissent pas d'informations suffisantes en la matière, la Cour ne peut déterminer si l'imposition et le maintien d'une restriction pendant une durée considérable seraient objectivement justifiés par le but de garantir le recouvrement de dettes. C'est ce qui s'était produit dans l'affaire *Gochev c. Bulgarie*, 2009 : les décisions internes étaient uniquement fondées sur ce que requérant n'avait pas nanti ses créanciers et sur l'évaluation de son patrimoine par rapport au montant de sa dette (*Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 52).

217. La Cour n'a pas encore été saisie de la question de savoir si l'application d'une mesure restreignant la liberté de quitter un pays en raison de dettes envers des particuliers peut se justifier par l'importance particulière qu'elles peuvent revêtir pour le créancier, comme par exemple dans le cas d'une pension alimentaire (*Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 57).

f. Restrictions imposées dans le cadre d'une procédure de faillite

218. Les restrictions apportées à la liberté de circulation du requérant dans le but de protéger les intérêts de ses créanciers dans le cadre d'une procédure de faillite ne sont pas contestables en elles-mêmes (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96).

219. La Cour apprécie l'opportunité et la nécessité de telles restrictions en tenant compte de la complexité et de la durée de la procédure, et notamment de la question de savoir si des retards sont imputables au comportement des autorités et/ou du requérant (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96 ; *Gasser c. Italie*, 2006, §§ 30-31 ; *Campagnano c. Italie*, 2006, § 38).

g. Restrictions au déplacement d'enfants mineurs

220. Dans la mesure où de telles mesures visent à protéger les intérêts des enfants concernés et de leurs parents, la Cour apprécie leur opportunité et leur nécessité sur la base des éléments suivants :

- l'existence de raisons objectives de craindre que l'enfant en question ne soit enlevé (*Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, § 213) ou déplacé de manière permanente (*Roldan Texeira et autres c. Italie* (déc.), 2000) ;
- le point de savoir si l'état de destination en question est partie à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (*Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, § 213).

2. Appréciation adéquate au niveau interne

221. Pour apprécier la proportionnalité d'une mesure, il est essentiel, d'une part, que les autorités en motivent l'adoption et, d'autre part, qu'elle soit entourée de garanties procédurales appropriées qui permettront aux autorités d'apprécier si elle se justifie toujours et de prévenir l'arbitraire (*Căşuneanu c. Roumanie* (déc.), 2011, § 53).

222. L'absence de motivation dans les décisions internes appliquant ou maintenant une restriction à la liberté de circulation sera d'autant plus préjudiciable aux droits du requérant que la nécessité d'une restriction diminuera inévitablement avec le temps (*Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 39).

223. Quand bien même elle serait justifiée au départ, une mesure restreignant la liberté de circulation d'un individu peut devenir disproportionnée et porter atteinte aux droits de celui-ci si elle est automatiquement maintenue pendant longtemps (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96 ; *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*, 2006, § 35 ; *Riener c. Bulgarie*, 2006, § 121 ; *Battista c. Italie*, 2014, § 41 ; *Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 49).

224. Les autorités nationales sont tenues de veiller à ce qu'une restriction des droits d'un individu au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 soit, dès le départ et pendant toute sa durée, justifiée et proportionnée au regard des circonstances (*Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 50 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 32 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, § 64 ; *Battista c. Italie*, 2014, § 42 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, § 96).

225. La Cour a constaté un manquement à l'obligation susmentionnée dans de nombreuses affaires où les requérants avaient fait l'objet d'une mesure générale automatique, sans aucun contrôle ni réexamen périodique de sa justification et de sa proportionnalité, et sans tenir le moindre compte de la situation individuelle des requérants (*Bartik c. Russie*, 2006, § 49 ; *Soltysyak c. Russie*, 2011, § 52 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 96 ; *Riener c. Bulgarie*, 2006, §§ 127-128 ; *Battista c. Italie*, 2014, §§ 47-48 ; *Gochev c. Bulgarie*, 2009, § 57 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, § 56 ; *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*, 2006, § 36 ; *A.E.* c. *Pologne*, 2009, § 49 ; *Bessenyei c. Hongrie*, 2008, § 23 ; *Makedonski c. Bulgarie*, 2011, § 44 ; *Potapenko c. Hongrie*, 2011, § 24 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, § 66 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, § 17 ; *Sarkizov et autres c. Bulgarie*, 2012, § 67 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 36 ; *Stamose c. Bulgarie*, 2012, § 36 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020, § 31 ; *Stetsov c. Ukraine*, 2021, § 31).

226. En effet, si les autorités internes n'ont livré aucune motivation ni opéré aucun contrôle juridictionnel approprié sur la question de la proportionnalité, la Cour ne peut spéculer sur l'existence ou non de motifs qui auraient permis de justifier la restriction imposée (*Sarkizov et autres c. Bulgarie*, 2012, § 68 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 36).

a. L'exigence d'une appréciation individualisée

227. L'imposition ou le maintien d'une restriction à la liberté de circulation d'un individu doit être décidé(e) en en appréciant de façon approfondie la justification et la proportionnalité au moyen d'une mise en balance des intérêts concurrents en jeu les uns par rapport aux autres (*Battista c. Italie*, 2014, §§ 44 et 47).

228. Cette évaluation doit englober tous les éléments pertinents de la situation particulière (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, § 89) ainsi que ceux propres au requérant (*Pagerie c. France*, 2023, § 195 ; *Fanouni c. France*, 2023, § 57), par exemple sa situation familiale, professionnelle, financière et personnelle, son comportement (y compris, le cas échéant, la gravité d'une infraction qu'il aurait commise et le risque de récidive), de même que l'existence d'antécédents judiciaires chez lui (*Stamose c. Bulgarie*, 2012, § 35).

229. Lorsque le requérant est un ressortissant étranger et selon la nature de sa plainte, l'évaluation de sa situation individuelle peut appeler la prise en compte de la situation dans son pays d'origine (*L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 93-96).

230. Lorsqu'un requérant est tenu d'accomplir certaines formalités pour exercer sa liberté de circulation, les autorités nationales doivent apprécier s'il en avait eu la possibilité en pratique au regard de sa situation personnelle particulière (*L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 95-96).

231. Une restriction imposée pour des raisons de courtoisie internationale ou des raisons pratiques, sans tenir compte de la situation individuelle de l'intéressé, ne peut se justifier par le simple fait qu'elle a pu être suscitée par des pressions internationales (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 36).

232. Les autorités nationales doivent faire preuve d'une attention et d'un soin particuliers lorsque la situation du requérant se caractérise par de fortes considérations d'humanité (*Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 96).

233. Si l'efficacité d'une mesure préventive dépend souvent de la rapidité de sa mise en œuvre, l'organe national compétent ne se trouve pas pour autant exonéré de son obligation de recueillir des informations pertinentes une fois la mesure imposée (*Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 53).

234. L'appréciation au niveau interne a été jugée déficiente lorsque n'avait pas été prise en compte la situation individuelle du requérant telle qu'affectée par la mesure attaquée, notamment en cas de perturbation de la vie familiale (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 126 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, *§* 50 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, *§* 56 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, *§* 62 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012, *§* 39 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, *§* 23 ; *Bartik c. Russie*, 2006, §*§* 47-48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 96).

235. La prise en compte de la situation individuelle du requérant par les autorités internes pèse lourdement dans l'analyse de la Cour (*Torresi c. Italie* (déc.), 2019, *§* 37 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, *§* 63).

b. L'exigence de réexamen périodique

236. Les autorités internes ne peuvent prolonger pendant longtemps des mesures restreignant la liberté de circulation d'une personne sans réexaminer périodiquement si elles se justifient (*Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie,* 2006, *§* 65 ; *Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 124 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 42 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 50 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009, *§* 37 ; *Pagerie c. France*, 2023, *§* 195).

237. La question de savoir si le droit interne prévoit que les restrictions à la liberté de circulation seront réexaminées à intervalles réguliers est donc un élément pertinent (*Manannikov c. Russie*, 2018, *§* 63 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, *§* 56 ; *Rotaru c. République de Moldova*, 2020, *§* 32 ; *Villa c. Italie*, 2010, *§* 48 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, §*§* 135-136).

238. Lorsqu'une restriction concerne l'entrée et le séjour dans des zones particulières (par exemple, des zones de conflit armé), la Cour recherche si la situation dans les zones concernées a été examinée de manière méticuleuse et continue de manière à justifier la restriction litigieuse (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, *§* 67).

239. La Cour a conclu qu'une restriction s'analysait en réalité en une mesure générale automatique lorsqu'aucun réexamen n'avait eu lieu (*Bessenyei c. Hongrie,* 2008, *§* 23 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 42) ou qu'il n'y avait eu qu'un seul réexamen en plusieurs années (*Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 55 ; *Makedonski c. Bulgarie,* 2011, *§* 44 ; *A.E. c. Pologne*, 2009, *§* 49).

240. Dans le même ordre d'idées, une restriction a été qualifiée d'automatique lorsqu'elle avait été périodiquement prolongée sans que sa justification et sa proportionnalité n'eussent été réellement réexaminées (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 127 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 99).

241. La fréquence voulue de ces réexamens dépendra de la nature de la restriction contestée et des circonstances particulières de chaque cas d'espèce (*Villa c. Italie*, 2010, *§* 48 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 133).

242. Dans l'affaire *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, le requérant, un dangereux criminel récidiviste, fut placé sous surveillance administrative pendant six ans une fois purgée sa peine de prison et sommé de se présenter une fois par mois à la police. S'il n'a pas pu contester cette mesure pendant les trois premières années de sa durée, la Cour n'a pas jugé cet élément incompatible avec

l'exigence de réexamen périodique, compte tenu de la nature et de la faible fréquence de la restriction litigieuse. Par ailleurs, passé ce délai initial de trois ans, la nécessité du maintien de cette mesure pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, tous les six mois, entre chaque rejet de toute demande de levée anticipée de la mesure présentée par le requérant (*§* 137).

243. L'exigence de réexamen périodique a été jugée satisfaite lorsque celui-ci avait eu lieu :

- cinq fois en un an et dix mois environ au titre de mesures de surveillance spéciale obligeant le requérant, un délinquant dangereux, à se présenter une fois par mois à la police, à ne pas quitter son lieu de résidence et à ne pas quitter son domicile la nuit (*Villa c. Italie*, 2010, *§* 49) ;
- huit fois en treize mois au titre des restrictions imposées dans le contexte d'une menace terroriste et comprenant une interdiction de quitter le territoire de la commune où habitait le requérant, un couvre-feu nocturne et une obligation de se présenter trois fois par jour auprès des forces de l'ordre sous peine d'emprisonnement (*Pagerie c. France*, 2023, §*§* 197 et 201) ;
- tous les 30 jours pendant trois mois (*Popoviciu c. Roumanie*, 2016, *§* 95) et trois fois en deux ans environ (*Torresi c. Italie* (déc.), 2019, §*§* 37-38) concernant une interdiction de voyager à l'étranger.

c. Disponibilité d'un contrôle juridictionnel

244. Le contrôle de la justification et de la proportionnalité d'une restriction doit normalement être opéré, au moins en dernière instance, par les tribunaux, car ils offrent les meilleures garanties en matière d'indépendance, d'impartialité et de régularité de la procédure (*Sissanis c. Roumanie*, 2007, *§* 70 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 50 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 133).

245. Le contrôle juridictionnel devrait être suffisamment étendu, afin de permettre à la juridiction de prendre en compte tous les éléments en jeu, y compris ceux relatifs à la proportionnalité de la mesure restrictive (*Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 50 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, *§* 60 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 42 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, *§* 32 ; *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 133 ; *Cimpaka Kapeta c. Belgique*, 2025, § 80).

246. La qualité du contrôle juridictionnel peut, dans certains cas, militer en faveur d'une marge d'appréciation étendue pour l'État défendeur (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, *§* 66).

247. La Cour a estimé que la portée et la qualité du contrôle juridictionnel interne n'avaient pas satisfaisait aux exigences de l'article 2 du Protocole n° 4 dans les cas suivants :

- ce contrôle n'avait porté que sur la légalité formelle de la restriction incriminée (*Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, *§* 36 ; *Khlyustov c. Russie,* 2013, *§* 100 ; *Bartik c. Russie*, 2006, *§* 48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 96) ;
- les juridictions internes n'avaient pas compétence pour examiner la manière dont les autorités avaient exercé leur pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de la nécessité de la mesure en cause (*Gochev c. Bulgarie,* 2009, *§* 54 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, *§* 66 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, *§* 17 ; *Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 35) ;
- les juridictions internes n'avaient pas compétence pour examiner les griefs tirés du refus arbitraire des autorités de clore la procédure à l'origine de la restriction imposée à la liberté de circulation du requérant (*Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, *§* 52) ;
- des arguments et éléments se rapportant spécifiquement à la situation individuelle du requérant avaient été méconnus ou jugés sans pertinence (*Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, *§* 23 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 96 ; *Battista c. Italie*, 2014, *§* 44 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, *§* 63 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, *§* 56 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, §*§* 93-96) ;

- les juridictions internes n'ont pas recherché si la restriction litigieuse était nécessaire et susceptible d'atteindre le but légitime qu'elle était censée servir, si elle correspondait à un besoin social impérieux et si une mesure moins restrictive pouvait être appliquée (*Bartik c. Russie*, 2006, § 48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 96) ;
- les juridictions internes n'ont aucunement réparé le dommage causé par la mesure jugée illicite et/ou injustifiée (*Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, § 45).

248. La procédure de contrôle juridictionnel doit être entourée de garanties procédurales appropriées (*Pagerie c. France*, 2023, § 196 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 56). La Cour peut rechercher en particulier :

- si les droits de la défense ont été pleinement respectés (*Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991), notamment si le requérant a eu accès à un avocat et a bénéficié d'une possibilité réelle d'obtenir des informations sur les accusations portées contre lui, lesquelles motivaient l'imposition de la restriction contestée à sa liberté de circulation (*Marturana c. Italie*, 2008, §§ 188-189 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 207) ;
- si le requérant a effectivement été en mesure de faire valoir ses arguments et si ceux-ci ont été minutieusement analysés (*Popoviciu c. Roumanie*, 2016, §§ 92-93 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, § 63 ; *A.-M.V. c. Finlande*, 2017, § 90 *L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 93-96 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 204 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 58) ;
- si les juridictions internes ont avancé des raisons adéquates et suffisantes, dépourvues de formalisme ou d'arbitraire (*Ioviță c. Roumanie* (déc.), 2017, § 76 ; *Căşuneanu c. Roumanie* (déc.), 2011, §§ 53-54 ; *Moldovan Duda c. Roumanie* (déc.), 2016, § 38 ; *L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 95-96) ;
- si la procédure a été contradictoire (*Marturana c. Italie*, 2008, § 189 ; *Moldovan Duda c. Roumanie* (déc.), 2016, § 37 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 58) ;
- si le requérant a été associé à tous les stades de la procédure et entendu personnellement (*A.-M.V. c. Finlande*, 2017, § 90).
- si le versement au dossier de documents confidentiels (par exemple, des notes du renseignement) était entouré de garanties procédurales suffisantes (*Pagerie c. France*, 2023, § 207 ; *Fanouni c. France,* 2023, §§ 60-61 ; *Domenjoud c. France*, 2024, §§ 112-115 et 126-129 ; *Cimpaka Kapeta c. Belgique*, 2025, §§ 80-84).

3. Gravité d'une restriction

249. Le critère selon lequel la mesure contestée doit être « nécessaire dans une société démocratique » consiste à démontrer que l'ingérence dans les droits protégés était à tout le moins nécessaire pour atteindre le but légitime poursuivi (*Bartik c. Russie*, 2006, § 46 ; *Soltysyak c. Russie,* 2011, § 48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 93).

250. En d'autres termes, la restriction contestée doit être à la mesure de sa fonction de protection : il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (*Soltysyak c. Russie,* 2011, § 53).

251. Lorsqu'elle évalue la gravité d'une restriction donnée, la Cour considère ses conséquences spécifiques sur le requérant, ainsi que sa durée.

a. Conséquences sur le requérant

252. Les éléments suivants ont été jugés pertinents pour apprécier les questions de savoir comment et dans quelle mesure la restriction imposée a touché la situation individuelle du requérant :

i. Type et nature de la restriction

253. Une interdiction de quitter son lieu de résidence est réputée bien plus lourde et sévère qu'une interdiction de quitter tel ou tel pays (*Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006). Un refus de délivrer un passeport aura des conséquences moins lourdes si l'intéressé peut voyager dans certains pays avec sa carte d'identité, au lieu de n'avoir aucune possibilité de quitter le pays (*Cimpaka Kapeta c. Belgique*, 2025, § 77).

254. La Cour examine les décisions d'assignation à résidence en tenant compte de l'étendue de la zone concernée, de sa population, de la capacité du requérant à s'y déplacer librement, à y avoir une vie sociale et à y maintenir des contacts avec le monde extérieur (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 202).

255. S'agissant d'une obligation de se présenter régulièrement à une autorité déterminée, la fréquence imposée de ces déplacements est un élément pertinent. Elle a été jugée faible lorsque le requérant n'était tenu de se présenter qu'une fois par mois (*Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, *§* 137). Lorsque la fréquence imposée est élevée, la Cour peut tenir compte de l'accessibilité de l'autorité compétente et des difficultés de mobilité du requérant (*Pagerie c. France*, 2023, *§* 202).

256. Dans l'affaire *Pagerie c. France*, 2023, *§* 197, la Cour a constaté que le requérant avait fait l'objet d'une ingérence d'une particulière intensité dans la mesure où les restrictions imposées, pendant une durée de treize mois, comprenaient à la fois une interdiction de quitter le territoire de sa commune de résidence, un couvre-feu nocturne, et une obligation de se présenter trois fois par jour auprès des forces de l'ordre, à peine d'emprisonnement.

257. Lorsque l'ingérence est une sanction pécuniaire infligée au requérant, le montant de celle-ci est un élément pertinent (*Ananiyevy c. Russie* [Comité], 2021, *§* 10).

258. Lorsqu'une restriction concerne l'entrée et le séjour dans une zone spécifique (par exemple, une zone de conflit armé), la superficie de cette zone est un élément pertinent (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, *§* 65).

ii. Étendue de la restriction

259. La Cour tient particulièrement compte de l'étendue de la restriction incriminée, notamment s'il s'agissait :

- d'une mesure générale et impersonnelle (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, *§* 34 ; *Bartik c. Russie*, 2006, *§* 48 ; *Soltysyak c. Russie,* 2011, *§* 49 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, *§* 98) ; ou
- d'une mesure assortie de réserves susceptibles de suspension provisoire (*Makedonski c. Bulgarie,* 2011, *§* 40 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie,* 2009, *§* 73) ou d'exceptions pour des motifs particuliers (*Peltonen c. Finlande,* décision de la Commission, 1995 ; *K.S. c. Finlande*, décision de la Commission, 1995).

260. Le régime de la police des frontières de la RDA, examiné dans l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], 2001, fournit un exemple extrême de restriction à la liberté de circulation sans commune mesure avec la fonction de protection affichée. Les requérants, des hauts fonctionnaires de la RDA condamnés pour avoir participé au meurtre d'Allemands de l'Est qui avaient tenté de s'enfuir en Allemagne de l'Ouest, soutenaient que l'instauration et le maintien de ce régime étaient nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publiques et les droits et libertés d'autrui. La Cour a jugé que l'on ne pouvait pas soutenir qu'une mesure générale qui empêchait la quasi-totalité de la population d'un État de quitter son territoire était nécessaire pour protéger sa sécurité ou les autres intérêts légitimes mentionnés (*Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], 2001, *§* 100).

261. Dans l'affaire *Stamose c. Bulgarie,* 2012, la Cour a qualifié de « draconienne » la restriction imposée au requérant à l'aune de l'objectif qu'elle était censée poursuivre, à savoir empêcher les violations du droit des étrangers. Le requérant s'était vu automatiquement interdire de se rendre

dans n'importe quel pays étranger pendant une durée de deux ans au motif qu'il avait enfreint le droit des étrangers dans un pays particulier. L'interdiction de voyager avait été imposée par l'État d'origine du requérant, dont on ne pouvait pas penser qu'il fût directement concerné par l'infraction commise par ce dernier, et alors que le requérant en avait déjà subi les conséquences normales, notamment son expulsion du pays tiers en question (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, §§ 33-34).

262. Dans l'affaire *Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, la Cour a statué sur l'interdiction, sous peine de sanctions pénales, d'entrer et de séjourner, sans autorisation, dans des zones où une organisation terroriste était partie à un conflit armé en cours. Elle a observé que l'interdiction n'était pas absolue car les personnes exerçant une mission ou des fonctions de nature publique auprès d'une organisation danoise, étrangère ou internationale étaient expressément soustraites à cette interdiction. De plus, le requérant aurait pu obtenir l'autorisation d'entrer et de séjourner dans la zone concernée s'il avait poursuivi un but méritoire (*Mørck Jensen c. Danemark*, 2022, §§ 65 et 67).

iii. L'intérêt du requérant à exercer sa liberté de circulation

263. De manière à déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et les intérêts personnels en jeu dans une affaire donnée, la Cour doit rechercher si le requérant avait un intérêt réel à exercer le droit lésé par la restriction litigieuse (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, § 44 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, § 64 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, § 62).

264. À cette fin, la Cour vérifie si le requérant a sollicité un aménagement de la restriction imposée (*Pagerie c. France*, 2023, § 202 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 62) ou s'il a cherché à partir :

- en demandant la permission aux autorités compétentes (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, § 45 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, § 65 ; *Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 64 ; *Komarova c. Russie*, 2006, § 55 ; *Makedonski c. Bulgarie,* 2011, § 41 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 202 ; *Fanouni c. France,* 2023, § 62) ; ou
- en contestant devant les juridictions internes le maintien en application de la restriction (*Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, § 135 ; *Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, § 65 ; *Bulea c. Roumanie*, 2013, § 63 ; *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie,* 2009, §§ 73-74 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012, § 37 ; *Doroshenko c. Ukraine*, 2011, § 55 ; *Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 39 ; *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, § 26).

265. L'impossibilité prolongée de retourner dans son lieu ou pays de résidence habituelle et la séparation d'avec sa famille qui en résulte témoignent également d'un intérêt réel à exercer la liberté de circulation (*Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, § 25 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 62 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012, § 39).

266. Que le requérant n'ait pas démontré un tel intérêt réel en cherchant à lever une restriction pèse lourdement dans le constat de la Cour selon lequel un juste équilibre n'a pas été rompu (*Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006).

267. Il en va de même pour les restrictions d'une durée assez longue (plus de sept ans), par exemple une interdiction de voyager ou de quitter son domicile dans le cadre d'une procédure pénale (*Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie,* 2009, §§ 73-74 ; *Doroshenko c. Ukraine*, 2011, § 55 ; *Komarova c. Russie*, 2006, § 55 ; *Spiteri c. Malte*, 2025, §§ 92 et 94).

268. À cet égard, la Cour prend également en compte le manque de diligence éventuel du requérant en ce qui concerne soit l'épuisement dans les meilleurs délais des voies de recours disponibles, soit l'accomplissement en temps utile des formalités requises.

269. Par exemple, dans l'affaire *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, le requérant avait contesté son interdiction de voyager près d'un an après son application, alors même qu'elle avait été prolongée chaque mois par des décisions susceptibles de recours en justice. La Cour a noté que la non-contestation de ces décisions par le requérant ne pouvait être imputable aux autorités (§ 26).

270. De la même manière, dans l'affaire *Şandru c. Roumanie* (déc.), 2014, les autorités douanières avaient empêché le requérant, un mineur en voyage scolaire, de franchir la frontière au motif que la décision de justice qu'il avait produite en lieu et place du consentement écrit de son père, bien qu'exécutoire, ne portait pas la mention requise « définitif et irrévocable ». La Cour n'a pas jugé que cette mesure ponctuelle était disproportionnée, relevant que le requérant aurait pu obtenir l'ordonnance en bonne et due forme en saisissant le juge suffisamment à l'avance : notamment, il avait réglé le voyage scolaire environ un mois avant la date de départ prévue, mais avait attendu trois semaines avant de demander en urgence une telle ordonnance (*§* 26).

iv. Accès à des mesures provisoires en pratique

271. Un élément important dans l'évaluation des conséquences d'une restriction donnée est le point de savoir si un requérant a effectivement obtenu ou s'est vu refuser des mesures provisoires, par exemple, l'autorisation de quitter le pays ou le lieu de résidence (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, *§* 44 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, *§* 64).

272. Il peut ressortir de refus répétés de telles demandes, en particulier pour des motifs stéréotypés, que la restriction contestée était disproportionnée (*Prescher c. Bulgarie*, 2011, *§* 50 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, *§* 56 ; *Potapenko c. Hongrie,* 2011, *§* 23 ; *Miażdżyk c. Pologne*, 2012, §§ 37 et 41 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, *§* 64).

273. Le fait qu'un requérant a obtenu une autorisation de sortie pèse lourdement dans le constat par la Cour de non-violation de l'article 2 du Protocole n° 4 si la durée de la restriction contestée n'est pas excessive et si aucune question ne se pose quant à la qualité du lien entre cette restriction et la fonction de protection qu'elle est censée avoir (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, §§ 45-46 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, §§ 65-66 ; *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, §§ 27-28 ; *Torresi c. Italie* (déc.), 2019, *§* 37).

274. Cela dit, le fait qu'un requérant a pu bénéficier de mesures provisoires n'est pas déterminant lorsque la Cour nourrit des doutes sérieux quant à la justification du maintien de la mesure attaquée (*Prescher c. Bulgarie*, 2011, *§* 50), surtout en l'absence des réexamens périodiques requis (*Makedonski c. Bulgarie,* 2011, §§ 41-42 et 44).

275. La Cour tient également compte du point de savoir si les autorités ont agi avec la diligence nécessaire lors de l'examen des demandes de mesures provisoires. En particulier, le délai d'environ six mois que les autorités avaient pris pour répondre à une telle demande a été jugé déraisonnable (*Makedonski c. Bulgarie,* 2011, *§* 43).

v. Défaut de notification

276. L'absence de notification en temps utile à l'intéressé de la restriction contestée est un élément à retenir dans l'analyse de proportionnalité. La Cour a examiné des cas où l'absence de notification avait contraint le requérant à interrompre un voyage qu'il entreprenait (*Komolov c. Russie*, 2020, §§ 12 et 32) ou l'avait empêché de contester bien à l'avance la mesure imposée avant un voyage prévu (*Ignatov c. Bulgarie*, 2009, §§ 38-39).

277. En outre, l'absence de notification d'une restriction ou du maintien de celle-ci n'est guère conciliable avec le principe de sécurité juridique, qui est inhérent à la Convention (*Riener c. Bulgarie,* 2006, *§* 129).

vi. Circonstances individuelles particulières

278. La Cour accorde une attention particulière aux conséquences ou problèmes suivants tenant à l'application d'une restriction à la liberté de circulation du requérant :

- une perturbation dans la vie familiale et/ou professionnelle et des difficultés financières dues à l'impossibilité prolongée de revenir :

- dans son pays d'origine (*Miażdżyk c. Pologne*, 2012, §§ 39 et 41 ; *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, § 25) ;
- dans le lieu de résidence habituel (*Manannikov c. Russie*, 2018, § 62) ;
- dans le pays étranger de résidence habituelle (*Riener c. Bulgarie*, 2006, § 126 ; *Prescher c. Bulgarie*, 2011, § 50 ; *Pfeifer c. Bulgarie*, 2011, § 56 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, § 23) ;

- l'impossibilité de se rendre auprès de proches en convalescence ou à charge (*Bartik c. Russie*, 2006, §§ 47-48 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 96 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 64) ;
- l'impossibilité d'assister aux obsèques d'un proche (*Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 96 ; *Potapenko c. Hongrie*, 2011, § 23) ;
- l'impossibilité de bénéficier de soins ou d'un traitement médical spécifique requis (*Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017 ; *Miażdżyk c. Pologne*, 2012, § 39) ou des problèmes de santé (*Pagerie c. France*, 2023, § 202) ;
- un ressortissant étranger craignant de contacter les autorités de son pays d'origine qu'il avait fui avec l'intention de demander l'asile à l'étranger (*L.B. c. Lituanie*, 2022, §§ 90, 93-96).

279. Afin d'obtenir une vue d'ensemble des conséquences de la mesure attaquée, la Cour peut également tenir compte de la situation du requérant avant l'introduction de sa requête, par exemple

- une détention provisoire (*Miażdżyk c. Pologne*, 2012, § 34) ;
- une interdiction prolongée de se déplacer à l'étranger en raison des conditions d'emploi (*Bartik c. Russie*, 2006, § 51).

vii. Renonciation alléguée à la liberté de circulation

280. L'approche adoptée par la Cour consiste à tenir compte de la renonciation alléguée du requérant à ses droits dans l'examen de la proportionnalité de la restriction litigieuse à l'aune plutôt qu'en refusant toute ingérence dans le droit en question *(Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, § 53).

281. Lorsqu'un gouvernement défendeur soutient qu'un requérant a librement consenti à la restriction contestée, la Cour vérifie si la renonciation alléguée est sans équivoque et pleinement consensuelle (*Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 97).

282. Par exemple, dans l'affaire *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, la Cour a rejeté la thèse selon laquelle, en acceptant un emploi qui leur donnait accès à des « secrets d'État », les requérants avaient *ipso facto* consenti à une interdiction de voyager à l'étranger pendant cinq ans à compter de la fin de cet emploi. Elle a pris en compte les éléments suivants : les requérants n'avaient eu aucune prise sur les conditions de leur emploi ; ils avaient bénéficié d'une augmentation de salaire, mais c'était parce qu'ils avaient davantage de responsabilités dans le traitement de données confidentielles et non en compensation de leur incapacité future de voyager à l'étranger ; et ils n'avaient pas non plus eu droit à une telle compensation une fois leur emploi terminé tant que la restriction contestée était en vigueur (§ 97).

283. Il est toutefois difficile de dire si la validité de la renonciation serait le principal souci lorsque la restriction contestée, en tout état de cause, n'est pas suffisamment justifiée parce qu'elle n'a pas réellement de lien avec la fonction de protection qu'elle est censée avoir (*Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 97 ; *Soltysyak c. Russie*, 2011, § 53).

284. La Cour ne tiendra pas compte d'une telle renonciation si l'ingérence en question n'a pas satisfait à l'exigence de légalité (*Golub c. République de Moldova et Russie* [Comité], 2021, § 61).

b. Durée

285. Lorsqu'elle examine la sévérité d'une restriction, la Cour tient compte en particulier de sa durée (*Nikiforenko c. Ukraine*, 2010, § 56 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 90 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, § 210 ; *Șandru c. Roumanie* (déc.), 2014, § 26 ; *Pagerie c. France*, 2023, § 195).

286. La nécessité du maintien d'une restriction donnée diminuera inévitablement avec le temps (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96 ; *Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 39 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 63).

287. Même si une restriction à la liberté de circulation d'une personne était initialement justifiée, son maintien automatique pendant une longue durée peut devenir une mesure disproportionnée violant les droits de l'intéressé (*Riener c. Bulgarie,* 2006, § 121 ; *Battista c. Italie*, 2014, § 41 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009, § 36 ; *Makedonski c. Bulgarie,* 2011, § 45).

288. Dans certains cas, la seule durée de la restriction peut suffire à conclure qu'elle était disproportionnée (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 96).

289. Dans la plupart des cas, la durée comparée de la restriction ne peut à elle seule servir de base pour déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et l'intérêt individuel du requérant à jouir de la liberté de circulation. Cette question doit être appréciée à l'aune d'autres facteurs pertinents et en fonction de toutes les circonstances particulières de l'espèce (*Hajibeyli c. Azerbaïdjan,* 2008*,* § 63 ; *Miażdżyk c. Pologne,* 2012, § 35 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016, § 91).

290. Le poids du facteur que constitue la durée est moins important lorsque les restrictions sont inadéquatement justifiées et/ou maintenues automatiquement (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, § 33).

i. Calcul de la durée à prendre en considération

291. La Cour n'a compétence *ratione temporis* que pour connaître de la période postérieure à la date à laquelle le Protocole n° 4 est entré en vigueur à l'égard de l'État défendeur. Elle peut néanmoins prendre en considération les faits et décisions antérieurs à cette date, pour autant qu'ils restent pertinents par la suite (*Makedonski c. Bulgarie,* 2011, §§ 32 et 44 ; *Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 95 et 120 ; *Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, 2008, §§ 62 et 67).

292. Lorsqu'elle apprécie la durée globale de la restriction litigieuse, la Cour n'exclut pas les périodes pendant lesquelles le requérant a pu exercer illégalement sa liberté de circulation, en contournant la mesure imposée (*Rosengren c. Roumanie*, 2008, § 38 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, §§ 83 et 93-94).

293. La Cour n'exclut pas non plus de la durée globale les périodes pendant lesquelles la restriction contestée a été temporairement levée, par exemple entre l'arrêt et la reprise ultérieure de la procédure sur le fond ou entre la fin de celle-ci et l'ouverture d'une instance distincte. Elle a été saisie de situations dans lesquelles ces périodes pouvaient être d'une durée allant de trois jours à presque six mois. Elle a jugé qu'il aurait semblé artificiel de scinder la durée totale de la mesure restrictive en plusieurs parties aux fins de la procédure au titre de la Convention, et notamment de l'application du délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention (*Ivanov c. Ukraine*, 2006, §§ 92-94 ; *Manannikov c. Russie*, 2018, § 61).

ii. Restrictions automatiques et/ou sans lien réel avec une fonction de protection

294. La durée n'est pas la question essentielle lorsqu'il s'agit de restrictions n'ayant manifestement pas de lien réel avec la fonction de protection qu'elles sont censées avoir, par exemple celles qui sont maintenues uniquement en raison de l'inactivité ou du manque de coopération des autorités (*Napijalo c. Croatie*, 2003, § 80 ; *Vito Sante Santoro c. Italie,* 2004, § 45 ; *Ignatov c. Bulgarie*, 2009, § 38).

295. Par exemple, des restrictions qui n'avaient été maintenues que parce que leur révocation avait été notifiée tardivement ont été jugées contraires à l'article 2 du Protocole n° 4, alors même que les durées en cause n'excédaient pas six mois (*Raimondo c. Italie*, 1994, § 40 ; *Villa c. Italie*, 2010, § 51).

296. Dans le même ordre d'idées, la durée n'est pas considérée comme la question principale lorsque la Cour traite de restrictions qui ont été imposées et maintenues automatiquement sans qu'il y ait eu les réexamens périodiques requis de leur justification et de leur proportionnalité.

297. La Cour a examiné des restrictions automatiques qui avaient été appliquées pendant des périodes précises (*Bartik c. Russie*, 2006, § 49 ; *Soltysyak c. Russie,* 2011, § 52 ; *Berkovich et autres c. Russie*, 2018, § 96 ; *Nalbantski c. Bulgarie*, 2011, § 66 ; *Milen Kostov c. Bulgarie*, 2013, § 17 ; *Sarkizov et autres c. Bulgarie*, 2012, § 67 ; *Vlasov et Benyash c. Russie*, 2016, § 36 ; *Stamose c. Bulgarie,* 2012, § 36).

298. Elle a également connu des restrictions à durée indéterminée, qui avaient notamment été appliquées automatiquement pendant toute la durée de la procédure sur le fond (*Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 120-128 ; *Battista c. Italie*, 2014, §§ 43-48 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, §§ 51-57 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, §§ 51-56 ; *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie,* 2006, §§ 35-36 ; *A.E. c. Pologne*, 2009, §§ 48-49 ; *Bessenyei c. Hongrie,* 2008, § 23 ; *Potapenko c. Hongrie,* 2011, §§ 23-24 ; *Makedonski c. Bulgarie,* 2011, § 44 *; Stetsov c. Ukraine*, 2021, §§ 30-32).

299. Lors de l'examen d'affaires de ce type, la Cour a traité des restrictions dont la durée allait d'un an à plus d'une décennie. Cependant, si elle peut prendre en compte la durée effective des restrictions litigieuses, les éléments relatifs à leur justification au regard de la fonction de protection qu'elles sont censées avoir ou à leurs conséquences sur la situation individuelle du requérant ont bien plus de poids dans son analyse conduisant au constat d'une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Stamose c. Bulgarie,* 2012, §§ 33-36 ; *Riener c. Bulgarie,* 2006, §§ 120-128 ; *Battista c. Italie*, 2014, §§ 43-48 ; *Gochev c. Bulgarie,* 2009, §§ 51-57 ; *Kerimli c. Azerbaïdjan*, 2015, §§ 51-56).

300. Par exemple, dans l'affaire *Bessenyei c. Hongrie,* 2008, l'interdiction de voyager contestée n'avait duré que deux ans. Toutefois, cette durée n'avait eu aucune incidence sur la conclusion de la Cour selon laquelle la restriction litigieuse s'analysait en une mesure automatique d'une durée indéterminée, qui n'avait pris fin que par une modification de la législation.

iii. Durée excessive emportant violation de l'article 2 du Protocole n° 4

301. La durée excessive d'une restriction peut suffire, à elle seule, à conclure que celle-ci était disproportionnée au but légitime qu'elle cherchait à atteindre (*Manannikov c. Russie*, 2018, § 62 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 96 ; *Luordo c. Italie*, 2003, § 96).

302. Toutefois, même dans de tels cas, la Cour cherche en général à renforcer cette conclusion en se basant sur d'autres éléments pertinents tenant au déroulement et à l'objet de la procédure sur le fond (*Luordo c. Italie*, 2003, § 96 ; *Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 90 ; *Pokhalchuk c. Ukraine*, 2010, § 96).

303. Le caractère excessif ou non de la restriction contestée dépend du type de celle-ci et de la nature de la procédure sur le fond (*Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006).

304. Par exemple, la durée d'une interdiction de quitter son domicile a été jugée disproportionnée en elle-même lorsque sa durée dépassait :

- 7 ans et 5 mois dans le cadre d'une procédure de faillite (*Luordo c. Italie*, 2003, § 92 ; *Goffi c. Italie*, 2005, § 20 ; *Bassani c. Italie*, 2003, § 24 ; *Gasser c. Italie*, 2006, §§ 30-31 ; *Shaw c. Italie*, 2009, § 16 ; *Bottaro c. Italie*, 2003, § 54) ;
- 8 ans et 8 mois dans an cadre d'une procédure pénale (*Ivanov c. Ukraine*, 2006, § 96 ; *Pokhalchuk c. Ukraine*, 2010, § 96 ; *Nikiforenko c. Ukraine*, 2010, § 59).

iv. Respect des délais légaux internes

305. Le non-respect des délais légaux internes ne heurte pas automatiquement le juste équilibre à ménager entre les intérêts en jeu (*S.M. c. Italie* (déc.), 2013, *§* 27).

306. Dans l'affaire *S.M. c. Italie* (déc.), 2013, le requérant avait attaqué une restriction imposée pour une durée de deux ans. S'il a fallu huit mois au juge interne pour statuer, au lieu des trente jours prévus par la loi, la Cour n'a pas jugé cette situation disproportionnée. En tout état de cause, la restriction avait été levée bien avant l'expiration du délai initialement fixé.

307. Le fait que les juridictions internes ont examiné avec diligence la contestation par un requérant de la restriction litigieuse et dans les délais légaux peut faire conclure à l'absence de disproportion dans le cas d'espèce (*Ioviţă c. Roumanie* (déc.), 2017, *§* 74).

308. Il en va de même lorsque les autorités nationales délivrent les documents de voyage requis en respectant les délais en la matière. En revanche, le respect des délais légaux ne dispense pas la Cour de vérifier si la période en question n'était pas objectivement trop longue (*Lolova et Popova c. Bulgarie* (déc.), 2015, *§* 48).

v. Restrictions isolées et restrictions de courte durée

309. Lorsqu'une restriction est suffisamment justifiée au regard de la fonction de protection qu'elle est censée avoir, son caractère isolé (*Şandru c. Roumanie* (déc.), 2014, *§* 26) ou sa courte durée peuvent militer fortement en faveur d'un constat de non-violation de l'article 2 du Protocole n°4 (*Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, *§* 214 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016, *§* 97).

310. En effet, des restrictions qui étaient justifiées et avaient duré moins de six mois ont été jugées proportionnées (*Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, *§* 214 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016, *§* 97 ; *Cipriani c. Italie* (déc.), 2010 ; *Pop Blaga c. Roumanie* (déc.), 2012 ; *Ioviţă c. Roumanie* (déc.), 2017, *§* 74 ; *Fanouni c. France*, 2023, *§* 54).

311. Dans le même temps, le caractère isolé d'une restriction donnée ou sa courte durée n'empêche pas la Cour de prendre en considération d'autres facteurs pertinents lorsqu'elle apprécie sa proportionnalité et la qualité du contrôle interne (*Şandru c. Roumanie* (déc.), 2014, *§* 26 ; *Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin*, 2011, *§* 213 ; *Popoviciu c. Roumanie*, 2016, §§ 92-95).

312. Ainsi, dans l'affaire *Komolov c. Russie*, 2020, une interdiction de voyager qui avait été imposée pour une durée de six mois a été jugée disproportionnée au motif que les autorités internes ne l'avaient pas suffisamment justifiée et que le contrôle juridictionnel opéré par elles était superficiel (§§ 31-33).

vi. Durée jugée acceptable quand les autres éléments ne posaient pas problème

313. Dans les affaires suivantes, aucune question particulière ne s'était posée en ce qui concerne la justification des restrictions incriminées, la qualité de l'appréciation au niveau interne ou les conséquences excessives sur la situation individuelle du requérant, de sorte que les organes de la Convention n'ont pas jugé problématique la durée des restrictions litigieuses :

- une interdiction de quitter le lieu de résidence dans les cadres suivants :
  - une procédure de faillite – qui avait duré moins de trois ans et neuf mois (*Di Carlo et Bonaffini c. Italie* (déc.), 2006 ; *Bova c. Italie* (déc.), 2004 ; *Campagnano c. Italie*, 2006, *§* 38) ;
  - une expulsion – qui avait duré près de deux ans et six mois (*Kenane c. France*, décision de la Commission, 1992) ;
  - une procédure pénale –

        - qui avait duré quatre ans et dix mois (*Fedorov et Fedorova c. Russie*, 2005, §§ 45-46 ; *Antonenkov et autres c. Ukraine*, 2005, §§ 65-66) ;
        - qui avait duré près de sept ans et deux mois alors qu'aucun intérêt réel à partir n'avait été démontré (*Doroshenko c. Ukraine*, 2011, § 55 ; *Komarova c. Russie*, 2006, § 55) ;
    - une assignation à résidence à titre de mesure de prévention pénale – qui avait duré environ deux ans et dix mois (*Ciancimino c. Italie*, décision de la Commission, 1991) ;
    - une surveillance spéciale comportant une interdiction de sortir du domicile la nuit et une obligation de se présenter une fois par mois à une autorité désignée – imposée pendant six ans à des fins de prévention des infractions pénales (*Timofeyev et Postupkin c. Russie*, 2021, §§ 136-137) ;
    - une surveillance spéciale comportant une obligation de se signaler à la police une fois par semaine – imposée pendant plus d'un an et un mois (*Cherecheș c. Roumanie* [Comité], 2021, § 43);
    - des restrictions imposées, pendant une durée de treize mois, dans le contexte d'une menace terroriste, qui comprenaient à la fois une interdiction de quitter le territoire de la commune de résidence du requérant, un couvre-feu nocturne, et une obligation de se présenter trois fois par jour auprès des forces de l'ordre, à peine d'emprisonnement (*Pagerie c. France*, 2023, §§ 197 et 203);
    - une interdiction de sortir du domicile la nuit en semaine et toute la journée pendant les week-ends, assortie d'une autorisation de se rendre sur le lieu de travail en semaine – mesure qui avait été imposée dans le cadre d'une procédure pénale pendant une durée d'environ un an et quatre mois (*Trijonis c. Lituanie* (déc.), 2005)
    - une interdiction de voyager dans les contextes suivants :
        - recouvrement d'une dette – environ deux ans (*Torresi c. Italie* (déc.), 2019, § 36) ;
        - une procédure pénale –
            - qui avait duré six ans et cinq mois (*Bulea c. Roumanie*, 2013, § 62 ; *Folnegović c. Croatie* (déc.), 2017 ; *Munteanu c. Roumanie* (déc.), 2015, § 26) ;
            - qui avait duré près de sept ans et deux mois alors qu'aucun intérêt réel à partir n'avait été démontré (*Hristov c. Bulgarie* (déc.), 2006 ; *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie*, 2009, §§ 73-74) ;
            - qui avait duré pendant plus de sept ans, lorsque le requérant était inculpé d'infractions graves nécessitant une coopération internationale ; l'interdiction avait été prononcée en raison de ses antécédents (manque de coopération, fuite et tentative de soustraction à la justice), et du fait qu'il n'avait pas demandé l'autorisation de partir au bout de deux ans (*Spiteri c. Malte*, 2025, §§ 91-94) ;
    - une interdiction d'approcher une clinique d'avortement imposée à un militant anti-avortement pour une durée de six mois (*Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision de la Commission, 1995) ;
    - une interdiction de pénétrer dans un secteur précis de la ville à l'occasion du sommet du G8, qui avait duré cinq jours (*Bigliazzi et autres c. Italie* (déc.), 2008).

VI. Le critère de l'« intérêt public » au paragraphe 4

314. Le critère de l'« intérêt public » visé au paragraphe 4 ne s'applique qu'aux restrictions aux droits à la liberté de circulation et à la liberté de choisir son lieu de résidence énoncées au

paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole n° 4 qui ont été imposées « dans certaines zones déterminées » du territoire d'un État.

315. Le terme « zone », dans l'acception de l'article 2 du Protocole n° 4, ne se réfère pas à une entité géographique ou administrative donnée. Le sens de cette condition est que les restrictions doivent être localisées à un périmètre bien défini (Rapport explicatif du Protocole n° 4, *§* 18).

316. L'applicabilité du quatrième alinéa de l'article 2 du Protocole n° 4 ne se limite pas aux situations d'urgence ni aux cas « graves et temporaires » (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 109).

317. Le critère de l'« intérêt public » appelle une analyse en deux temps : d'abord, la restriction était-elle dans l'« intérêt public » ? Ensuite, était-elle « justifiée dans une société démocratique » (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 115-116 et 136-141) ?

318. Jusqu'à présent, la Cour n'a examiné que très peu d'affaires relevant du paragraphe 4 de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017 ; *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002).

A. La restriction était-elle dans l'« intérêt public » ?

319. L'ajout du quatrième paragraphe à l'article 2 du Protocole n° 4 était motivé par la volonté de prévoir des restrictions fondées sur les exigences du « bien-être économique » (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 109).

320. La Cour a reconnu comme étant d'intérêt public des restrictions qui étaient censées :

- inverser le mouvement de déclin des zones urbaines déshéritées en limitant l'afflux des populations les plus défavorisées (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 115-116) ;
- faire face à une situation d'urgence dans certaines zones urbaines, causée par le trafic et l'usage manifeste de drogues dures en public, en imposant des ordonnances d'interdiction individuelles (*Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, *§* 61 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, *§* 71).

B. La restriction était-elle « justifiée dans une société démocratique » ?

321. Sur ce point, la Cour vérifie si la mesure incriminée était disproportionnée et si les autorités internes ont outrepassé leur marge d'appréciation (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 144, 157 et 165 ; *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, §§ 64-65 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, §§ 71-74).

1. Questions se rapportant spécifiquement à des restrictions relevant de politiques générales

a. Marge d'appréciation

322. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. Le législateur doit disposer d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale : la Cour a déclaré à maintes reprises respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique » ou de l'« intérêt général », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 137).

323. La marge d'appréciation du législateur s'applique en principe tant à la décision de légiférer ou non sur un sujet donné que, une fois qu'il est intervenu, aux règles détaillées édictées pour ménager

un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés en conflit. Les choix opérés par le législateur en la matière n'échappent pas pour autant au contrôle de la Cour. Il incombe à celle-ci d'examiner attentivement les arguments dont le législateur a tenu compte pour parvenir aux solutions qu'il a retenues et de rechercher si un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts de l'État et ceux des individus directement touchés par les solutions en question (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 138).

324. La question essentielle qui se pose sous l'angle de l'article 2 *§* 4 du Protocole n° 4 n'est pas celle de savoir si le législateur aurait pu adopter des règles différentes, mais si, en ménageant comme il l'a fait l'équilibre entre les intérêts en jeu, il a outrepassé la marge d'appréciation dont il bénéficiait au titre de cet article (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 157).

b. Éléments pertinents dans l'appréciation du cadre législatif et politique

325. La Cour considère que, dans la mesure où elle est appelée à apprécier des choix opérés dans le domaine socioéconomique, elle doit en principe s'appuyer sur la situation telle qu'elle se présentait aux autorités à l'époque des faits et non se fonder, avec le bénéfice du recul, sur celle qui prévalait à une date ultérieure (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 147).

326. Dans le cadre d'une telle analyse, la Cour s'appuie sur les éléments suivants :

- le caractère adéquat des choix politiques en cause, à l'époque où ils ont été opérés, à l'aune des buts affichés (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 147) ;
- la qualité du processus décisionnel interne (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 150) ;
- l'existence d'un dispositif adéquat pour la protection des droits et intérêts des personnes lésées, notamment un réexamen périodique, des garanties procédurales et des exemptions au moyen de clauses dérogatoires individuelles (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 151-156) ;
- les conséquences négatives disproportionnées au niveau de chaque personne touchée que les choix politiques en cause ont pu avoir (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §§ 144 et 148).

327. Dans l'affaire *Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, la Cour a examiné une politique publique qui imposait des conditions en termes de durée de résidence et de type de revenus aux personnes souhaitant s'installer dans certaines zones urbaines touchées par la paupérisation et par des problèmes sociaux. Conformément à cette politique, les autorités ne pouvaient délivrer aucune autorisation de résidence aux personnes qui, comme la requérante, ne totalisaient pas six années de résidence dans la commune et ayant les prestations de la sécurité sociale pour unique source de revenus. La Cour a constaté que la proposition de loi qui en était à l'origine avait fait l'objet de débats adéquats et que la législation n'était pas « manifestement dépourvue de base raisonnable », sa mise en œuvre ayant fait l'objet d'un réexamen périodique et les autorités ayant constaté l'efficacité des mesures adoptées pour éviter la stigmatisation des zones concernées. Sur la question de la proportionnalité, elle a relevé que personne n'avait été privé de logement ni contraint de quitter sa résidence : encadrée par des limitations d'ordre géographique et temporel, la politique ne pouvait être appliquée que si des logements de remplacement restaient disponibles au niveau local pour les personnes ne pouvant prétendre à un logement dans ces zones et le délai d'attente de six ans pour pouvoir y prétendre n'était pas excessif. De plus, des dérogations à la condition de durée de résidence étaient permises dans les cas individuels où sa stricte application se serait traduite par des conséquences excessivement dures. Enfin, parmi les garanties procédurales, il y avait un contrôle juridictionnel intégral. Sur la base de ces éléments, la Cour a conclu que le législateur n'avait pas excédé la marge d'appréciation dont il disposait.

2. Facteurs pertinents pour apprécier le fardeau individuel

328. La Cour recherche si le requérant a subi une épreuve disproportionnée en tenant compte des facteurs suivants :

- le comportement individuel du requérant notamment, le cas échéant, l'existence d'une menace pour l'ordre public (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 158) ;
- les conséquences spécifiques sur la situation individuelle du requérant compte tenu de ses besoins particuliers, notamment ses obligations familiales et ses ressources pécuniaires (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 161) ;
- l'existence ou non d'un intérêt réel pour le requérant à exercer le droit touché par la restriction en cause (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §*§* 162-164).

329. Cependant, toute vertueuse qu'elle puisse être, la conduite personnelle du requérant ne peut à elle seule emporter la décision lorsqu'elle est mise en balance avec l'intérêt public que sert une politique publique (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 158).

330. Une préférence personnelle non définie pour laquelle aucune justification n'est avancée ne saurait l'emporter sur une décision des autorités publiques, car cela aurait pour effet de réduire à néant la marge d'appréciation de l'État (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, *§* 166).

331. Dans l'affaire *Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, la Cour était appelée à déterminer si le fait que la requérante n'avait pas satisfait aux conditions pour résider dans certaines zones défavorisées désignées avait été source pour elle de difficultés telles que son intérêt personnel devait l'emporter sur l'intérêt public à inverser le déclin social dans ces zones, que justifiait l'application cohérente à son égard de la règle d'exclusion. La requérante, qui résidait déjà dans une zone de ce type, s'était vu refuser l'autorisation de déménager dans un autre appartement de cette même zone. Dans ce contexte, la Cour s'est inspirée de sa jurisprudence en matière de protection de l'environnement, sur le terrain de l'article 8, pour examiner à quel point l'hébergement de remplacement pour la requérante était adapté, compte tenu de ses besoins particuliers. Premièrement, il n'avait pas été démontré en quoi continuer d'habiter le logement, qu'elle louait dans la zone désignée, constituait pour elle et ses enfants une réelle épreuve. Il n'avait pas été démontré non plus que le logement hors de cette zone, dans lequel elle avait finalement déménagé, était inadéquat ou inadapté. Deuxièmement, la Cour a accordé de l'importance au fait que la requérante n'avait justifié par aucune bonne raison son souhait de rester dans la zone désignée. La requérante n'avait pas non plus avancé de raisons de déménager ailleurs peu avant qu'elle ne pût prétendre à une autorisation de résidence dans la zone en question. De plus, une fois qu'elle pouvait y prétendre, elle n'avait pas exprimé le souhait d'y revenir. Autrement dit, elle n'avait ni justifié les raisons de sa préférence pour la zone désignée ni manifesté un intérêt suffisant d'y résider. Le refus d'autorisation dénoncé n'avait donc pas représenté une épreuve réelle pour elle, au vu de ces circonstances personnelles, au point de violer l'article 2 du Protocole n° 4 (*Garib c. Pays-Bas* [GC], 2017, §*§* 160-165).

332. Dans les affaires *Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, et *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, la Cour a examiné des ordonnances interdisant aux requérants, des toxicomanes, d'entrer dans une zone déterminée d'une ville pendant 14 jours, en réaction à la situation d'urgence née d'une activité importante liée à la drogue. La Cour n'a pas jugé ces mesures disproportionnées, attachant de l'importance aux éléments suivants : premièrement, avant d'imposer les restrictions litigieuses, le maire avait émis plusieurs arrêtés d'interdiction pendant huit heures et avait prévenu les requérants que des arrêtés d'interdiction de 14 jours seraient imposées s'ils consommaient à nouveau des drogues dures en public dans un proche avenir. Or, les requérants étaient revenus à chaque fois dans la zone pour consommer de la drogue. Deuxièmement, les requérants n'habitaient pas et ne travaillaient pas dans la zone concernée et ils avaient fait en sorte que l'un d'eux y pénètre en toute impunité pour y percevoir ses prestations sociales et son courrier. Les restrictions en cause n'avaient donc pas emporté violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (*Olivieira c. Pays-Bas*, 2002, *§* 64 ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, 2002, *§* 72).

Liste des affaires citées

La jurisprudence citée dans le présent guide renvoie à des arrêts et décisions rendus par la Cour, ainsi qu'à des décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission »).

Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

Les arrêts de chambre non « définitifs », au sens de l'article 44 de la Convention, à la date de la présente mise à jour sont signalés dans la liste ci-après par un astérisque (*). L'article 44 *§* 2 de la Convention est ainsi libellé : « L'arrêt d'une chambre devient définitif a) lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ; ou b) trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé ; ou c) lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en requête de l'article 43. ». Si le collège de la Grande Chambre accepte la demande de renvoi, l'arrêt de chambre devient alors caduc et la Grande Chambre rendra ultérieurement un arrêt définitif.

Les hyperliens des affaires citées dans la version électronique du guide renvoient vers la base de données HUDOC (http://hudoc.echr.coe.int/fre) qui donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, de chambre et de comité, affaires communiquées, avis consultatifs et résumés juridiques extraits de la Note d'information sur la jurisprudence), ainsi qu'à celle de la Commission (décisions et rapports) et aux résolutions du Comité des Ministres.

La Cour rend ses arrêts et décisions en anglais et/ou en français, ses deux langues officielles. La base de données HUDOC donne également accès à des traductions de certaines des principales affaires de la Cour dans plus de trente langues non officielles. En outre, elle comporte des liens vers une centaine de recueils de jurisprudence en ligne produits par des tiers.

—A—

A. c. Saint-Marin, décision de la Commission, n° 21069/92, 9 juillet 1993
A.E. c. *Pologne*, n° 14480/04, 31 mars 2009
A.-M.V. c. Finlande, n° 53251/13, 23 mars 2017
Ahtinen c. Finlande (déc.), n° 48907/99, 31 mai 2005
Ananiyevy c. Russie [Comité], n° 47495/11, 16 novembre 2021
Antonenkov et autres c. Ukraine, n° 14183/02, 22 novembre 2005
Aristimuño Mendizabal c. France (déc.), n° 51431/99, 21 juin 2005
Assanidze c. Géorgie [GC], n° 71503/01, CEDH 2004-II
Auray et autres c. France, n° 1162/22, 8 février 2024
Austin et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 39692/09 et autres, 15 mars 2012
Aygün c. Suède, n° 14102/88, décision de la Commission, 9 octobre 1989

—B—

Bartik c. Russie, n° 55565/00, 21 décembre 2006
Bassani c. Italie, n° 47778/99, 11 décembre 2003
Basu c. Allemagne, n° 215/19, 18 octobre 2022
Battista c. Italie, n° 43978/09, 2 décembre 2014
Baumann c. France, n° 33592/96, CEDH 2001-V (extraits)
Beckers c. Pays-Bas, décision de la Commission, n° 12344/86, 25 février 1991
Ben Faiza c. France, n° 31446/12, 8 février 2018
Ben Salah c. Italie, n° 38128/06, 24 mars 2009
Berkovich et autres c. Russie, n° 5871/07 et 9 autres, 27 mars 2018
Berladir et autres c. Russie, n° 34202/06, 10 juillet 2012
Beşleagă c. République de Moldova et Russie, n° 48108/07, 2 juillet 2019
Bessenyei c. Hongrie, n° 37509/06, 21 octobre 2008
Bevc c. Croatie (déc.), n° 36077/14, 28 avril 2020
Bigliazzi et autres c. Italie (déc.), n° 29631/06, 16 décembre 2008
Bolat c. Russie, n° 14139/03, CEDH 2006-XI (extraits)
Bottaro c. Italie, n° 56298/00, 17 juillet 2003
Botti c. Italie (déc.), n° 77360/01, 2 décembre 2004
Bova c. Italie (déc.), n° 25513/02, 23 septembre 2004
Brezny c. République slovaque, décision de la Commission, n° 23131/93, 4 mars 1996
Bulea c. Roumanie, n° 27804/10, 3 décembre 2013
Buzadji c. République de Moldova [GC], n° 23755/07, CEDH 2016

—C—

C. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 10893/84, 2 décembre 1985
Campagnano c. Italie, n° 77955/01, 23 mars 2006
Căşuneanu c. Roumanie (déc.), n° 22018/10, 7 juin 2011
Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme et Mustafayev c. Azerbaïdjan, nos 74288/14 et 64568/16, 14 octobre 2021
Chereches c. Roumanie [Comité], nos 62157/16 et 14348/17, 14 septembre 2021
Cherepanov c. Russie, n° 43614/14, 6 décembre 2016
Chernykh c. Russie (déc.), n° 64672/01, 5 juin 2007
Chiragov et autres c. Arménie [GC], n° 13216/05, CEDH 2015
Chypre c. Turquie [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV
Ciancimino c. Italie, décision de la Commission, n° 12541/86, 27 mai 1991
Cimpaka Kapeta c. Belgique, n° 55000/18, 26 juin 2025
Cinnan v Suède, décision de la Commission, n° 12257/86 et 12319/86, 12 décembre 1988
Cipriani c. Italie (déc.), n° 22142/07, 30 mars 2010
Codona c. Royaume-Uni (déc.), n° 485/05, 7 février 2006
Colon c. Pays-Bas (déc.), n° 49458/06, 15 mai 2012
Consorts Demir c. France, n° 3041/02, 4 avril 2006
Corley et autres c. Russie, nos 292/06 et 43490/06, 23 novembre 2021
Creangă c. Roumanie [GC], n° 29226/03, 23 février 2012
Csorba c. Hongrie (déc.), n° 9295/04, 31 mai 2007

—D—

D.J. et A.-K.R. c. Roumanie (déc.), n° 34175/05, 20 octobre 2009

Dalea c. France (déc.), n° 964/07, 2 février 2010
De Tommaso c. Italie [GC], n° 43395/09, 23 février 2017
Dedu c. Roumanie (déc.), n° 56397/15, 9 avril 2024
Denizci et autres c. Chypre, n° 25316/94 et autres, 23 mai 2001
Di Carlo et Bonaffini c. Italie (déc.), n° 770/03, 8 juin 2006
Diamante et Pelliccioni c. Saint-Marin, n° 32250/08, 27 septembre 2011
Djavit An c. Turquie, n° 20652/92, 20 février 2003
Dobrovitskaya et autres c. République de Moldova et Russie [comité], n° 41660/10 et 5 autres, 3 septembre 2019
Doğan et autres c. Turquie, nos 8803/02 et 14 autres, CEDH 2004-VI (extraits)
Domenjoud c. France, nos 34749/16 et 79607/17, 16 mai 2024
Doroshenko c. Ukraine, n° 1328/04, 26 mai 2011
Dremlyuga c. Lettonie (déc.), n° 66729/01, 29 avril 2003
Dzhaksybergenov c. Ukraine, n° 12343/10, 10 février 2011

—E—

E.M.B. c. Roumanie (déc.), n° 4488/03, 28 septembre 2010
Éva Molnár c. Hongrie, n° 10346/05, 7 octobre 2008

—F—

F.S.M. c. République tchèque (déc.), n° 39803/98, 27 avril 1999
Fanouni c. France, n° 31185/18, 15 juin 2023
Fedorov et Fedorova c. Russie, n° 31008/02, 13 octobre 2005
Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et autres c. France, nos 48151/11 et 77769/13, 18 janvier 2018
Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie, n° 41463/02, CEDH 2006-XII
Folnegović c. Croatie (déc.), n° 13946/15, 10 janvier 2017

—G—

Gafencu c. Roumanie, décision de la Commission, n° 29055/95, 20 mai 1997
Garib c. Pays-Bas [GC], n° 43494/09, 6 novembre 2017
Gartoukaïev c. Russie, n° 71933/01, 13 décembre 2005
Gasser c. Italie, n° 10481/02, 21 septembre 2006
Géorgie c. Russie (II) [GC] (fond), n° 38263/08, 21 janvier 2021
Géorgie c. Russie (IV) (déc.), n° 39611/18, 28 mars 2023
Gochev c. Bulgarie, n° 34383/03, 26 novembre 2009
Goffi c. Italie, n° 55984/00, 24 mars 2005
Golub c. République de Moldova et Russie [Comité], n° 48020/12, 30 novembre 2021
Gorfunkel c. Russie, n° 42974/07, 19 septembre 2013
Guzzardi c. Italie, n° 7367/76, 6 novembre 1980
Guzzardi c. Italie, décision de la Commission, n° 7960/77, 5 octobre 1977

—H—

H.L. c. Royaume-Uni, n° 45508/99, 5 octobre 2004

H.M. c. Suisse, n° 39187/98, 26 février 2002
Hajibeyli c. Azerbaïdjan, n° 16528/05, 10 juillet 2008
Härginen c. Finlande, décision de la Commission, n° 31934/96, 14 avril 1998
Hristov c. Bulgarie (déc.), n° 32461/02, 3 avril 2006

—I—

I.H. c. Autriche, décision de la Commission, n° 10533/, 04 octobre 1989
Ignatov c. Bulgarie, n° 50/02, 2 juillet 2009
İletmiş c. Turquie, n° 29871/96, 6 décembre 2005
Ilias et Ahmed c. Hongrie [GC], n° 47287/15, 21 novembre 2019
Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie, n° 23530/02, 2 juillet 2009
Ioviţă c. Roumanie (déc.), n° 25698/10, 7 mars 2017
Ivanov c. Ukraine, n° 15007/02, 7 décembre 2006

—J—

J.R. et autres c. Grèce, n° 22696/16, 25 janvier 2018

—K—

K.S. c. Finlande, décision de la Commission, n° 21228/93, 24 mai 1995
Karpacheva et Karpachev c. Russie, n° 34861/04, 27 janvier 2011
Kenane c. France, décision de la Commission, n° 16809/90, 19 février 1992
Kerimli c. Azerbaïdjan, n° 3967/09, 16 juillet 2015
Khlaifia et autres c. Italie [GC], n° 16483/12, 15 décembre 2016
Khlyustov c. Russie, n° 28975/05, 11 juillet 2013
Komarova c. Russie, n° 19126/02, 2 novembre 2006
Komolov c. Russie, n° 32811/17, 25 février 2020
Kotiy c. Ukraine, n° 28718/09, 5 mars 2015
Krombach c. France (déc.), n° 29731/96, 29 février 2000
Kurt c. Autriche [GC], n° 62903/15, 15 juin 2021
Kutsenko c. Russie, n° 12049/02, 1er juin 2006
Kuzmin c. Russie (déc.), n° 58939/00, 6 juin 2002

—L—

L.B. c. Lituanie, n° 38121/20, 14 juin 2022
Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, 6 avril 2000
Landvreugd c. Pays-Bas, n° 37331/97, 4 juin 2002
Lindner et Hammermayer c. Roumanie, n° 35671/97, 3 décembre 2002
Lipkowsky et Mc Cormack c. Allemagne (déc.), n° 26755/10, 18 janvier 2011
Loizidou c. Turquie (fond), 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
Lolova et Popova c. Bulgarie (déc.), n° 68053/10, 20 janvier 2015
Luordo c. Italie, n° 32190/96, CEDH 2003-IX
Lypovchenko et Halabudenco c. République de Moldova et Russie, nos 40926/16 et 73942/17, 20 février 2024

—M—

M. c. Danemark, décision de la Commission, n° 17392/90, 14 octobre 1992
M. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 10307/83, 6 mars 1984
M c. France, décision de la Commission, n° 10078/82, 13 décembre 1984
M.B. c. France, no 31913/21, 5 décembre 2024
M.S. c. Belgique, n° 50012/08, 31 janvier 2012
Magdić c. Croatie (déc.) [comité], n° 17578/20, 5 juillet 2022
Maggio et autres c. Italie (déc.), n° 46286/09 et autres, 8 juin 2010
Makedonski c. Bulgarie, n° 36036/04, 20 janvier 2011
Makuc et autres c. Slovénie (déc.), n° 26828/06, 31 mai 2007
Manannikov c. Russie, n° 74253/17, 23 octobre 2018
Marangos c. Chypre, décision de la Commission, n° 31106/96, 20 mai 1997
Marturana c. Italie, n° 63154/00, 4 mars 2008
Maszni c. Roumanie (déc.), n° 59892/00, 28 septembre 2004
Memedova et autres c. Macédoine du Nord, n°s 42429/16 et 2 autres, 24 octobre 2023
Merabishvili c. Géorgie [GC], n° 72508/13, 28 novembre 2017
Miażdżyk c. Pologne, n° 23592/07, 24 janvier 2012
Milen Kostov c. Bulgarie, n° 40026/07, 3 septembre 2013
Mogoş et autres c. Roumanie (déc.), n° 20420/02, 6 mai 2004
Moldovan Duda c. Roumanie (déc.), n° 1453/08, 2 février 2016
Monory c. Hongrie et Roumanie (déc.), n° 71099/01, 17 février 2004
Mørck Jensen c. Danemark, n° 60785/19, 18 octobre 2022
Munteanu c. Roumanie (déc.), n° 39435/08, 01 décembre 2015
Mursaliyev et autres c. Azerbaïdjan, n°s 66650/13 et 10 autres, 13 décembre 2018

—N—

N. c. France, décision de la Commission, n° 16698/90, 3 février 1992
N.D. et N.T. c. Espagne [GC], n°s 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020
Nada c. Suisse [GC], n° 10593/08, 12 septembre 2012
Nagovitsine c. Russie, n° 6859/02, 24 janvier 2008
Nagy c. Hongrie (déc.), n° 6437/02, 6 juillet 2004
Nalbantski c. Bulgarie, n° 30943/04, 10 février 2011
Napijalo c. Croatie, n° 66485/01, 13 novembre 2003
Natalya Gerasimova c. Russie (déc.), n° 24077/02, 25 mars 2004
Nikiforenko c. Ukraine, n° 14613/03, 18 février 2010
Noack et autres c. Allemagne (déc.), n° 46346/99, CEDH 2000-VI
Nordblad c. Suède, décision de la Commission, n° 19076/91, 13 octobre 1993

—O—

O.I.J. c. République tchèque (déc.), n° 41080/98, 27 avril 1999
Olivieira c. Pays-Bas, n° 33129/96, 4 juin 2002
Omwenyeke c. Allemagne (déc.), n° 44294/04, 20 novembre 2007
Oprescu c. Roumanie, n° 36039/97, 14 janvier 2003

—P—

P. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 12068/86 1er décembre 1986
Pagerie c. France, n° 24203/16, 19 janvier 2023
Parmak et Bakır c. Turquie, nos 22429/07 et 25195/07, 3 décembre 2019
Paşaoğlu c. Turquie, n° 8932/03, 8 juillet 2008
Peltonen c. Finlande, décision de la Commission, n° 19583/92, 20 février 1995
Penchevi c. Bulgarie, n° 77818/12, 10 février 2015
Pfeifer c. Bulgarie, n° 24733/04, 17 février 2011
Phull c. France (déc.), n° 35753/03, 11 janvier 2005
Piermont c. France, nos 15773/89 et 15774/89, 27 avril 1995
Pini et autres c. Roumanie, nos 78028/01 et 78030/01, 22 juin 2004
Piperea c. Roumanie (déc.) [comité], n° 24183/21, 5 juillet 2022
Pokhalchuk c. Ukraine, n° 7193/02, 7 octobre 2010
Polley c. Belgique, décision de la Commission, n° 12192/86, 6 mars 1991
Poninski c. Pologne (déc.), n° 28046/95, 10 février 2000
Pop Blaga c. Roumanie (déc.), n° 37379/02, 10 avril 2012
Popoviciu c. Roumanie, n° 52942/09, 1er mars 2016
Potapenko c. Hongrie, n° 32318/05, 1er février 2011
Prescher c. Bulgarie, n° 6767/04, 7 juin 2011

—R—

R.R. et autres c. Hongrie, n° 36037/17, 2 mars 2021
R.R. c. Roumanie (n° 1) (déc.), n° 1188/05, 12 février 2008
R.R. c. Roumanie (n° 3) (déc.), n° 18074/09, 15 mars 2011
Raimondo c. Italie, n° 12954/87, 22 février 1994
Reyntjens c. Belgique, décision de la Commission, n° 16810/90, 9 septembre 1992
Riener c. Bulgarie, n° 46343/99, 23 mai 2006
Roldan Texeira et autres c. Italie (déc.), n° 40655/98, 26 octobre 2000
Rosengren c. Roumanie, n° 70786/01, 24 avril 2008
Rotaru c. République de Moldova, n° 26764/12, 8 décembre 2020
Roux c. France, décision de la Commission, n° 26355/95, 29 novembre 1995

—S—

S. c. Suède, décision de la Commission, n° 10653/83, 6 mai 1985
S. c. Suède, décision de la Commission, n° 12694/87, 7 octobre 1988
S.E. c. Serbie, n° 61365/16, 11 juillet 2023
S.M. c. Italie (déc.), n° 18675/09, 8 octobre 2013
Şandru c. Roumanie (déc.), n° 1902/11, 14 janvier 2014
Sarkizov et autres c. Bulgarie, nos 37981/06 et autres, 17 avril 2012
Sarmina et Sarmin c. Russie (déc.), n° 58830/00, 22 novembre 2005
Schmid c. Autriche, n° 10670/83, décision de la Commission, 9 juillet 1985
Schober c. Autriche (déc.), n° 34891/97, 9 novembre 1999
Shaw c. Italie, n° 981/04, 10 mars 2009
Shimovolos c. Russie, n° 30194/09, 21 juin 2011
Shioshvili et autres c. Russie, n° 19356/07, 20 décembre 2016
Sisojeva et autres c. Lettonie (déc.), n° 60654/00, 9 novembre 2000
Sissanis c. Roumanie, n° 23468/02, 25 janvier 2007

Soltysyak c. Russie, n° 4663/05, 10 février 2011
Spiteri c. Malte, n° 37055/22, 13 mai 2025
Stamose c. Bulgarie, n° 29713/05, 27 novembre 2012
Stapleton c. Irlande (déc.), n° 56588/07, 4 mai 2010
Stephens c. Chypre, Turquie et Organisation des Nations unies (déc.), n° 45267/06, 11 décembre 2008
Stetsov c. Ukraine, n° 5170/15, 11 mai 2021
Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne [GC], nos 34044/96 et 2 autres, CEDH 2001-II
Szyszkowski c. Saint-Marin (déc.), n° 76966/01, 6 mai 2003

—T—

Tatishvili c. Russie, n° 1509/02, 22 février 2007
Terheş c. Roumanie (déc.), n° 49933/20, 13 avril 2021
Timichev c. Russie, nos 55762/00 et 55974/00, CEDH 2005-XII
Timishev c. Russie (déc.), nos 55762/00 et 55974/00, 30 mars 2004
Timofeyev et Postupkin c. Russie, nos 45431/14 et 22769/15, 19 janvier 2021
Todirică et autres c. Roumanie (déc.), n° 21504/03, 8 novembre 2011
Torresi c. Italie (déc.), n° 68957/16, 17 décembre 2019
Trijonis c. Lituanie (déc.), n° 2333/02, 17 mars 2005

—U—

U. et S. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 11825/85, 1er décembre 1986
Ukraine c. Russie (Crimée) (déc.) [GC], nos 20958/14 et 38334/18, 16 décembre 2020
Ukraine et Pays-Bas c. Russie (déc.) [GC], nos 43800/14, 8019/16 et 28525/20, 30 novembre 2022
Uzun c. Allemagne, n° 35623/05, CEDH 2010 (extraits)

—V—

Vadym Melnyk c. Ukraine, nos 62209/17 et 50933/18, 15 septembre 2022
Valkeajärvi c. Finlande (déc.), n° 34015/14, 1er décembre 2015
Van de Vin et autres c. Pays-Bas, décision de la Commission, n° 13628/88, 8 avril 1992
Van den Dungen c. Pays-Bas, décision de la Commission, n° 22838/93, 22 février 1995
Victor-Emmanuel De Savoie c. Italie (déc.), n° 53360/99, 13 septembre 2001
Viel c. France (déc.), n° 41781/98, 14 décembre 1999
Villa c. Italie, n° 19675/06, 20 avril 2010
Vito Sante Santoro c. Italie, n° 36681/97, CEDH 2004-VI
Vlasov et Benyash c. Russie, nos 51279/09 et 32098/13, 20 septembre 2016

—W—

Ward c. Royaume-Uni (déc.), n° 31888/03, 9 novembre 2004
Willems c. Pays-Bas (déc.), n° 57294/16, 9 novembre 2021
Women On Waves et autres c. Portugal, n° 31276/05, 3 février 2009

—X—

X. c. Belgique, décision de la Commission, n° 8901/80, 16 octobre 1980
X. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 7680/76, 16 mai 1977
X. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 4256/69, 14 décembre 1970
X. c. Allemagne, décision de la Commission, n° 4436/70, 26 mai 1970
Xhavara et autres c. Italie et Albanie (déc.), n° 39473/98, 11 janvier 2001

—Y—

Yildirim c. Roumanie (déc.), n° 21186/02, 20 septembre 2007

—Z—

Z.A. et autres c. Russie [GC], n° 61411/15, 21 novembre 2019
Zambrano c. France (déc.), n° 41994/21, 21 septembre 2021
Zilli et Bonardo c. Italie (déc.), n° 40143/98, 19 février 2004