

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE PERRY c. LETTONIE

(Requête n° 30273/03)

ARRÊT

STRASBOURG

8 novembre 2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire **Perry** c. Lettonie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. B.M. Zupančič, *président*,
C. Bîrsan,
M^{me} A. Gyulumyan,
MM. E. Myjer,
David Thór Björgvinsson,
M^{mes} I. Ziemele,
I. Berro-Lefèvre, *juges*,
et de M. S. Naismith, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 11 octobre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 30273/03) dirigée contre la République de Lettonie et dont un ressortissant des États-Unis d'Amérique, M. Robert Philip **Perry** (« le requérant »), a saisi la Cour le 22 août 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).
2. Le requérant est représenté par M. G. Senkāns, directeur du bureau de consultation juridique *SIA Vindeks M*, à Riga. Le gouvernement letton (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} I. Reine.
3. Le requérant alléguait en particulier que le fait, pour les autorités lettonnes, de lui délivrer un permis de séjour tout en lui refusant l'autorisation d'exercer des activités religieuses en Lettonie, a constitué une violation de l'article 9 de la Convention à son égard. Il s'estimait également victime d'une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention.
4. Par une décision du 18 janvier 2007, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable, tout en joignant au fond l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement et portant sur la prétendue incompatibilité de la requête *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.
5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Né en 1957, le requérant est un pasteur appartenant à *Morning Star International*, une fédération de communautés chrétiennes d'inspiration évangélique protestante dont le siège central se trouve aux États-Unis.

A. Genèse de l'affaire

7. En 1997, le requérant vint s'établir en Lettonie et y créa une communauté de la fédération susmentionnée, nommée *Rīta Zvaigzne* (« Étoile du matin »). Le 6 janvier 1998, celle-ci fut

enregistrée en tant que paroisse (*draudze*) par la Direction des affaires religieuses (*Reliģijas lietu pārvalde*), acquérant ainsi la personnalité morale. Le certificat d'enregistrement qu'elle reçut était valable jusqu'au 8 janvier 2002 ; cependant, conformément à la loi sur les organisations religieuses, il y était indiqué que la paroisse devait obtenir un réenregistrement (*pārreģistrācija*) avant le 8 janvier 2001 afin de pouvoir continuer ses activités. D'après les données publiées par la Direction des affaires religieuses, *Rīta Zvaigzne* a effectivement obtenu un tel réenregistrement et fonctionne régulièrement jusqu'à présent.

8. Jusqu'en 1999, le requérant résidait en Lettonie sous couvert d'un permis de séjour temporaire délivré « en relation avec ses activités pédagogiques ». Le 8 juillet 1999, la Direction des affaires de nationalité et de migration (*Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde*) lui délivra un nouveau permis temporaire, valable jusqu'au 15 juillet 2000. Les conditions attachées à ce nouveau permis stipulaient que celui-ci avait été délivré « aux fins d'activités religieuses » (*sakarā ar reliģisko darbību*), c'est-à-dire que le requérant avait le droit d'organiser, sur le territoire letton, des activités publiques de caractère religieux.

9. En juillet 2000, le requérant sollicita un nouveau permis de séjour temporaire. Cependant, par une décision n° 5/12-S du 28 juillet 2000, la Direction des affaires de nationalité et de migration rejeta sa demande. Le rejet était fondé sur l'article 35, alinéa 8, de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et des apatrides en République de Lettonie (ci-après la « loi sur les étrangers »), aux termes duquel un permis de séjour ne pouvait pas être délivré à une personne qui « milit[ait] au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; qui met[tait] en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui [était] membre de n'importe quelle organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ».

10. Le requérant ne reçut jamais le texte intégral de la décision n° 5/12-S ; il lui fut expliqué que cet acte était classifié secret. Seul le dispositif de la décision lui fut notifié par une lettre du 11 septembre 2000 ; les passages pertinents de ce courrier se lisaient ainsi :

« (...) Le 28 juillet 2000, la [Direction] a pris la décision n° 5/12-S selon laquelle il n'y a pas lieu de délivrer à Robert **Perry** et à sa famille un permis de séjour permanent aux fins d'activités religieuses (...) conformément aux dispositions de l'article 35, alinéa 8, de la loi [sur les étrangers].

Robert **Perry** pourrait solliciter un permis de séjour temporaire fondé sur des relations de travail en Lettonie, à condition de recevoir une invitation de l'employeur (...). »

11. Le requérant attaqua la décision n° 5/12-S par la voie d'un recours hiérarchique devant le chef de la Direction qui l'avait prise. Peu après, le 26 octobre 2000, la Direction délivra un permis de séjour temporaire à son épouse, embauchée comme enseignante par l'Académie de culture de Lettonie. Le même jour, des permis temporaires furent également délivrés au requérant – en tant que conjoint de sa femme – ainsi qu'à leurs quatre enfants. Tous ces permis venaient à expiration le 30 juin 2002. Il ressort des explications des deux parties qu'au moment de la délivrance du permis, les agents de la Direction déclarèrent au requérant que son nouveau titre de séjour ne comportait pas l'autorisation de se livrer à des activités religieuses ; par conséquent, il dut officiellement abandonner son poste de pasteur au sein de sa paroisse et en devenir un membre ordinaire.

12. En novembre 2000, le requérant saisit le chef de la Direction d'un nouveau recours. Dans son mémoire, il critiqua le fait qu'en lui refusant un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses », la Direction avait tout simplement cité l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers, sans préciser de quelle manière il entraînait en jeu dans son cas concret. A ses yeux, la position adoptée par l'administration était illogique : en effet, s'il faisait vraiment partie d'une organisation visée par ladite disposition et dangereuse pour la sécurité de l'État, la Direction aurait dû appliquer l'article 36, alinéa 5, de la même loi (paragraphe 31 ci-après), annuler son permis de séjour et l'expulser de Lettonie, au lieu de lui délivrer un nouveau permis. De même, selon lui, si sa communauté avait accompli des actes dangereux pour l'État ou pour l'ordre public, les autorités auraient dû saisir le juge compétent d'une demande de dissolution de celle-ci. En d'autres termes, la Direction l'autorisait à demeurer en

Lettonie tout en lui refusant le droit de prêcher. Selon le requérant, une telle situation enfreignait son droit de manifester sa religion, garanti par la Constitution et par l'article 9 de la Convention.

13. Par une lettre du 14 décembre 2000, le chef de la Direction rejeta le recours. Le requérant s'adressa alors au ministre de l'Intérieur, qui, le 7 février 2001, fit de même, lui rappelant qu'il disposait déjà d'un permis de séjour temporaire en tant qu'époux de sa femme qui était employée comme enseignante en Lettonie.

14. Le 22 janvier 2001, le requérant se plaignit à la Direction des affaires religieuses d'une ingérence injustifiée dans ses droits fondamentaux. Donnant suite à cette plainte, la Direction des affaires religieuses demanda à celle des affaires de nationalité et de migration de lui fournir des explications sur son attitude à l'égard du requérant. Le 14 février 2001, le chef de cette dernière Direction informa son homologue que la décision n° 5/12-S avait été prise « sur la base des renseignements fournis par des organes compétents ». Par une lettre du 19 février 2001, le chef de la Direction des affaires religieuses en informa le requérant, tout en soulignant que, pour leur part, ni lui-même ni sa Direction n'avaient aucun reproche à lui faire et aucune objection à ce qu'il demeurât en Lettonie.

15. Le requérant s'adressa également au Bureau national des Droits de l'Homme (*Valsts Cilvēktiesību birojs*), demandant son opinion au sujet de la situation dans laquelle il se trouvait. Le 10 décembre 2001, le directeur du Bureau lui répondit qu'à son avis, il y avait eu violation du droit à la liberté religieuse en l'espèce.

B. Procédure devant les tribunaux

16. En mars 2001, le requérant saisit le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga d'un recours en annulation de la décision n° 5/12-S. Dans son mémoire, il réitéra en substance les arguments déjà exposés dans ses recours hiérarchiques, insistant notamment sur le fait que sa paroisse n'avait reçu aucun avertissement de la part de la Direction des affaires religieuses, et qu'il ne comprenait pas quel danger pourraient représenter ses activités religieuses en Lettonie.

17. Le recours fut inscrit au rôle du tribunal, et l'autorité défenderesse fut invitée à fournir ses observations écrites préliminaires, si elle le souhaitait. Le 4 mai 2001, le chef de la Direction des affaires de nationalité et de migration adressa au tribunal un mémoire en réplique dont les parties pertinentes se lisaient comme suit :

« (...) Le 28 juillet 2000, sur la base d'un avis exprimé par les organes compétents, la Direction a pris la décision n° 5/12-S, aux termes de laquelle R. **Perry** ne se verrait plus délivrer un permis de séjour temporaire en sa qualité de missionnaire, aux fins d'activités religieuses, et ce, conformément à l'article 35, alinéa 8, de la loi [sur les étrangers]. Cette décision a été notifiée à R. **Perry** par une lettre du 11 septembre 2000.

(...)

A l'origine du refus de la Direction de délivrer à R. **Perry** un permis de séjour temporaire aux fins d'activités religieuses (...), il y avait un avis exprimé par un organe compétent, d'après lequel un permis de séjour de ce type ne devait pas lui être délivré. Le 26 octobre 2000, un permis de séjour temporaire a été refusé à R. **Perry**, mais délivré à [sa femme] en raison de son contrat de travail ; par conséquent, il est évident que les circonstances visées à l'article 35, alinéa 8, de la loi [sur les étrangers], et justifiant le refus d'un permis de séjour, sont liées uniquement aux activités religieuses de R. **Perry** en Lettonie, et qu'elles ne constituent pas une interdiction générale, à la famille **Perry**, de demeurer en République de Lettonie.

Pour ce qui est du caractère secret de la décision, nous voudrions rappeler qu'aux termes de l'article 2 § 3 de la loi sur les secrets de l'État, « *constitue l'objet du secret de l'État un élément d'information (un renseignement, un ensemble de renseignements), fixé de n'importe quelle manière techniquement possible, qui, conformément à la présente loi, a été reconnu ou peut être reconnu*

comme faisant partie du secret de l'État ». L'article 4 § 1 de la même loi prévoit, quant à lui, que « *la liste des questions considérées comme secret de l'État, leur étendue et leur contenu, ainsi que les délais du maintien du caractère secret, sont établis par le conseil des ministres* ». Le paragraphe 3 du chapitre XIV (...) du règlement n° 226 (...) du 25 juin 1997 portant la liste des questions considérées comme secret de l'État dispose que les *pièces d'enquête* peuvent être qualifiées d'*ultrasecrètes*, de *secrètes* ou de *confidentielles*.

Les pièces du dossier de R. **Perry** ont été soumises à une nouvelle vérification de la part de la Direction, à l'époque où son permis de séjour temporaire venait à expiration ; on a alors reçu un avis de l'organe compétent selon lequel on ne devrait pas délivrer à R. **Perry** un permis de séjour aux fins d'activités religieuses. Cela étant, le fait que la décision n° 5/12-S a été déclarée secrète et que l'on a refusé à R. **Perry** de porter les pièces de l'enquête à sa connaissance, est conforme aux actes normatifs en vigueur en République de Lettonie. (...) »

18. Le recours du requérant fut examiné à l'audience du 10 mai 2001. C'est à ce moment-là que le représentant de la Direction des affaires de nationalité et de migration révéla au juge et à la partie opposée que « l'organe compétent » cité dans ses observations était en effet le Bureau de protection de la Constitution (*Satversmes aizsardzibas birojs*, également connu sous l'abréviation « SAB »). Il demanda alors de citer cet organe en qualité de tiers intervenant, ce à quoi le requérant s'opposa. Par une ordonnance prise sur-le-champ, le tribunal rejeta la demande de la Direction au motif que les dispositions du droit procédural en vigueur à l'époque ne prévoyaient pas de tierce intervention dans cette catégorie d'affaires.

19. Par un jugement prononcé à la même date, le 10 mai 2001, le tribunal fit droit au recours du requérant et annula la décision entreprise. Il releva notamment :

« (...) La décision n° 5/12-S n'a pas été notifiée à R. **Perry**. De même, cette décision n'a pas été produite devant le tribunal, sous prétexte des dispositions de la loi sur les secrets de l'État et du règlement n° 226 (...) portant la liste des questions considérées comme secret de l'État. Cela étant, le tribunal n'est pas en mesure de vérifier si cet acte administratif est conforme aux exigences de forme et de substance posées par le règlement n° 154 du 13 juin 1995 sur la procédure des actes administratifs.

(...)

A l'audience, excipant du secret de l'État, le représentant de la Direction des affaires de nationalité et de migration n'a pas pu préciser laquelle des circonstances énumérées à l'article 35, alinéa 8, [de la loi sur les étrangers] concerne le requérant.

Le tribunal estime que, dans le contexte de cet article, il s'agit sans aucun doute de circonstances qui excluent la délivrance d'un permis de séjour d'une manière absolue, et non dans un but précis quelconque. Il n'y a pas de doute de ce qu'un étranger militant dans une organisation totalitaire, terroriste, utilisant des méthodes violentes, mettant en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui est membre d'une organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle, ne peut pas demeurer en République de Lettonie.

(...)

Le tribunal ne dispose d'aucune preuve de ce que (...) la paroisse chrétienne *Rīta Zvaigzne* ait accompli des actes mettant en danger la sécurité nationale, ou que R. **Perry** ait accompli des actes incompatibles avec les principes de fonctionnement de la paroisse chrétienne *Rīta Zvaigzne*.

L'article 93 de la loi sur la procédure civile oblige les parties à démontrer les faits qu'elles avancent pour fonder leurs prétentions et objections.

Dans ces circonstances, et compte tenu du fait que la [Direction], excipant du secret de l'État, n'a produit aucune preuve à l'appui de ses prétentions, le tribunal estime que l'attitude de la [Direction] à l'égard de R. **Perry** montre qu'il ne tombe pas sous le coup de l'article 35, alinéa 8, de la loi [sur le étrangers] ; sinon, il aurait dû être expulsé de la République de Lettonie.

(...) »

20. Contre ce jugement, la Direction défenderesse interjeta appel devant la cour régionale de Riga. Le 22 avril 2002, la juge d'appel chargée du dossier demanda au SAB de l'informer des circonstances précises militant contre l'octroi, au requérant, d'un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses ». Par un courrier du 15 mai 2002, le directeur du SAB lui expliqua que l'attitude défavorable de son organe était « fondée sur le fait que Robert Philip **Perry** n'a[avait] aucune formation théologique, [même] pas une licence, [et qu']il y a[avait] des informations opérationnelles négatives à son encontre ». A l'appui de la première partie de cette assertion, le SAB fournit deux lettres, émanant respectivement du Centre d'informations académiques de Lettonie et de l'Académie Luther (*Lutera akadēmija*), et affirmant que les diplômes délivrés au requérant aux États-Unis n'équivalaient pas au diplôme letton d'enseignement supérieur de base. Quant à la deuxième partie de sa thèse, le directeur du SAB refusa de la préciser, se référant à cet égard à la loi sur les secrets de l'État.

21. Par un arrêt du 21 mai 2002, la cour régionale de Riga fit droit à l'appel de la Direction, annula le jugement entrepris et débouta le requérant. La cour souligna notamment que, du point de vue formel, les exigences de la loi avaient été observées, et ce, tant au regard de la loi sur les étrangers qu'au regard de celle sur les secrets de l'État. Quant au caractère secret de la décision n° 5/12-S, la cour déclara qu'elle n'avait aucune raison de le mettre en cause.

22. Le requérant se pourvut alors en cassation devant le sénat de la Cour suprême, qui, par un arrêt du 1^{er} octobre 2002, cassa et annula l'arrêt entrepris et renvoya le dossier devant la cour régionale de Riga. Les parties pertinentes de l'arrêt disposaient :

« (...) Le chapitre IX de la loi [sur les étrangers], intitulé « *Les cas où des permis de séjour ne sont pas délivrés* » [et notamment son] article 35, énumèrent les cas où un permis de séjour en Lettonie ne doit pas être délivré. Chacune des circonstances mentionnées dans cet article constitue une menace pour la République de Lettonie ; dès lors, l'objectif visé par la loi est de ne pas permettre le séjour de telles personnes en Lettonie ; [la loi] ne prévoit pas qu'en présence d'une circonstance mentionnée à l'article 35, la Direction des affaires de nationalité ou de migration puisse délivrer un permis de séjour dont les conditions dépendraient du but du séjour de l'intéressé dans le pays.

(...)

Vu le fait que les renseignements [fournis par le SAB] ne correspondaient à aucune des circonstances énumérées à l'article 35, alinéa 8, la cour [d'appel] aurait dû établir si ces renseignements étaient suffisants pour servir de fondement au refus d'un permis de séjour.

(...) [L]e fait que Robert **Perry** soit toujours en possession d'un permis de séjour lié à l'emploi de sa femme (...) en Lettonie, réfute la thèse selon laquelle [il] entrerait dans la catégorie des personnes visées par l'article 35 de la loi et auxquelles (...) on ne délivre pas des permis de séjour.

(...)

Aucun des cas prévus par la loi n'a été constaté ; par conséquent, ni la Direction des affaires de nationalité et de migration ni la cour [d'appel] n'ont indiqué la base légale de l'ingérence ; dès lors, il est impossible de juger la proportionnalité de l'ingérence et sa conformité à l'objectif [poursuivi] ; qui plus est, la Direction des affaires religieuses n'a pas d'objections à ce que Robert **Perry** séjourne en Lettonie et à ce qu'il y organise des activités religieuses ; Robert **Perry** a été invité par la paroisse

chrétienne *Rīta Zvaigzne*, qui a été enregistrée auprès du ministère de la Justice et au sein de laquelle Robert **Perry** s'est livré à des activités religieuses. (...) »

23. Nonobstant l'arrêt du sénat, le 7 novembre 2002, le SAB adressa à la Direction des affaires de nationalité et de migration une lettre dans laquelle il insistait sur sa position critique à l'encontre des activités religieuses du requérant, précisant que c'était essentiellement le cercle des fréquentations personnelles de celui-ci, potentiellement dangereuses pour l'État, qui l'avait mené à cette conclusion.

24. Par un arrêt du 27 novembre 2002, la cour régionale de Riga, statuant sur renvoi du sénat, rejeta le recours du requérant. Après avoir cité la lettre du SAB du 7 novembre 2002 et rappelé les fonctions principales de cet organe, elle releva :

« (...) Le [SAB] ayant constaté une menace éventuelle pour la sécurité nationale, il n'y a pas eu violation de (...) l'article 9 § 2 de la Convention (...). Le refus de délivrer un permis de séjour aux fins d'activités religieuses ne peut pas être interprété comme une interdiction générale de recevoir toute forme de permis de séjour en Lettonie ; de même, on ne saurait soutenir que la liberté de conviction religieuse de Robert **Perry** (...) aurait été restreinte, car le fait qu'il n'obtient pas l'autorisation d'organiser des activités religieuses ne limite pas pour autant son droit d'adhérer à une religion ou d'être affilié à une organisation religieuse.

(...) En tant qu'État souverain, la Lettonie a le droit d'adopter des mesures pour garantir la sécurité nationale et de créer des organes compétents pour le faire ; tant que l'organe compétent de la République de Lettonie – à savoir le [SAB] – maintient son avis selon lequel les activités religieuses de (...) Robert Philip **Perry** (...) constituent une menace pour la sécurité nationale, il n'y a aucune raison de considérer le comportement de la [Direction des affaires de nationalité et de migration] comme illégal. (...) »

25. Le requérant forma alors un nouveau pourvoi en cassation devant le sénat de la Cour suprême. Par un arrêt du 19 février 2003, le sénat rejeta le pourvoi, réitérant en substance les motifs de l'arrêt de la cour régionale. Il ajouta encore que, si le requérant n'était pas satisfait de l'avis défavorable émis par le SAB, il pouvait attaquer cet acte par la voie d'un recours devant le procureur ou le tribunal compétent, une telle possibilité étant expressément prévue à l'article 6 de la loi relative aux services de sécurité de l'État. Or, l'intéressé n'ayant pas exercé ce recours, la Direction pouvait raisonnablement se considérer liée par l'avis du SAB et obligée de le suivre.

C. Développements postérieurs

26. Le 5 mai 2003, le requérant écrivit au SAB, dénonçant la situation d'incertitude légale dans laquelle il se trouvait et demandant des explications quant à l'étendue précise de ses droits en Lettonie. En particulier, il déclara ne pas comprendre lesquelles de ses activités religieuses étaient dangereuses pour la sécurité de l'État, et dans quelle mesure il avait le droit de participer dans la vie de sa paroisse. Par une lettre du 26 mai 2003, le directeur du SAB refusa de lui répondre sur le fond, le renvoyant aux dispositions pertinentes de la législation nationale.

27. Le 15 août 2003, le requérant saisit le procureur général de la République d'une plainte dénonçant le comportement du SAB et demandant l'appréciation formelle de la nécessité et de la proportionnalité de l'ingérence dans ses droits fondamentaux. Le 29 septembre 2003, le procureur compétent lui répondit qu'aucune « violation intentionnelle » de la loi n'avait été constatée de la part du SAB. Toutefois, selon le procureur, le SAB l'avait assuré « qu'à l'époque actuelle », il n'avait constaté, dans le comportement du requérant, aucun agissement illégal ou dangereux pour la sécurité nationale. Par conséquent, le procureur déclara, au nom du SAB, que ce dernier n'avait plus d'objections à ce que le requérant reçût un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses ».

28. Le 5 mars 2004, le requérant se vit enfin délivrer un permis de séjour temporaire, valable jusqu'au 10 février 2005, « aux fins d'activités religieuses ». Cependant, il ressort de ses explications que, vers la fin de l'année 2004, à une date non précisée, il quitta la Lettonie et rentra aux États-Unis,

où il réside à présent. Selon le requérant, le 29 septembre 2005, il reçut un courrier du parquet général letton lui annonçant qu'il ne posait plus aucun danger pour la sécurité nationale de ce pays.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Organisations religieuses

29. Le droit à la liberté de religion est garanti par la première phrase de l'article 99 de la Constitution lettonne (*Satversme*), tandis que la deuxième phrase énonce le principe de séparation des Églises et de l'État. L'article 116, quant à lui, dispose :

« Les droits de la personne consacrés par les articles 96, 97, 98, 100, 102, 103, 106 et 108 peuvent être restreints dans les cas prévus par la loi, afin de protéger les droits d'autrui, le régime étatique démocratique, la sécurité, le bien-être et la morale publics. Sur la base des conditions mentionnées dans le présent article, on peut également restreindre l'expression des convictions religieuses. »

30. Le fonctionnement des communautés religieuses et leurs relations avec l'État sont régis par la loi du 7 septembre 1995 sur les organisations religieuses (*Reliģisko organizāciju likums*). Les dispositions pertinentes de cette loi sont ainsi libellées :

Article premier, alinéa 1°

« [Une] activité religieuse [est] le fait de s'adonner à une religion ou à une croyance, en pratiquant un culte, en célébrant des cérémonies religieuses ou rituelles et en prêchant une doctrine. »

Article 8 § 1

« Les organisations religieuses sont enregistrées par la Direction des affaires religieuses. (...) »

Article 11

« 1° Une organisation religieuse n'est pas enregistrée, lorsque :

(...)

2) la doctrine, les buts et les devoirs de l'organisation, fixés dans ses statuts (...), sont contraires à la Constitution lettonne et la législation ;

3) par ses activités (ou sa doctrine), [l'organisation] crée une menace pour la sécurité, l'ordre, la santé ou la morale publics, les droits et les libertés d'autrui, propage des idées d'intolérance ou de haine religieuse, ou entre en conflit avec la loi d'une autre manière.

2° Une décision refusant l'enregistrement doit comporter les raisons pour lesquelles l'enregistrement (...) est refusé. (...) »

Article 14 § 4

« Les ministres des cultes ou les missionnaires, censés d'effectuer des activités religieuses en République de Lettonie, ne peuvent être invités que par des organisations religieuses, en leur faisant obtenir des permis de séjour selon les modalités définies par la loi. »

Article 18

« 1° Lorsqu'une organisation religieuse enfreint la Constitution et les lois lettonnes, elle peut être dissoute par un tribunal.

2° Lorsqu'une organisation religieuse enfreint les lois, la Direction des affaires religieuses émet un avertissement écrit au chef de l'organisation respective et lui demande de faire cesser le comportement illégal.

3° Ont le droit de saisir un tribunal d'une demande de dissolution d'une organisation religieuse :

- 1) le procureur général de la République ;
- 2) le chef de la Direction des affaires religieuses.

4° Le tribunal peut prononcer la dissolution d'une organisation religieuse, lorsque celle-ci :

- 1) propage des idées d'intolérance ou de haine religieuse ;
- 2) n'observe pas les lois ou incite les autres à ne pas les observer ;
- 3) enfreint ou n'observe pas [ses propres] statuts (...) ;
- 4) crée, par ses activités (ou sa doctrine), une menace pour la sécurité, la paix et l'ordre publics, ainsi que pour la santé et la morale d'autrui.

(...) »

B. Entrée et séjour des ressortissants étrangers

31. A l'époque des faits, les dispositions pertinentes de la loi du 9 juin 1992 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et des apatrides en République de Lettonie (*Likums « Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā »*), en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2003, se lisaient ainsi :

Article 17

« Un étranger ou un apatride peut obtenir un permis de séjour temporaire :

- 1) pour une durée n'excédant pas six mois ;
- 2) pour le temps fixé dans le contrat de travail ou prévu pour accomplir une autre tâche, ou bien fixé dans le plan de coopération pédagogique ou scientifique ;

(...).

Dans les cas visés par les alinéas 1 et 2 du présent article, un permis de séjour temporaire est également délivré aux membres de famille de l'étranger ou de l'apatride. »

Article 35

« Un permis de séjour n'est pas délivré à une personne qui :

(...)

8) milite au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; qui met en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui est membre d'une organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ;

(...) »

Article 36, premier alinéa

« Un permis de séjour est annulé, si la personne [concernée] :

(...)

5) milite au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; ne reconnaît pas le régime étatique de la République de Lettonie, ou est membre d'une organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ;

(...) »

Article 38, premier alinéa

« Le chef de la Direction ou le chef de l'unité régionale de la Direction prend un arrêté d'expulsion (...) :

1) dans les cas visés à l'article 36 de la présente loi ;

(...) »

32. A l'époque des faits, les modalités de délivrance des permis de séjour étaient définies par le règlement n° 417 du 16 décembre 1997 relatif à la délivrance et l'enregistrement des permis de séjour (*Uzturēšanās atļauju izsniegšanas un reģistrēšanas kārtība*), en vigueur jusqu'au 20 décembre 2001. L'article 7 de ce règlement disposait :

« En fonction de l'objectif du séjour, et en plus des documents mentionnés à l'article 6 du présent règlement, la personne [concernée] doit fournir les documents suivants :

(...)

7.8) lorsque la personne souhaite séjourner en vue d'organiser des activités religieuses, au sens de l'article 17, point 2, de la loi [sur les étrangers] :

7.8.1) une lettre émanant d'une organisation religieuse enregistrée auprès de la Direction des affaires religieuses, [signée après avoir recueilli] l'avis de la Direction des affaires religieuses, et mentionnant le domaine d'activités du ministre de culte ou du missionnaire étranger, la durée prospective [de ces activités], sa résidence éventuelle et la source légale de ses revenus ;

7.8.2) une lettre de recommandation de l'organisation religieuse étrangère ;

7.8.3) copie d'un document d'ordination ou d'un diplôme reconnu et assimilé à une licence [*bakalaurš*] en théologie obtenue en République de Lettonie, conformément à l'article 85 de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur ;

7.8.4) copies des certificats d'enregistrement et des statuts de l'organisation religieuse enregistrée en République de Lettonie et avec laquelle coopère le ministre de culte ou le missionnaire en question. »

33. A l'exception des dispositions particulières concernant l'emploi ou les activités commerciales des ressortissants étrangers, aucune disposition du droit letton ne prévoyait des conditions ou des restrictions spécifiques quant à l'étendue des droits du bénéficiaire d'un permis de séjour sur le territoire letton.

C. Dispositions régissant la sécurité et les secrets de l'État

34. La loi du 5 mai 1994 relative aux services de sécurité de l'État (*Valsts drošības iestāžu likums*) est applicable aux autorités publiques chargées de prendre des mesures de renseignement, de contre-espionnage et des mesures opérationnelles d'enquête (article 2). Le Bureau de protection de la Constitution (le SAB) est l'un des trois établissements visés par ladite loi. L'article 5 consacre les principes de constitutionnalité, de légalité, de proportionnalité et de respect des droits fondamentaux, qui doivent régir toute mesure prise par les établissements en question. Selon l'article 6, si une personne estime que, par leur comportement, les services de sécurité de l'État ont porté atteinte à ses droits, elle peut adresser une plainte au procureur ; après avoir effectué une vérification, celui-ci émet un avis sur la légalité de la mesure en cause ou, le cas échéant, « introdui[t] une demande devant le tribunal ».

35. La loi sur le Bureau de protection de la Constitution (*Satversmes aizsardzības biroja likums*), adopté à la même date que la loi précédente, précise les fonctions de cet organe, défini comme « un établissement non militarisé de sécurité de l'État » (article 1 § 1). Aux termes de l'article 13 § 2 de ladite loi,

« Le Bureau de protection de la Constitution est soumis au contrôle de la part des tribunaux, et ce, dans les cas et selon les modalités établies par la loi relative aux mesures opérationnelles. »

36. D'après l'article 4 § 1 de la loi du 17 octobre 1996 sur les secrets de l'État (*Likums « Par valsts noslēpumu »*), la liste des questions considérées comme secret de l'État, c'est-à-dire des informations classées, est établie par le conseil des ministres. Sur la base de cet article, a été adopté le règlement n° 226 du 25 juin 1997 portant la liste des questions considérées comme secret de l'État (*Valsts noslēpuma objektu saraksts*). Le paragraphe 5 du chapitre IX de cette liste permettait de classer les informations obtenues dans le cadre de mesures opérationnelles comme « ultrasecrètes » (*sevišķi slepeni*), « secrètes » (*slepeni*) ou « confidentielles » (*konfidenciāli*).

37. Enfin, la loi du 16 décembre 1993 relative aux mesures opérationnelles (*Operatīvās darbības likums*) est applicable à l'ensemble des opérations, secrètes ou non, tendant à la protection des particuliers, de l'indépendance et de la souveraineté de l'État, de l'ordre constitutionnel, du potentiel économique et scientifique national, ainsi que des informations classées, contre des menaces extérieures et intérieures (article 1^{er}). Toutes les mesures opérationnelles doivent être effectuées dans le plus strict respect de la loi et des droits de l'homme. Toute personne s'estimant lésée par le comportement des agents de sécurité publique dans le cadre de ces mesures peut adresser une plainte au procureur ou saisir le tribunal compétent d'une demande (article 5).

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS DU GOUVERNEMENT

A. Exception de non-épuisement des voies de recours internes

38. Le Gouvernement réitère son exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement, par le requérant, des voies de recours internes à sa disposition. D'après le Gouvernement, le requérant aurait dû introduire un recours séparé contre l'avis défavorable du SAB, sur la base duquel la Direction des affaires de nationalité et de migration avait pris la décision litigieuse (voir la décision du 18 janvier 2007 sur la recevabilité de la présente affaire). A cet égard, le Gouvernement ajoute que la procédure devant les tribunaux qu'a suivie le requérant, et le recours devant le parquet contre le comportement du SAB n'étaient pas deux voies alternatives, mais servaient deux buts différents. Par conséquent, le

fait que l'intéressé ait effectivement épuisé le premier de ces recours ne le libérait pas de l'obligation de tenter le second.

39. La Cour rappelle d'emblée que l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes a été dûment examinée et rejetée par la décision sur la recevabilité de la présente requête du 18 janvier 2007. Aux termes de cette décision, « le requérant a épuisé tous les recours accessibles et adéquats contre l'acte visant directement l'exercice de ses droits religieux. D'autre part, on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir attaqué la manière dont le SAB avait traité et utilisé les renseignements secrets le concernant, un tel recours entrant en jeu plutôt sous l'angle de l'article 8 de la Convention relatif au respect de la « vie privée » ». La Cour ne voit aucune raison de revenir sur cette décision, d'autant plus que le Gouvernement n'a produit aucun élément nouveau susceptible de la faire modifier ses conclusions. Dans ces circonstances, elle rejette l'exception en cause.

B. Demande d'application de l'article 37 § 1 b) de la Convention

40. Dans ses observations du 22 mai 2007 sur le fond de l'affaire, le Gouvernement fait remarquer que, le 5 mars 2004, la Direction des affaires de nationalité et de migration a délivré au requérant un permis de séjour temporaire « aux fins d'activités religieuses » (paragraphe 28 ci-dessus). Ce permis a donc mis fin à la situation dénoncée par le requérant, tout en restaurant pleinement sa situation juridique telle qu'elle était avant le 28 juillet 2000. Invoquant l'arrêt *Syssoyeva et autres c. Lettonie* ([GC], n° 60654/00, CEDH 2007-...), le Gouvernement conclut que le litige à l'origine de la présente affaire a été résolu et que la requête doit être rayée du rôle en application de l'article 37 § 1 b) de la Convention.

41. La Cour rappelle d'emblée qu'aux termes de l'article 55 de son règlement, si la partie défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire – pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent –, dans ses observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête ; dans le cas contraire, il y a forclusion (voir, par exemple, *Jurjevs c. Lettonie*, n° 70923/01, § 33, 15 juin 2006). La Cour estime que cette règle s'applique également au regard de l'article 37 § 1 b) de la Convention. En effet, dans la plupart des cas, la solution définitive du litige va de pair avec la perte, par le requérant, de son statut de « victime », au sens de l'article 34 de la Convention, de sorte qu'une demande de radiation fondée sur l'article 37 § 1 b) est très souvent assimilable à une exception d'irrecevabilité tirée de l'article 34 (voir *Fjodorova et autres c. Lettonie* (déc.), n° 69405/01, 6 avril 2006, ainsi que l'arrêt *Syssoyeva et autres* précité, §§ 92-96, et, *mutatis mutandis*, *Glod c. Roumanie*, n° 41134/98, § 45, 16 septembre 2003). Au demeurant, il ressort de la jurisprudence ancienne et bien établie de la Cour que pareils moyens doivent être soulevés en temps opportun, faute de quoi ils se heurtent à forclusion (voir, parmi d'autres, *Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37, p. 13, § 27, et *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 juin 1984, série A n° 80, p. 31, § 57).

42. En l'espèce, le Gouvernement reconnaît lui-même que le fait juridique sur lequel il fonde sa demande de radiation, à savoir l'octroi au requérant d'un permis de séjour l'autorisant à organiser des activités religieuses en Lettonie, a eu lieu plus de six mois avant la communication de la requête ; en d'autres termes, ce fait existait déjà lors de l'examen de la recevabilité de celle-ci. Dès lors, il était loisible au Gouvernement de formuler sa demande de radiation au stade de la recevabilité ; ne l'ayant pas fait, il est forclus à le faire aujourd'hui. Sur ce point, la Cour n'aperçoit aucune similitude entre la présente affaire et l'affaire *Syssoyeva et autres* précitée, dans laquelle la proposition de régularisation du séjour des requérants en Lettonie n'est intervenue qu'après la décision de la Cour déclarant la requête recevable (*ibidem*, §§ 5 et 38-44).

43. Par conséquent, la Cour rejette la demande du Gouvernement.

C. Exception d'incompatibilité *ratione materiae*

44. Le Gouvernement soutient que le grief du requérant n'entre pas dans le champ d'application *ratione materiae* de l'article 9 de la Convention. Il commence par rappeler les dispositions pertinentes

de la loi sur les organisations religieuses (paragraphe 30 ci-dessus), insistant en particulier sur le principe constitutionnel de séparation des Églises et de l'État et sur celui de l'autonomie interne des organisations religieuses. Le Gouvernement explique que, même si le requérant était en possession d'un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses » avant le 28 juillet 2000 et après le 5 mars 2004, ce permis ne lui garantissait pas le droit d'exercer effectivement une fonction pastorale au sein de sa paroisse ; en effet, cette question ne dépendait pas de l'État, mais des règles canoniques internes de cette communauté, règles au regard desquelles l'État n'a aucune compétence. A cet égard, le Gouvernement fait valoir que l'article 9 « ne protège pas les ambitions de l'intéressé de devenir prêtre, y compris la question de savoir s'il remplit les critères juridiquement établis pour exercer la fonction professionnelle susmentionnée ».

45. Aux yeux du Gouvernement, le souhait de l'intéressé d'exercer les fonctions de pasteur ne relève pas du domaine de la liberté de religion, mais plutôt de celui d'activité professionnelle ; il doit dès lors être examiné sous l'angle de l'article 8 relatif à la « vie privée » (voir *Sidabras et Džiutas c. Lituanie*, n^{os} 55480/00 et 59330/00, §§ 42-47, CEDH 2004-VIII). Au demeurant, même si, entre les 28 juillet 2000 et 5 mars 2004, le requérant ne pouvait pas être employé par sa communauté et y occuper un poste officiel quelconque, rien ne l'empêchait de participer à la vie de cette communauté en qualité de simple paroissien. En résumé, selon le Gouvernement, l'article 9 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer dans la présente affaire, et le grief tiré de l'article 14 doit donc partager le même destin.

46. Le requérant conteste les thèses du Gouvernement. Selon lui, le fait d'être ministre du culte est intimement lié à l'expression des croyances et des sentiments religieux et requiert une dévotion à plein temps ; ainsi, lui-même exerce la fonction de pasteur depuis plus de vingt-cinq ans, et il se sent appelé d'en haut pour être missionnaire. Le fait que l'office pastoral constitue également une activité professionnelle n'est ici que largement secondaire. Par ailleurs, certificat à l'appui, le requérant déclare ne pas avoir perçu de rémunération régulière pendant ses activités missionnaires en Lettonie.

47. La Cour estime que l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement est si étroitement liée à la substance du grief du requérant formulé sur le terrain de l'article 9 de la Convention qu'il y a lieu de la joindre au fond.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

48. Le requérant allègue une violation de l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 9 et l'existence d'une ingérence

1. Arguments des parties

49. Le Gouvernement estime qu'à supposer même que l'article 9 soit applicable dans la présente affaire, il n'y a eu en l'espèce aucune ingérence dans les droits qu'il garantit. Se référant à l'arrêt *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* ([GC], n^o 27417/95, CEDH 2000-VII), il fait valoir que, nonobstant la mesure critiquée, le requérant a tout de même pu pratiquer sa religion d'une autre manière que celle initialement envisagée : en effet, rien ne l'empêchait de demeurer un membre actif de sa paroisse et de participer aux services religieux au sein de celle-ci. Le Gouvernement soutient ensuite que la présente requête ressemble à beaucoup d'égards à l'affaire *Église de X. c. Royaume-*

Uni (n° 3798/68, décision du 17 décembre 1968, *Recueil* 29, p. 70), dans laquelle la Commission européenne des Droits de l'Homme a décidé que le refus ou le retrait d'un visa pour des raisons de sécurité nationale n'empêchait pas les membres de l'organisation concernée d'entrer dans l'État défendeur pour de diverses raisons et d'y pratiquer leur religion.

50. Le requérant maintient que ses droits au titre de l'article 9 ont fait l'objet d'une ingérence de la part de l'État. Il souligne qu'il a été autorisé à demeurer en Lettonie, tout en étant privé du droit de prêcher et d'exercer le reste des fonctions pastorales, alors qu'il est pasteur. De ce fait, l'étendue de ses droits au titre de l'article 9 est, par définition, différente de celle d'un simple paroissien.

2. Appréciation de la Cour

51. A titre préliminaire, la Cour tient à rappeler que la Convention ne garantit pas, en tant que tel, le droit d'entrer ou de résider dans un État dont on n'est pas ressortissant, et que les États contractants ont le droit de contrôler, en vertu d'un principe de droit international bien établi, l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux (voir, parmi beaucoup d'autres, *El Boujaïdi c. France*, arrêt du 26 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI, p. 1992, § 39, *Baghli c. France*, n° 34374/97, § 45, CEDH 1999-VIII, et *Boultif c. Suisse*, n° 54273/00, § 39, CEDH 2001-IX). De même, elle estime, avec l'ancienne Commission, que l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit, pour un ressortissant étranger, d'être employé dans un État contractant, même si l'employeur est une organisation religieuse (voir *Hüsnü Öz c. Allemagne*, n° 32168/96, décision de la Commission du 3 décembre 1996, non publiée). En l'espèce, la Cour constate que le requérant n'a pas été empêché de demeurer légalement en Lettonie ; en revanche, le permis de séjour qu'il a reçu le 26 octobre 2000 était dépourvu d'autorisation de se livrer à des activités religieuses sur le sol letton (paragraphe 10-11 ci-dessus).

52. La Cour rappelle ensuite que si la liberté religieuse, au sens de l'article 9 de la Convention, relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît la liberté de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. En particulier, il comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement », ou, plus précisément, d'une prédication (voir *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31, *Larissis et autres c. Grèce*, arrêt du 24 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 379, § 45, ainsi que *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII). En l'occurrence, la Cour relève que le requérant est ministre d'un culte, et que la raison principale de son établissement en Lettonie était, de toute évidence, la création d'une communauté de sa confession et la prédication au sein de celle-ci. Il avait donc justement exercé l'un de ses droits au titre de l'article 9 de la Convention.

53. La Cour note en particulier que, de juillet 1999 jusqu'en juillet 2000, le requérant bénéficiait d'un permis de séjour impliquant une autorisation d'organiser de activités publiques de caractère religieux. Par sa décision n° 5/12-S du 28 juillet 2000, la Direction des affaires de nationalité et de migration a refusé de prolonger son séjour sous les mêmes conditions et le même régime ; peu après, il s'est vu délivrer un permis d'un autre type, assorti d'une explication dont il ressortait qu'il n'avait plus le droit de s'adonner aux activités litigieuses (paragraphe 10-11 ci-dessus). En d'autres termes, le requérant s'est vu retirer l'autorisation alors qu'il souhaitait continuer de l'exercer. Selon la Cour, il s'agit d'un exemple typique d'une « ingérence » au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

54. La Cour comprend mal la thèse du Gouvernement fondée sur l'autonomie des organisations religieuses par rapport à l'État (paragraphe 44 ci-dessus). En effet, il ressort clairement des faits de l'affaire qu'aucun conflit n'a opposé le requérant à la fédération *Morning Star International* ou à la communauté locale *Rīta Zvaigzne* au sujet de sa qualité de pasteur ou de sa charge pastorale. La situation qu'il dénonce résultait uniquement de la décision n° 5/12-S et de l'interdiction explicite qu'elle avait entraînée ; elle est donc pleinement imputable à l'État.

55. Certes, le requérant pouvait continuer de participer à la vie spirituelle de sa paroisse en tant que membre ordinaire. Toutefois, la Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées, et qu'elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté, et leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de la religion qui jouit en elle-même de la protection de l'article 9 de la Convention (voir *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 62, CEDH 2000-XI).

56. Il s'ensuit que les faits dénoncés par le requérant concernent directement son droit à la liberté de religion, tel que le consacre l'article 9 de la Convention. Cet article trouve donc à s'appliquer, et il y a en l'espèce eu ingérence dans le droit du requérant à la liberté de religion. Partant, l'exception du Gouvernement tirée de l'incompatibilité de la requête *ratione materiae* avec les dispositions la Convention ne saurait être retenue.

B. Sur la justification de l'ingérence

57. Pareille ingérence emporte violation de l'article 9, sauf si elle est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un but légitime (voir *Cha'are Shalom Ve Tsedek* précité, §§ 75 et 84).

1. Arguments des parties

58. Selon le Gouvernement, l'ingérence litigieuse avait pour fondement l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers. En adoptant la décision n° 5/12-S, la Direction des affaires de nationalité et de migration a agi dans les limites de sa compétence ; cette décision a été prise sur la base d'un avis secret que le SAB avait également formulé conformément aux compétences qui lui étaient dévolues par la loi.

59. Le Gouvernement soutient ensuite que l'ingérence critiquée poursuivait au moins deux buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, à savoir la protection de la sécurité publique et celle de l'ordre. Cette mesure était également proportionnée à ces buts : en effet, nonobstant la menace que le requérant représentait initialement pour la sécurité nationale, les autorités lettonnes ont choisi de ne pas l'expulser de Lettonie, lui appliquant une mesure beaucoup plus clémente et se limitant simplement à restreindre ses activités qu'elles jugeaient nuisibles. De surcroît, cette mesure n'était que temporaire : en effet, après avoir surveillé les activités du requérant pendant un certain temps, le SAB est parvenu à la conclusion que ses activités religieuses ne mettaient plus en péril la sécurité de l'État ; il en a informé la Direction des affaires de nationalité et de migration, et celle-ci a fini par lui délivrer un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses ».

60. Selon le requérant, l'ingérence critiquée n'avait aucune base législative ni réglementaire en droit letton, aucune disposition interne n'autorisant une telle restriction des activités religieuses d'un étranger résidant régulièrement sur le territoire national. Le requérant estime que l'article 14 § 4 de la loi sur les organisations religieuses, aux termes duquel « [l]es ministres des cultes ou les missionnaires, censés d'effectuer des activités religieuses en République de Lettonie, ne peuvent être invités que par des organisations religieuses, en les faisant obtenir des permis de séjour selon les modalités définies par la loi », ne peut pas non plus être invoqué à cet égard.

61. En tout état de cause, le requérant est convaincu que la mesure en cause était manifestement injustifiée et disproportionnée. En effet, si les autorités estimaient qu'il mettait en péril la sécurité nationale, elles auraient dû soit l'expulser du territoire national, soit imposer à ses activités religieuses publiques des restrictions spécifiques bien définies et motivées. En revanche, une interdiction générale, à laquelle il s'est vu confronter, ne peut pas être jugée proportionnée. Le requérant explique que, du fait d'avoir reçu le refus d'autorisation de se livrer aux activités religieuses publiques, il s'est

retrouvé dans l'impossibilité de prêcher et d'exercer le reste des fonctions faisant partie de sa vocation pastorale ; par ailleurs, c'est pour cette raison qu'il a finalement quitté la Lettonie.

2. Appréciation de la Cour

62. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression « prévues par la loi » figurant à l'article 9 § 2 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause. Ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite. Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé. En outre, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (voir les arrêts précités *Hassan et Tchaouch*, § 84, et *Église métropolitaine de Bessarabie et autres*, § 109).

63. En l'occurrence, le Gouvernement invoque l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers qui était en vigueur à l'époque des faits. Cette disposition prévoyait le refus de permis de séjour à toute personne qui « milit[ait] au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; qui met[tait] en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui [était] membre de n'importe quelle organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ». Comme l'a à juste titre relevé le sénat de la Cour suprême dans son arrêt du 1^{er} octobre 2002 (paragraphe 22 ci-dessus), le libellé précité avait trait au refus de permis de séjour en général, et non relativement à une activité concrète. Dès lors, si l'alinéa 8 pouvait effectivement servir de fondement à la décision n° 5/12-S refusant au requérant un permis de séjour, il ne prévoyait en revanche aucune possibilité de lui délivrer un tel permis en l'assortissant de conditions restrictives quant à l'étendue de ses droits en Lettonie.

64. La Cour note que le requérant avait initialement obtenu un permis de séjour « aux fins d'activités pédagogiques », puis « aux fins d'activités religieuses ». Elle relève qu'à l'époque des faits, l'article 17, alinéa 2, de la loi sur les étrangers prévoyait l'octroi d'un permis temporaire « pour accomplir une autre tâche », formule qui pouvait raisonnablement englober des activités religieuses. L'article 7 du règlement n° 417, quant à lui, prévoyait effectivement un séjour « en vue d'organiser des activités religieuses » et énumérait les documents particuliers nécessaires pour son autorisation (paragraphe 31-32 ci-dessus). Cependant, « les activités religieuses » n'y figuraient qu'en tant que cause justificative de l'entrée en Lettonie, et aucune loi ni règlement n'autorisait la Direction des affaires de nationalité et de migration de se servir du changement de permis de séjour comme prétexte pour interdire à un étranger l'exercice d'activités religieuses sur le sol letton. Quant à l'article 14 § 4 de la loi sur les organisations religieuses, cité par le requérant, il se limite à définir les conditions générales sous lesquelles des missionnaires étrangers peuvent venir prêcher en Lettonie ; cela étant, il ne pouvait pas non plus servir de base juridique suffisante à l'ingérence litigieuse.

65. En résumé, aucune disposition du droit letton en vigueur à l'époque des faits ne permettait à la Direction d'indiquer à un étranger bénéficiaire d'un permis de séjour ce qu'il avait et ce qu'il n'avait pas le droit de faire sur le territoire letton. En l'absence d'autres explications de la part du Gouvernement, force est à la Cour de conclure que l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté de religion n'était pas « prévue par la loi ». Eu égard à ce constat, il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen du grief pour rechercher si l'ingérence visait un « but légitime » et était « nécessaire dans une société démocratique ».

66. Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention dans la présente affaire.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

67. Le requérant s'estime également victime d'une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention, qui se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

68. A cet égard, le requérant rappelle que l'attitude négative du SAB à son égard était, au moins en partie, fondée sur deux avis défavorables formulés respectivement par le Centre d'informations académiques et par l'Académie Luther. S'agissant du premier avis, le requérant considère que le fait d'exiger des missionnaires étrangers entrant en Lettonie un niveau minimum agréé de formation théologique – condition inapplicable aux ressortissants lettons – crée une distinction injustifiée fondée sur la nationalité. Quant à l'Académie Luther – donc, luthérienne –, le requérant fait valoir qu'il est injuste et discriminatoire de prendre une décision concernant une communauté religieuse et fondée sur un avis émis par les représentants d'une autre confession.

69. Le Gouvernement reconnaît que les autorités ont invoqué l'absence de formation théologique adéquate dans le chef du requérant – condition inapplicable aux ressortissants lettons – pour justifier la restriction de ses activités pastorales. Toutefois, il explique que cette raison n'a été que secondaire, la raison principale de la mesure critiquée relevant du secret de l'État et, par conséquent, ne pouvant pas être dévoilée. Au demeurant, cette mesure a été examinée par le parquet, qui a conclu à sa régularité.

70. Eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue sur le terrain de l'article 9 de la Convention, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner de surcroît le grief tiré de l'article 14.

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

71. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

72. Selon le requérant, la restriction de ses activités religieuses pour des motifs tenus secrets, mais supposant une menace pour la sécurité de l'État, a porté une très grave atteinte à sa réputation, qui doit se mesurer eu égard à sa position particulière en tant que ministre de culte. Pour réparer le dommage moral qu'il a subi du fait des soupçons pesant contre lui, il réclame 70 000 euros (EUR), à raison de 1 000 EUR par mois pour la période allant du 11 septembre 2000 au 29 septembre 2005, et de 500 EUR par mois pour la période postérieure.

73. Le Gouvernement considère que le montant indiqué ci-dessus manque de fondement. Il souligne d'emblée que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable au requérant réside, en l'espèce, dans le fait d'une ingérence injustifiée dans sa liberté de religion. Quant au raisonnement exposé par le requérant, il porte plutôt sur la mémorisation et la conservation, par les autorités, de données de caractère personnel le concernant ; ce raisonnement ne serait donc pertinent que sur le terrain de l'article 8 de la Convention relatif au droit au respect de la vie privée. Or, dans sa décision du 18 janvier 2007, la Cour a justement déclaré irrecevable, pour non-épuisement des voies de recours internes, le grief du requérant tiré de l'article 8. En tout état de cause, le Gouvernement rappelle que l'article 9 de la Convention ne protège pas l'honneur et la réputation d'une personne.

74. La Cour estime qu'en égard à toutes les circonstances de l'affaire, le constat de violation de l'article 9 de la Convention figurant dans le présent arrêt fournit par lui-même une satisfaction équitable suffisante pour tout préjudice moral subi par le requérant.

B. Frais et dépens

75. S'agissant des frais et dépens, le requérant réclame 10 323,58 EUR, correspondant à 7 225,45 lati (LVL) qu'il a engagés tant devant les instances nationales que devant la Cour. A l'appui de sa demande, il présente douze factures émises par son représentant, M. G. Senkāns, au cours de la période allant de 2000 à 2003. Chacune de ces factures explique en détail les opérations effectuées par M. Senkāns, qui chiffre ses services à un taux de 100 dollars américains (USD, soit environ 73,20 EUR) l'heure.

76. Selon le Gouvernement, la demande de remboursement des frais et dépens présentée par le requérant ne remplit pas toutes les exigences posées par la jurisprudence de la Cour en la matière, la désignation de chaque service rendu par M. Senkāns ayant été exposée en des termes trop généraux. En tout état de cause, le Gouvernement est d'avis que la somme exigée est excessive puisqu'elle excède plusieurs fois les sommes fixées dans les barèmes d'assistance judiciaire approuvés par le conseil des ministres.

77. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention elle rembourse les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable. De plus, l'article 60 § 2 du règlement prévoit que les prétentions soumises au titre de l'article 41 de la Convention doivent être chiffrées et ventilées par rubrique et être accompagnées des justificatifs pertinents, faute de quoi la Cour peut rejeter la demande, en tout ou en partie (voir, entre autres, *Svipsta c. Lettonie*, n° 66820/01, § 170, CEDH 2006-...). Par ailleurs, la Cour peut accorder à la partie lésée le paiement non seulement des frais et dépens encourus devant elle, mais aussi de ceux qui ont été engagés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger une violation constatée par la Cour (voir, par exemple, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 86, CEDH 2000-V).

78. En l'espèce, la Cour relève que la demande du requérant est accompagnée de douze factures détaillées exposant la nature et le coût de chacune des opérations effectuées par M. Senkāns ; cette demande semble donc *a priori* remplir les exigences formelles précitées. D'autre part, eu égard au degré de complexité de l'affaire et aux autres circonstances pertinentes, il est évident que le montant réclamé est excessif. Dans ces conditions, la Cour, statuant en équité comme le veut l'article 41, décide d'allouer au requérant 5 000 EUR, tous frais confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Rejette* l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et sa demande de radiation de la requête ;
2. *Joint au fond* l'exception du Gouvernement tirée de l'incompatibilité de la requête *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et la *rejette* ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention ;

5. *Dit* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;

6. *Dit*

a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 novembre 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith Boštjan M. Zupančič

Greffier adjoint Président