Nations Unies CCPR/C/136/D/3285/2019

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
14 décembre 2022
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication nº 3285/2019*, **

Communication soumise par :	Rashid Ruzimatov (premier auteur), Irina Kakabaeva (deuxième auteure) et Rakhim Ruzimatov (troisième auteur) (représentés par des conseils, Karina Moskalenko et Marina Makarova)
Victime(s) présumée(s) :	Les auteurs
État partie :	Turkménistan
Date de la communication :	9 juillet 2018 (date de la lettre initiale)
Références :	Décision prise en application de l'article 92 du Règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 10 avril 2019 (non publiée sous forme de document)
Date des constatations :	26 octobre 2022
Objet :	Interdiction de quitter le Turkménistan
Question(s) de procédure :	Défaut de coopération de l'État partie
Question(s) de fond :	Liberté de circulation − dans son propre pays ; vie privée ; droits de la famille
Article(s) du Pacte :	12 et 17
Article(s) du Protocole facultatif :	1er

1. Les auteurs de la communication − Rashid Ruzimatov (ci-après, le premier auteur), né en 1951, son épouse, Irina Kakabaeva (ci-après, la deuxième auteure), née en 1952, et leur fils, Rakhim Ruzimatov (ci-après, le troisième auteur), né en 1984 − sont des ressortissants du Turkménistan et de la Fédération de Russie. Les auteurs affirment que l'État partie a violé les droits qu'ils tiennent des articles 12 et 17 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 1er août 1997. Les auteurs sont représentés par des conseils.

* Adoptées par le Comité à sa 136e session (10 octobre-4 novembre 2022).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu et Gentian Zyberi.

Merci de recycler

Rappel des faits présentés par les auteurs

2.1 Le 18 septembre 2002, les premier et deuxième auteurs ont été conduits au Ministère de l'intérieur turkmène pour être interrogés. Le lendemain, ils ont été interrogés par le Comité d'enquête, l'unité des enquêtes pénales du Ministère de l'intérieur, et le Ministère de la sécurité nationale. Les interrogatoires concernaient leur gendre, Murad Garabaev, qui avait fait l'objet de poursuites en 2002 pour des motifs liés au transfert illégal d'une importante somme d'argent provenant de la Banque centrale du Turkménistan. Le Comité d'enquête a confisqué les passeports des auteurs mais les leur a retournés un mois plus tard.

2.2 En février 2003, au point de contrôle des passeports à l'aéroport international d'Achgabat, le premier auteur s'est vu refuser l'embarquement à bord d'un avion à destination de la Russie. Il a alors appris qu'il faisait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire. En 2004 et 2006, il a demandé en vain l'autorisation de quitter le Turkménistan pour rendre visite à son père malade, et, plus tard, pour assister aux funérailles de ce dernier.

2.3 Apprenant que son époux était frappé d'une interdiction de sortie du territoire, la deuxième auteure s'est enquise de sa propre situation auprès du Bureau du Procureur général. Elle a découvert qu'elle aussi faisait l'objet d'une interdiction similaire.

2.4 Le troisième auteur vivait, étudiait et travaillait en Russie depuis 2002. En 2014, il est venu rendre visite à ses parents au Turkménistan et, en août 2014, alors qu'il allait rentrer en Russie, il a été empêché de quitter le territoire turkmène.

2.5 Aucun des auteurs n'a été notifié de son inscription sur la liste des personnes frappées d'une interdiction de quitter le pays ni informé des raisons de cette mesure.

2.6 Entre 2003 et 2017, les auteurs ont introduit une quarantaine de recours auprès de nombreuses institutions de l'État dans le but de faire lever l'interdiction. La plupart de leurs requêtes ont été transmises au Service des migrations, auquel il faut s'adresser, depuis 2013, pour savoir si l'on fait l'objet d'une interdiction de sortie (c'est-à-dire si l'on figure sur la « liste noire »). La réponse du Service des migrations était toujours la même, à savoir que leur demande avait été transmise aux autorités compétentes et qu'en application de la décision de ces dernières, l'interdiction de sortie demeurait en vigueur.

2.7 En avril 2015, les auteurs ont déposé une plainte civile contre la décision illégale du Service des migrations, datée du 3 mars 2015, auprès du tribunal du district Kopet-Dag, à Achgabat[1]. Ils ont affirmé qu'il leur était interdit de quitter le pays depuis treize ans, qu'ils n'avaient pas la possibilité de voir les membres de leur famille qui vivaient à l'étranger et que le Service des migrations n'avait pas résolu le problème, ni expliqué les raisons pour lesquelles ces restrictions leur étaient imposées. Ils ont demandé au Service des migrations de lever l'interdiction de sortie. Le 5 mai 2015, le tribunal du district Kopet-Dag les a déboutés de leur demande pour défaut de fondement, au motif que le Service des migrations était un organe exécutif et n'était pas à l'origine de la décision d'interdiction de sortie[2]. Le 14 mai 2015, les auteurs ont formé un recours devant le tribunal municipal d'Achgabat. Ils ont été déboutés le 4 juin 2015. Le 24 juin 2015, ils ont saisi la Cour suprême d'une demande de réexamen aux fins de contrôle. Le 21 juillet 2015, la Cour suprême a renvoyé la plainte au tribunal municipal d'Achgabat. Le 3 août 2015, ce dernier a rejeté la demande de réexamen aux fins de contrôle. Le 7 août 2015, les auteurs ont saisi la Cour suprême d'une nouvelle demande de réexamen aux fins de contrôle, que la Cour a rejetée le 18 août 2015.

2.8 Au cours des audiences, un représentant du Service des migrations a refusé d'indiquer quel organisme avait émis l'interdiction de sortie et d'expliquer les raisons pour lesquelles cette mesure avait été imposée.

2.9 Le 20 décembre 2017, un Bureau du Médiateur nouvellement créé a informé les auteurs que l'interdiction de sortie dont ils faisaient l'objet avait été émise par le Comité de la sécurité nationale. Le Médiateur n'a pas répondu à la demande des auteurs, qui sollicitaient son aide en vue d'obtenir la levée de l'interdiction.

[1] Dans sa décision, le Service des migrations indique que la demande des auteurs datée du 29 janvier 2013 a été examinée et communiquée aux autorités compétentes et qu'en application de la décision prise par ces dernières, l'interdiction de quitter le pays demeure en vigueur.

[2] Le tribunal n'a pas précisé de quel organisme émanait la décision d'interdiction.

2.10 Les auteurs affirment qu'ils ont épuisé tous les recours administratifs et judiciaires disponibles. Ils estiment qu'il serait inutile de saisir de nouveau les tribunaux, lesquels examinaient leurs plaintes de manière superficielle, sans procéder à une analyse juridique.

Teneur de la plainte

3.1 Les auteurs font valoir que le droit à la liberté de circulation que leur reconnaît l'article 12 du Pacte a été violé du fait de l'interdiction de sortie qui leur a été imposée. Ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte. Les auteurs affirment que dans leur cas, l'interdiction de sortie ne répond pas à ces critères. En plus de quinze ans, ils n'ont jamais reçu d'explication sur les raisons pour lesquelles une interdiction de sortie leur avait été imposée. La législation qui régit les restrictions à la liberté de quitter le pays est imprécise, rendant possible une application arbitraire[3].

3.2 Les auteurs dénoncent une immixtion arbitraire et illégale dans leur vie privée et leur vie de famille, en violation de l'article 17 du Pacte. Ils n'ont pas la possibilité de rendre visite aux membres de leur famille résidant en Fédération de Russie (leur fille et leurs petits-enfants). La deuxième auteure est atteinte de plusieurs maladies chroniques et ne peut pas se rendre en Russie pour bénéficier des soins médicaux spécialisés dont elle a besoin. Le troisième auteur, qui a vécu quatorze ans en Fédération de Russie, a perdu son emploi et ses amis du fait de l'interdiction de sortie.

Défaut de coopération de l'État partie

4. Par des notes verbales datées du 10 avril 2019, du 2 juillet 2020 et du 5 novembre 2020, le Comité a prié l'État partie de lui faire parvenir des informations et des observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication. Le Comité note qu'il n'a reçu aucune information à ce titre. Il regrette que l'État partie n'ait apporté aucun éclaircissement sur la recevabilité ou le fond des griefs des auteurs. Il rappelle que l'article 4 (par. 2) du Protocole facultatif fait obligation aux États parties d'examiner de bonne foi toutes les allégations portées contre eux et de communiquer au Comité toutes les informations dont ils disposent. Le Comité considère qu'en l'absence de réponse de l'État partie, il y a lieu d'accorder le poids voulu aux allégations des auteurs, pour autant qu'elles aient été suffisamment étayées[4].

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

5.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif.

5.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément à l'article 5 (par. 2 a)) du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

5.3 Le Comité note que les auteurs affirment avoir épuisé tous les recours internes disponibles. En l'absence d'observation contraire de l'État partie, le Comité considère que les griefs des auteurs sont recevables au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif.

[3] Selon les auteurs, l'article 30 de la loi sur les migrations prévoit des motifs d'interdiction temporaire de sortie. Les motifs pour lesquels il peut être interdit à une personne de quitter le pays sont énumérés aux paragraphes 1 à 9. Sont notamment visées les personnes qui ont connaissance d'informations constituant un secret d'État, les personnes qui sont en âge d'accomplir le service militaire obligatoire, les personnes condamnées pour une infraction ou les parties à une procédure civile, administrative ou pénale. Les auteurs ne répondent à aucun des critères énoncés aux paragraphes 1 à 9 de cette loi. Selon eux, cette interdiction de sortie pourrait être liée à l'enquête pénale visant leur gendre et pourrait leur avoir été imposée en vertu du paragraphe 10 de la loi, qui prévoit la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de sortie dans l'intérêt de la sécurité nationale. La notion de « sécurité nationale » n'est pas définie et donne lieu à une large interprétation.

[4] Voir, par exemple, *Sannikov c. Bélarus* (CCPR/C/122/D/2212/2012), par. 4, et *Khalmamatov c. Kirghizistan* (CCPR/C/128/D/2384/2014), par. 4.

5.4 Le Comité constate que les griefs que les auteurs tirent des articles 12 et 17 du Pacte ont été suffisamment étayés, et passe à leur examen au fond.

Examen au fond

6.1 Conformément à l'article 5 (par. 1) du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

6.2 Le Comité prend note de l'argument des auteurs selon lequel leur droit de quitter n'importe quel pays, y compris le leur, garanti par l'article 12 du Pacte, a été violé. Il rappelle son observation générale n° 27 (1999) sur l'article 12, dans laquelle il a indiqué que la liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. Toutefois, il rappelle aussi que les droits prévus par l'article 12 ne sont pas absolus. En son paragraphe 3, l'article 12 prévoit que ces droits peuvent faire l'objet de restrictions dans certains cas exceptionnels. Conformément aux dispositions de ce paragraphe, un État partie peut imposer des restrictions à l'exercice de ces droits uniquement si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte. Dans son observation générale n° 27 (1999), le Comité a dit « qu'il ne suffit pas que les restrictions servent les buts autorisés ; celles-ci doivent être également nécessaires pour protéger ces buts » et « les mesures restrictives doivent être conformes au principe de proportionnalité » et « être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection ». En l'espèce, l'État partie n'a donné aucune information qui indiquerait que la restriction imposée était nécessaire ou qui en justifierait la proportionnalité. D'après les documents figurant au dossier, non seulement les auteurs n'ont pas pu quitter leur pays, mais ils n'ont même pas été informés de la restriction qui leur avait été imposée. Ils n'ont pas non plus été informés des motifs justifiant cette restriction. Bien qu'ils n'aient cessé de s'enquérir des raisons de l'interdiction et de s'efforcer d'en obtenir la levée, leurs demandes n'ont pas été dûment prises en compte par les autorités publiques pendant plus de quinze ans. Dans ces circonstances, le Comité conclut qu'il y a eu violation de l'article 12 du Pacte.

6.3 Le Comité prend également note de l'argument des auteurs selon lequel les droits à la vie privée et à la vie de famille, qu'ils tiennent de l'article 17 du Pacte, ont été violés du fait de l'interdiction de sortie qui leur a été imposée. Il prend note également de l'argument des auteurs selon lequel cette interdiction les a empêchés de voir les membres de leur famille qui vivent à Moscou, durant plus de quinze ans en ce qui concerne les premier et deuxième auteurs, et plus de quatre ans dans le cas du troisième auteur, elle a coûté son emploi au troisième auteur et elle a empêché la deuxième auteure de se rendre en Fédération de Russie pour y recevoir le traitement médical spécialisé dont elle avait besoin.

6.4 Le Comité réaffirme que l'article 17 traite de la protection contre les immixtions illégales et arbitraires. Il renvoie à son observation générale n° 16 (1988) sur le droit au respect de la vie privée, dans laquelle il dit que l'adjectif « illégal » signifie qu'aucune immixtion ne peut avoir lieu, sauf dans les cas envisagés par la loi[5]. Il prend note de l'allégation des auteurs selon laquelle la restriction en question était sans doute fondée sur le l'article 30 (par. 10) de la loi sur les migrations. Dans ces circonstances, la question dont est saisi le Comité n'est pas de savoir si cette immixtion était légale au regard du droit interne, mais de savoir si l'application du droit interne était ou non arbitraire au regard du Pacte, étant donné que même une immixtion prévue par la loi doit être conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et doit, dans tous les cas, être raisonnable eu égard aux circonstances particulières[6].

6.5 Le Comité constate que l'article 30 (par. 10) de la loi sur les migrations interdit de quitter l'État partie aux personnes dont la sortie serait contraire aux intérêts de la sécurité nationale. Il constate également qu'à aucun moment les autorités de l'État n'ont informé les auteurs qu'ils présentaient un risque pour la sécurité nationale. D'après les informations figurant au dossier et en l'absence de réponse de l'État partie, le Comité estime que ce dernier

[5] Observation générale n° 16 (1988), par. 3.

[6] Ibid., par. 4 et *Whelan c. Irlande* (CCPR/C/119/D/2425/2014), par. 7.8.

n’a pas cherché à trouver un juste équilibre entre, d’une part, la vie familiale et les problèmes de santé des auteurs et, d’autre part, les questions de sécurité nationale ou toute autre considération ayant donné lieu à l’application de l’interdiction de sortie du territoire. Le Comité considère par conséquent que l’immixtion dans la vie privée et la vie de famille des auteurs était déraisonnable et de ce fait arbitraire, en violation de l’article 17 du Pacte.

7. Le Comité, agissant en vertu de l’article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation des droits garantis aux auteurs par les articles 12 et 17 du Pacte.

8. Conformément à l’article 2 (par. 3 a)) du Pacte, l’État partie est tenu d’assurer à l’auteur un recours utile. Il a l’obligation d’accorder une réparation intégrale aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. En conséquence, l’État partie est notamment tenu d’accorder aux auteurs une indemnisation adéquate pour la violation de leurs droits. Il est également tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les auteurs aient le droit de quitter le pays, et aussi pour que des violations analogues ne se reproduisent pas.

9. Étant donné qu’en adhérant au Protocole facultatif, l’État partie a reconnu que le Comité avait compétence pour déterminer s’il y avait eu ou non violation du Pacte et que, conformément à l’article 2 du Pacte, il s’est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte et à assurer un recours utile et une réparation exécutoire lorsque la réalité d’une violation a été établie, le Comité souhaite recevoir de l’État partie, dans un délai de cent quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations. L’État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement dans sa langue officielle.