

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE TATICHVILI c. RUSSIE

(Requête n° 1509/02)

ARRÊT

STRASBOURG

22 février 2007

DÉFINITIF

09/07/2007

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tatichvili c. Russie,

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

Christos Rozakis, *président*,

Loukis Loucaides,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyev,

Sverre Erik Jebens, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} février 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1509/02) dirigée contre la Fédération de Russie et dont M^{me} Larissa Artemovna Tatichvili (« la requérante ») avait saisi la Cour le 21 décembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui avait été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée devant la Cour par M^e E. Bobrov, avocat à Moscou. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par M. P. Laptev, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. La requérante alléguait dans sa requête en particulier qu'on lui avait arbitrairement refusé d'enregistrer comme lieu de résidence l'adresse de son choix et que la procédure judiciaire relative à sa demande n'avait pas été équitable.

4. Le 7 juin 2004, le président a autorisé le Centre de défense des droits de l'homme Memorial, une organisation non gouvernementale ayant son siège à Moscou, à intervenir dans la procédure en qualité de tierce partie.

5. Par une décision du 20 janvier 2005, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

6. La requérante, mais non le Gouvernement, a déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement de la Cour).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante est née en 1939 à Tbilissi, en Géorgie. Elle avait la citoyenneté de l'ancienne URSS et la conserva jusqu'au 31 décembre 2001, après quoi elle devint apatride. Elle réside à Moscou.

8. Le 25 décembre 2000, la requérante s'adressa au service des passeports du poste de police du « parc Filevski », à Moscou, afin de faire enregistrer son lieu de résidence. Elle présenta son passeport de l'URSS, un formulaire d'accord signé par le propriétaire de l'appartement où elle habitait et certifié par le service du logement, un formulaire de demande d'enregistrement du lieu de résidence, un document attestant le paiement des charges liées au logement ainsi qu'un extrait de la liste des résidents.

9. Le directeur du service des passeports refusa de traiter la demande d'enregistrement du lieu de résidence. Il informa oralement l'intéressée qu'elle ne pouvait être enregistrée parce qu'elle-même ne faisait pas partie de la famille du propriétaire de l'appartement.

10. La requérante insista pour que le refus fût consigné par écrit. On lui remit un formulaire imprimé sur lequel la mention « n'a pas fourni la totalité des documents exigés » était cochée. Le formulaire ne précisait pas quels documents manquaient.

11. Le 15 janvier 2001, la requérante s'adressa au tribunal du district Dorogomilovski de Moscou pour dénoncer le refus d'enregistrer son lieu de résidence. Elle soutenait que la restriction imposée à son droit de se faire enregistrer comme résidant dans l'appartement en question – que le propriétaire avait expressément mis à sa disposition à cette fin – était dépourvue de base légale, et que les autorités d'enregistrement n'avaient pas le pouvoir de décider d'octroyer ou non l'enregistrement une fois produits les documents requis ; or ils avaient été produits en l'espèce.

12. Le 12 février 2001, le directeur du service des passeports présenta ses observations sur la réclamation de la requérante. Il estimait que celle-ci n'avait pas la citoyenneté russe et qu'elle était d'origine géorgienne. Il ajoutait que pour entrer en Russie les ressortissants géorgiens devaient être en possession d'un visa, que la requérante n'avait pas, et précisait que, en tout état de cause, l'enregistrement de ressortissants étrangers relevait de la compétence des bureaux locaux du ministère de l'Intérieur chargés des visas.

13. Le 13 février 2001, le tribunal du district Dorogomilovski de Moscou examina la réclamation de la requérante. Un représentant du propriétaire de l'appartement déclara devant lui que la requérante vivait là depuis 2000 et que le propriétaire ne s'opposait pas à son enregistrement. Le tribunal débouta la requérante, par deux motifs.

14. Premièrement, se fondant sur les dispositions du code civil et du code du logement qui réglementaient les conditions dans lesquelles les membres d'une famille ou d'autres personnes pouvaient être portés sur un bail préexistant relatif à un logement social, et en insistant sur l'absence de lien familial entre la requérante et le propriétaire de l'appartement, le tribunal estimait que la question devait être examinée non pas comme une contestation du refus opposé par le fonctionnaire de l'Etat d'accorder l'enregistrement mais comme une action civile concernant le droit de la requérante d'emménager dans l'appartement.

15. Deuxièmement, le tribunal considérait que la requérante n'était pas parvenue à démontrer sa citoyenneté russe ou à confirmer son intention de l'obtenir ; il indiquait qu'un « traité » entre la Russie et la Géorgie exigeaient d'obtenir un visa pour pouvoir se déplacer de l'un de ces pays à l'autre.

16. Le jugement se terminait ainsi :

« La demanderesse n'ayant pas été en mesure de présenter des éléments qui confirment son droit de s'installer dans l'appartement en question, de fournir des renseignements sur sa nationalité et sur la régularité de son entrée dans la Fédération de Russie, le tribunal rejette la demande. »

17. Le 5 mars 2001, le tribunal du district Dorogomilovski de Moscou accepta d'apporter au compte rendu de l'audience certaines modifications proposées par le représentant de la requérante. En particulier, le compte rendu ferait état des déclarations dans lesquelles la requérante avait expliqué que les dispositions sur les logements sociaux ne lui étaient pas applicables, le logement appartenant à un particulier, et que ce propriétaire avait consenti à son installation.

18. Le 19 mars 2001, le représentant de la requérante interjeta appel. Il arguait en particulier que le tribunal de district avait versé dans l'erreur lorsqu'il avait indiqué que la requérante était de nationalité géorgienne et qu'elle devait détenir un visa pour entrer en Fédération de Russie : en effet, d'après lui, l'intéressée n'avait jamais eu la nationalité géorgienne et, de toute façon, la réglementation en matière de résidence s'appliquait uniformément à toutes les personnes résidant légalement sur le territoire de la Fédération, indépendamment de leur nationalité. Le représentant considérait que le tribunal de district n'avait aucunement justifié la restriction apportée au droit de la requérante de choisir son lieu de résidence. Il avançait également que le tribunal n'aurait pas dû invoquer la réglementation régissant les logements sociaux étant donné que le propriétaire détenait manifestement un titre sur l'appartement et que le droit de la requérante d'emménager dans celui-ci ne pouvait être contesté dans la mesure où l'intéressée avait obtenu le consentement exprès du propriétaire.

19. Le 2 août 2001, le tribunal de Moscou confirma le jugement. Il réitérait la conclusion à laquelle le tribunal de district était parvenu, à savoir que la requérante devait être déboutée de sa demande parce qu'elle n'avait pas réussi à démontrer avoir la citoyenneté russe ou avoir l'intention de

l'obtenir, et parce qu'elle n'avait pas présenté de documents confirmant son droit d'emménager dans l'appartement en question. Il n'examinait pas les arguments présentés par le représentant de la requérante à l'appui de l'appel.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993

20. L'article 19 de la Constitution dispose que tous sont égaux devant la loi et la justice et bénéficient des mêmes droits et libertés.

21. En vertu de l'article 27, toute personne qui se trouve régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie a le droit de se déplacer librement et de choisir son lieu de séjour ou de résidence.

22. Selon l'article 62 § 3, les ressortissants étrangers et les apatrides ont sur le territoire de la Fédération les mêmes droits et obligations que les ressortissants russes, à moins qu'une loi fédérale ou un traité international auquel la Fédération est partie n'en dispose autrement.

B. La Loi sur la citoyenneté russe et le statut des citoyens de l'ancienne URSS

23. A l'époque des faits, les questions de nationalité étaient régies par la loi sur la citoyenneté de la Fédération de Russie (loi n° 1948-I du 28 novembre 1991, telle que modifiée le 6 février 1995), en vertu de laquelle tous les citoyens de l'ancienne URSS qui résidaient en permanence en Russie à la date du 6 février 1992 (jour de l'entrée en vigueur de la loi) obtiendraient automatiquement la citoyenneté russe à moins d'exprimer une volonté contraire avant le 6 février 1993. Le critère pour déterminer si une personne résidait de façon permanente en Russie était le cachet de la *propiska* (enregistrement de résidence sur le territoire national) figurant sur le passeport soviétique. L'article 18 g) de la loi prévoyait une procédure simplifiée (« par voie d'enregistrement ») d'obtention de la citoyenneté russe pour les citoyens de l'ex-URSS arrivés en Russie après le 6 février 1992 et ayant exprimé leur volonté de devenir ressortissants russes avant le 31 décembre 2000.

24. Le 10 avril 1992, en vertu des pouvoirs que la loi lui conférait, le Président de la Fédération de Russie adopta les règles applicables à la procédure d'examen des questions relatives à la citoyenneté de la Fédération de Russie (décret n° 386, « les règles de 1992 »). L'article II § 5 précisait que la notion de « citoyen de l'ex-URSS » s'appliquait seulement aux personnes qui n'avaient pas obtenu la nationalité de l'un des Etats nouvellement indépendants qui faisaient auparavant partie de l'Union soviétique. Selon le même article, après le 31 décembre 2000, tous les

ressortissants de l'ex-URSS qui n'avaient pas obtenu la citoyenneté russe ou une autre nationalité seraient considérés comme apatrides.

25. Avant août 2002, le statut des ressortissants étrangers et des apatrides dans la Fédération de Russie était régi par la loi soviétique sur le statut juridique des ressortissants étrangers en URSS (loi n° 5152-X du 24 juin 1981, telle que modifiée le 15 août 1996 – « la loi soviétique de 1981 »). En vertu de l'article 32, les dispositions de la loi étaient également applicables aux apatrides.

26. Le 26 avril 1991, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi soviétique de 1981, le conseil des ministres soviétique avait adopté la résolution n° 212 par laquelle il approuvait les règles sur le séjour des ressortissants étrangers en URSS (« les règles de 1991 »). Ces règles s'appliquaient également aux apatrides et décrivaient notamment les procédures d'entrée en Russie et de sortie de ce territoire ainsi que d'obtention de documents pour pouvoir résider temporairement ou en permanence dans cet Etat.

C. Réglementation en matière de visas pour les ressortissants géorgiens

27. Le 9 octobre 1992, neuf Etats membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI), dont la Fédération de Russie, signèrent à Bichkek un accord qui autorisait la circulation sans visa, sur leurs territoires, des citoyens des Etats membres de la Communauté (« l'accord de Bichkek »). La Géorgie devint partie à l'accord le 1^{er} août 1995.

28. Le 4 septembre 2000, la Fédération de Russie annonça qu'elle se retirerait de l'accord de Bichkek le 3 décembre de la même année. En l'absence d'un accord bilatéral prévoyant la liberté de circuler sans visa entre la Russie et la Géorgie, les ressortissants géorgiens auraient l'obligation de demander un visa pour entrer en Russie à compter du 5 décembre 2000.

D. Règles relatives à l'enregistrement du lieu de résidence

29. Le 25 juin 1993, la Russie adopta la loi sur le droit des citoyens russes à la liberté de circulation et à la liberté de choisir un lieu de résidence temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie (loi n° 5242-I, « la loi de 1993 »). L'article 1 garantissait aux ressortissants russes le droit de circuler librement et de choisir leur lieu de résidence, et étendait l'application de la loi aux personnes d'une autre nationalité qui résidaient légalement sur le territoire russe. En vertu des articles 3 et 7, chacun devait demander l'enregistrement de son lieu de résidence à une nouvelle adresse dans un délai de sept jours à compter de son déménagement. L'article 8 comprenait une liste exhaustive des territoires sur lesquels ces droits

pouvaient être restreints (camps militaires, zones de catastrophes naturelles, etc.).

30. Le 17 juillet 1995, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de 1993, le gouvernement russe approuva les règles relatives à l'enregistrement du lieu de résidence temporaire ou permanent des ressortissants russes (règles n° 713). La résolution n° 290 adoptée par le gouvernement le 12 mars 1997 étendit l'application de ces règles aux citoyens de l'ex-URSS provenant de la Communauté des Etats indépendants et des Etats baltes. L'article 9 des règles faisait obligation à chacun de demander l'enregistrement de son lieu de résidence à toute adresse à laquelle il entendait demeurer plus de dix jours. L'intéressé devait déposer une demande d'enregistrement dans les trois jours de son déménagement et présenter une pièce d'identité, un formulaire de demande et un document servant de base juridique à sa résidence à l'adresse indiquée (un bail locatif ou le consentement du propriétaire de l'appartement, par exemple). Selon l'article 12 des règles, tel que formulé à l'époque, l'enregistrement pouvait être refusé si le demandeur n'avait pas présenté de consentement écrit ou avait remis des documents manifestement faux. La liste des motifs pouvant justifier un refus était exhaustive.

31. Le 2 février 1998, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie annula certaines dispositions des règles n° 713, qu'elle jugeait contraires à la Constitution. Elle dit en particulier :

« (...) le pouvoir des autorités d'enregistrement se limite à certifier la volonté librement exprimée d'un citoyen quant à son choix de (...) résidence. C'est pourquoi le système d'enregistrement ne saurait fonctionner sur des autorisations et ne saurait entraîner une restriction du droit, protégé par la Constitution, des citoyens de choisir leur lieu de (...) résidence. Dès lors, un système d'enregistrement compatible avec la Constitution russe ne peut être qu'un mécanisme destiné à (...) calculer le nombre de personnes se trouvant sur le territoire de la Fédération. Il doit fonctionner par voie de notification et constater le fait qu'un citoyen séjourne dans un lieu de résidence temporaire ou permanent. »

La Cour constitutionnelle souligna que, une fois présentés une pièce d'identité et un document confirmant le droit d'une personne de résider à l'adresse de son choix, l'autorité d'enregistrement n'avait aucune latitude et devait enregistrer la personne concernée à l'adresse indiquée. L'obligation de produire des documents supplémentaires pouvait entraîner une « paralysie des droits du citoyen ». Ainsi, la Cour constitutionnelle jugea que les autorités d'enregistrement n'avaient pas le droit de vérifier l'authenticité des documents remis ou leur conformité aux lois russes et que, en conséquence, tout motif de ce type invoqué pour refuser la demande serait contraire à la Constitution.

E. Sanctions prévues en cas de manquement aux règles applicables à l'enregistrement du lieu de résidence

32. Le 9 juillet 1997, la commune de Moscou adopta la loi n° 33 sur les conditions de résidence à Moscou pour les ressortissants étrangers bénéficiant du droit d'entrer en Russie sans visa. La loi s'appliquait aux ressortissants des autres Etats de la CEI et aux apatrides. Elle exigeait des ressortissants d'un Etat autre que la Russie de demander l'enregistrement de leur lieu de résidence dans les trois jours de leur arrivée (pour un séjour supérieur à dix jours). L'article 10 de la loi prévoyait qu'un ressortissant d'un Etat autre que la Russie résidant à Moscou pendant plus de trois jours sans s'être fait enregistrer était passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 500 roubles (RUR) – soit environ 20 euros (EUR) en 2001 – ou, en cas de récidive, jusqu'à 2 000 RUR (80 EUR). La même sanction pouvait être infligée au propriétaire d'un appartement qui autorisait un étranger à y résider sans enregistrement.

III. DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

33. La Résolution 1277 (2002) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 avril 2002, indique dans sa partie pertinente :

« 8. L'Assemblée est cependant préoccupée par un certain nombre d'obligations et d'engagements majeurs pour lesquels les progrès demeurent insuffisants et dont le respect nécessite des autorités [russes] qu'elles prennent de nouvelles mesures

(...)

xii. tout en notant que les autorités fédérales russes ont fait des progrès notables vers l'abolition des derniers éléments de l'ancien système de la *propiska* (permis de résidence), l'Assemblée regrette que des conditions d'enregistrement restrictives continuent d'être appliquées, souvent de manière discriminatoire, à l'encontre des minorités ethniques. C'est pourquoi l'Assemblée réitère la demande faite dans la Recommandation 1544 (2001) dans laquelle elle exhortait les Etats membres concernés « à procéder à la révision de l'intégralité de la législation et des politiques nationales en vue de supprimer toute disposition de nature à entraver la libre circulation et le libre choix du lieu de résidence à l'intérieur des frontières nationales (...)

EN DROIT

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

34. La requérante allègue que les autorités internes ont arbitrairement refusé d'enregistrer sa résidence à l'adresse qu'elle avait choisie, ce qui aurait gravement compliqué sa vie quotidienne et fait planer l'incertitude sur son accès éventuel aux soins médicaux. La Cour décide d'examiner ce grief sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4, dont les parties pertinentes sont ainsi libellées :

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

(...)

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. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 2 du Protocole n° 4

1. Thèses des parties

35. Le Gouvernement dément qu'il y ait eu ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté de circulation parce que l'intéressée ne se serait pas trouvée régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie. La requérante, qui serait arrivée de Géorgie, n'aurait pas entrepris les démarches voulues pour faire déterminer sa citoyenneté et pour régulariser sa résidence en Russie ; c'est ainsi qu'elle n'aurait pas fait confirmer sa citoyenneté géorgienne et n'aurait pas demandé la citoyenneté russe. La situation de la requérante serait régie par la loi de 1981 de l'URSS sur le statut juridique des citoyens étrangers en URSS et par le règlement de 1991 sur le séjour de citoyens étrangers en URSS. En vertu des articles 5 et 32 de la loi de 1981 de l'URSS, la requérante, en tant qu'apatride, aurait dû obtenir du ministère de l'Intérieur un permis de séjour. Le Gouvernement soutient également que, une fois que furent introduits, le 5 décembre 2000, les visas d'entrée pour les citoyens géorgiens, la requérante n'aurait pu

résider régulièrement en Russie le 25 décembre 2000 que si elle avait franchi la frontière nantie d'un visa russe valide accompagnant son passeport national.

36. La requérante combat les arguments du Gouvernement ; ils s'excluraient mutuellement et seraient contradictoires. L'intéressée conserverait la citoyenneté de l'ancienne URSS et n'aurait jamais acquis la citoyenneté géorgienne. En conséquence, elle n'aurait pas été dans l'obligation d'obtenir un visa d'entrée en qualité de citoyenne géorgienne. Quoi qu'il en soit, elle n'aurait pas franchi la frontière russe en 2000 ou après. Quant à l'argument que le Gouvernement tire de la loi de 1981 de l'URSS et du règlement de 1991, la requérante observe que la loi précise en son article 1 ne pas s'appliquer aux citoyens de l'URSS ; or la requérante aurait conservé cette citoyenneté, de sorte que la loi ne lui serait pas applicable. En fait, jusqu'à l'adoption le 25 juin 2002 d'une nouvelle législation russe sur le statut juridique des citoyens étrangers, la Russie ne disposerait d'aucune législation faisant obligation aux citoyens de l'ex-URSS d'obtenir des permis de séjour pour pouvoir résider légalement en Russie. Donc, à l'époque des faits, l'intéressée se serait trouvée régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie.

37. Selon la partie intervenante, ne serait-ce qu'après l'adoption de la résolution n° 290 du 12 mars 1997 du Gouvernement (paragraphe 30 ci-dessus), les conditions mises à la liberté de circulation à travers la Russie auraient été les mêmes pour les citoyens russes et les citoyens de l'ex-URSS ; autrement dit, le simple fait pour des citoyens de l'ex-URSS d'être présents sur le sol de la Russie (sans même enregistrement du lieu de résidence) aurait constitué une résidence légale. Ce serait seulement le 31 décembre 2000 que l'on aurait cessé de reconnaître en Fédération de Russie le statut de citoyen de l'ex-URSS. Après cette date, les personnes concernées auraient été considérées comme apatrides et soumises au même régime juridique que les citoyens étrangers. Avant le 1^{er} novembre 2002, la législation russe n'aurait pas renfermé de notion de permis de séjour à durée déterminée, et l'enregistrement au lieu permanent de résidence n'aurait pu de par sa nature passer pour pareil permis. L'omission de se faire enregistrer au lieu de résidence aurait été punissable d'une amende, mais elle n'aurait pas affecté la régularité de la résidence en Russie de citoyens de l'ex-URSS en tant que telle.

2. Appréciation de la Cour

38. L'article 2 du Protocole n° 4 garantit à « quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat » le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. Le Gouvernement soutient que la requérante n'entre pas dans ce cas de figure parce qu'elle n'était pas en possession d'un permis de séjour et d'un visa.

39. La Cour relève d'emblée que les motifs invoqués par le Gouvernement ne sont pas ceux qui ont inspiré la décision administrative initiale refusant l'enregistrement de l'adresse de la requérante faute pour celle-ci d'avoir déposé un dossier complet (paragraphe 10 ci-dessus). La thèse selon laquelle la requérante, en sa qualité de citoyenne géorgienne, aurait dû posséder un visa est apparue pour la première fois dans les observations sur l'exposé de la plainte de la requérante et les juridictions internes y ont souscrit par la suite (voir ci-dessus les paragraphes 12 et suivants).

40. Pour autant que les autorités russes soutiennent que la requérante avait besoin d'un visa parce qu'elle avait la citoyenneté géorgienne, la Cour note que l'intéressée se revendiquait citoyenne de l'ex-URSS et démentait avoir jamais acquis la citoyenneté géorgienne. Les autorités russes n'ont produit ni dans le cadre de la procédure interne ni devant la Cour des éléments venant appuyer leur thèse selon laquelle la requérante avait la citoyenneté géorgienne. L'enregistrement de la résidence de la requérante à Tbilissi, qui remontait au début des années 1990, ne déterminait pas automatiquement la citoyenneté, que ce soit selon les lois russes ou selon les lois géorgiennes. La thèse du Gouvernement selon laquelle la requérante était de citoyenneté géorgienne ne reposant sur aucun élément probant, la dénonciation, par la Fédération de Russie, de l'accord de Bichkek concernant la circulation sans visa n'a pu avoir d'incidence sur la régularité de la résidence de la requérante sur le territoire russe.

41. Le Gouvernement soutient parallèlement que la requérante était apatride, faute d'avoir acquis une autre citoyenneté après l'effondrement de l'Union soviétique, et était donc tenue de posséder un permis de séjour en vertu de la loi de 1981 de l'URSS sur les citoyens étrangers. La Cour note d'entrée de jeu que le Gouvernement a formulé cet argument pour la première fois dans ses observations du 26 mars 2004 et que cet argument n'avait pas été invoqué pour écarter dans la procédure interne la demande d'enregistrement de la résidence. Quoiqu'il en soit, la Cour ne juge pas cet argument convaincant, pour les raisons suivantes.

42. Avant le 31 décembre 2000, les personnes qui n'avaient pas obtenu la citoyenneté de l'un des Etats nouvellement indépendants qui constituaient autrefois l'Union soviétique jouissaient d'un statut juridique spécial en Russie, celui de « citoyen de l'ex-URSS ». C'est seulement après cette date qu'elles ont été considérées comme apatrides (paragraphe 24 ci-dessus). La requérante dit qu'elle appartenait à cette catégorie et le Gouvernement n'a produit aucun élément en sens contraire. Il s'ensuit qu'à l'époque des faits, c'est-à-dire au début de décembre 2000, l'obligation de détenir un permis de séjour, obligation instituée par la loi de 1981 de l'URSS régissant la situation juridique des citoyens étrangers et des apatrides, ne s'appliquait pas à l'intéressée parce qu'elle n'était ni citoyenne étrangère ni apatride (paragraphe 25 ci-dessus). En toute hypothèse, la loi de 1993 sur la liberté

de circulation et la liberté de choisir son lieu de résidence et la résolution du Gouvernement du 12 mars 1997 énonçaient que la procédure d'enregistrement de la résidence des « citoyens de l'ex-URSS » devait être la même que pour les citoyens russes (paragraphe 29 et 30).

43. La thèse du Gouvernement selon laquelle la requérante ne se trouvait pas régulièrement sur le territoire russe ayant été jugée dépourvue de base légale et/ou factuelle, la Cour admet que la requérante, « citoyenne de l'ex-URSS » à l'époque des faits, se trouvait régulièrement en Russie.

Dès lors, l'article 2 § 1 du Protocole n° 4 s'applique en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 2 du Protocole n° 4

1. Existence d'une ingérence

44. Selon la requérante, l'enregistrement de la résidence prouve la résidence en Fédération de Russie et le défaut d'enregistrement l'a empêchée d'exercer de nombreux droits sociaux, comme l'accès aux soins médicaux, la sécurité sociale, les droits à une pension de vieillesse, le droit de posséder des biens ou celui de se marier.

45. La Cour rappelle avoir jugé que l'obligation faite à des requérants de se présenter à la police chaque fois qu'ils souhaitaient changer de lieu de résidence ou rendre visite à leur famille ou à leurs amis s'analysait en une atteinte à leur liberté de circulation (*Denizci et autres c. Chypre*, nos 25316-25321/94 et 27207/95, §§ 346-347 et 403-404, CEDH 2001-V, et *Bolat c. Russie*, n° 14139/03, § 65, CEDH 2006-XI).

46. En l'espèce, la requérante était tenue de par la loi de faire enregistrer son lieu de résidence auprès de la police dans les trois jours suivant son déménagement (paragraphe 30 ci-dessus). Le refus des autorités internes d'attester sa résidence à l'adresse choisie par elle l'exposait à des sanctions administratives et à des amendes (paragraphe 32 ci-dessus). La Cour estime en conséquence qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté de circulation garantie par l'article 2 du Protocole n° 4.

2. Justification de l'ingérence

47. La Cour doit maintenant rechercher si l'ingérence litigieuse était justifiée. Elle observe à ce propos que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé la préoccupation que lui inspire le système restrictif d'enregistrement de la résidence qui existe en Russie (paragraphe 33 ci-dessus). Elle rappelle toutefois qu'elle n'a point pour tâche d'examiner le droit et la pratique pertinents dans l'abstrait, mais doit déterminer si la manière dont ils ont été appliqués dans une affaire donnée a emporté violation. En l'espèce, elle doit donc vérifier si l'ingérence dans l'exercice par la requérante du droit de choisir librement sa résidence était « prévue

par la loi », visait un ou plusieurs des buts légitimes envisagés au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 et était « nécessaire dans une société démocratique » ou, si la restriction s'applique seulement à certaines zones déterminées, était « justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique », selon les termes du paragraphe 4 (*Timichev c. Russie*, n°s 55762/00 et 55974/00, § 45, CEDH 2005-XII).

48. La requérante affirme avoir déposé un dossier complet, même si certains des documents n'étaient pas requis par la loi mais étaient demandés par commodité administrative. Dans ces conditions, les services de police n'auraient pas eu le loisir de lui refuser l'enregistrement de résidence qu'elle sollicitait.

49. Le Gouvernement ne fournit aucune justification à l'ingérence ; il se borne à soutenir que la requérante résidait irrégulièrement en Russie, argument que la Cour a déjà examiné et rejeté plus haut.

50. La Cour relève que la réglementation sur l'enregistrement de la résidence faisait obligation à un demandeur de déposer un formulaire de demande dûment rempli accompagné d'une pièce d'identité et d'un document indiquant la base légale de la résidence à l'adresse indiquée (paragraphe 30 ci-dessus).

51. La requérante a produit au service des passeports du poste de police du « Parc Filevski » un formulaire de demande rempli, son passeport ainsi qu'un document émanant du propriétaire de l'appartement, dûment signé et certifié attestant l'accord du propriétaire, ainsi que d'autres documents non requis par la loi (paragraphe 8 ci-dessus). Sa demande n'en fut pas moins refusée pour défaut d'avoir déposé un dossier complet. On n'a jamais précisé à l'intéressée lequel des documents requis par la loi aurait été manquant (paragraphe 10 ci-dessus).

52. A ce propos, la Cour rappelle que si les autorités internes jugeaient incomplète la demande de la requérante, il leur incombait d'élucider les conditions applicables et donc d'indiquer clairement à l'intéressée comment préparer les documents afin de pouvoir obtenir l'enregistrement de sa résidence (*Tsonev c. Bulgarie*, n° 45963/99, § 55, 13 avril 2006). Or elles n'en ont rien fait. La Cour considère en conséquence que ce motif de refus n'a pas été étayé.

53. La Cour accorde un poids particulier à l'interprétation faisant autorité que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a donnée en 1998 de la réglementation sur l'enregistrement de la résidence (paragraphe 31 ci-dessus). La haute juridiction a dit que l'organe chargé de l'enregistrement avait le devoir de certifier l'intention du demandeur de résider à une adresse donnée et qu'il ne devait pas avoir la faculté de contrôler l'authenticité des documents produits ou leur conformité avec les lois russes. Pareils motifs de refus seraient selon elle incompatibles avec la Constitution. Il semble toutefois que dans le cas de la requérante les autorités internes n'aient pas

tenu compte de cette interprétation contraignante de la Cour constitutionnelle.

54. Dès lors, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit de choisir librement sa résidence n'était pas « prévue par la loi ». Ce constat la dispense de rechercher si l'ingérence en question poursuivait un but légitime et était nécessaire, dans une société démocratique (*Gartukayev c. Russie*, n° 71933/01, § 21, 13 décembre 2005).

Il y a donc eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

55. La requérante allègue sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention que les conclusions des tribunaux internes ont été entachées d'arbitraire, ont contredit les faits et n'ont pas appliqué correctement les lois internes. Dans ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 6 est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

56. La procédure n'aurait pas été équitable parce que les juridictions internes auraient fondé leur constat sur « un traité » entre la Russie et la Géorgie relatif aux échanges moyennant visa qui n'aurait jamais existé. Alors que le représentant du propriétaire avait produit le consentement écrit de celui-ci à l'emménagement de la requérante dans l'appartement, les tribunaux auraient continué à dire que le droit de l'intéressée à vivre dans ce logement n'avait pas été suffisamment établi. Les juges auraient exposé les faits de manière erronée afin d'écarter la demande de la requérante.

57. Le Gouvernement soutient que la procédure a été équitable, la requérante et son représentant ayant pris part à l'audience et ayant présenté des arguments à l'appui de la demande. Rien n'indiquerait que le principe de l'égalité des armes ait été méconnu. La requérante et son représentant auraient recouru à la possibilité d'attaquer le jugement du tribunal de première instance devant une juridiction d'appel et également d'introduire une demande en révision. Ces recours auraient été dûment examinés, puis repoussés par des décisions motivées.

58. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, qui reflète un principe se rapportant à la bonne administration de la justice, les décisions des cours et tribunaux doivent être correctement motivées. L'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision (*Ruiz Torija c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-A, § 29). Même si un tribunal interne dispose d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit dans une

affaire donnée de choisir les arguments et d'admettre les éléments de preuve à l'appui des thèses des parties, une autorité est tenue de justifier ses activités en motivant ses décisions (*Suominen c. Finlande*, n° 37801/97, § 36, 1^{er} juillet 2003). Une décision motivée a aussi pour finalité de démontrer aux parties qu'elles ont été entendues. Elle leur permet en outre de l'attaquer, et à un organe d'appel de la reconsidérer. Seule une décision motivée offre un droit de regard du public sur l'administration de la justice (voir, *mutatis mutandis*, *Hirvisaari c. Finlande*, n° 49684/99, § 30, 27 septembre 2001).

59. Dans la présente affaire, les jugements du tribunal du district Dorogomilovski et le tribunal de Moscou, qui ont débouté la requérante, étaient fondés sur deux motifs : premièrement, il existait un différend entre la requérante et le propriétaire de l'appartement quant au droit de l'intéressée de s'installer dans celui-ci ; deuxièmement, il se pouvait que la requérante réside irrégulièrement sur le territoire russe parce qu'« un traité » entre la Russie et la Géorgie concernant les échanges moyennant visa lui faisait obligation de détenir un visa.

60. Relativement au premier constat des juridictions internes, la Cour relève que la requérante avait fourni un accord écrit certifié du propriétaire à son installation. Un représentant du propriétaire confirma l'existence de ce consentement lors des plaidoiries devant le tribunal de district. Ce tribunal ordonna par la suite de faire état de ces observations dans le procès-verbal de l'audience (paragraphe 17 ci-dessus). Le consentement du propriétaire de l'appartement avait donc été valablement produit au cours de la procédure interne et le tribunal de district en reconnut l'existence, sans toutefois indiquer en rien pourquoi il concluait qu'un différend opposait la requérante et le propriétaire. Le tribunal de district n'a pas davantage motivé sa décision de déclarer applicables les dispositions sur les logements sociaux du code du logement et du code civil alors que le propriétaire avait manifestement un titre de propriété et souhaitait mettre son appartement à la disposition de la requérante.

61. Quant au soutien que les juridictions internes ont trouvé dans « un traité » entre la Russie et la Géorgie sur les conditions de visa, la Cour observe qu'elles ont omis de vérifier si ce traité existait bien. En réalité, l'exigence d'un visa pour les citoyens géorgiens n'avait pas été introduite par un traité comme l'affirmait le tribunal de district, mais résultait de la dénonciation par la Russie de l'accord de Bichkek en l'absence d'un traité séparé sur la liberté de circuler sans visa entre la Russie et la Géorgie (paragraphe 28 ci-dessus). La Cour estime que cette divergence ne pouvait tenir à une simple différence de termes, le texte du « traité sur la circulation avec visa » n'ayant jamais été produit dans la procédure interne. Les juridictions nationales semblent avoir repris la référence à ce traité des observations du service des passeports. La Cour juge en outre anormal que le tribunal de district se soit appuyé sur un traité régissant les conditions

d'entrée et de séjour des citoyens géorgiens sans motiver l'hypothèse que la requérante était une citoyenne géorgienne. Comme la Cour l'a relevé plus haut, aucun élément en ce sens n'a été fourni, que ce soit dans le cadre de la procédure interne ou devant elle.

62. Le tribunal de Moscou n'a pas non plus rectifié l'inexactitude entachant le raisonnement du tribunal de district ; il s'est borné à souscrire aux motifs de la juridiction inférieure. Si cette manière de raisonner est en principe acceptable de la part d'une juridiction d'appel, dans les circonstances de la présente cause elle n'a pas répondu aux exigences d'un procès équitable. La requérante ayant indiqué dans son acte d'appel que les constats du tribunal de district étaient dépourvus de base factuelle et/ou légale, il importait d'autant plus que le tribunal de Moscou motivât correctement sa propre décision (*Hirvisaari*, précité, § 32). Or il a souscrit aux conclusions du tribunal de district de manière sommaire, sans réexaminer les arguments que la requérante avançait dans son acte d'appel.

63. En conséquence, la Cour estime que le raisonnement manifestement défectueux du tribunal de district Dorogomilovski et le fait qu'il a été entériné ultérieurement par le tribunal de Moscou appelé à statuer en tant que juridiction d'appel n'ont pas répondu aux exigences d'un procès équitable.

Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

64. L'article 41 de la Convention énonce :

« 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

65. La requérante sollicite 6 940,58 roubles russes (RUR) et 15 947 dollars des Etats-Unis (USD) représentant les frais de médicaments qu'elle a dû assumer elle-même alors que ces remèdes lui auraient été délivrés gratuitement si sa résidence avait été enregistrée, la pension complémentaire de vieillesse pour les moscovites résidant régulièrement à Moscou, le manque à gagner et l'amende administrative de 515 RUR qu'elle a dû acquitter faute d'enregistrement de sa résidence. Elle demande aussi 49 900 EUR pour dommage moral

66. Le Gouvernement soutient qu'il n'existe pas de lien de causalité entre les violations alléguées et l'achat de médicaments.

67. La Cour estime qu'il n'existe aucun lien de causalité entre les violations constatées et les prétentions de la requérante pour dommage matériel en ce qui concerne les frais médicaux et la perte de revenus potentiels. Elle écarte donc cette partie de la demande de la requérante, mais alloue à l'intéressée 15 EUR en remboursement de l'amende administrative qu'elle a eu à verser pour défaut d'enregistrement de sa résidence. Le montant sollicité pour dommage moral semble excessif. Statuant en équité, la Cour accorde à la requérante 3 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

68. La requérante réclame 203 960 RUR pour honoraires d'avocat (déduction faite de l'assistance judiciaire perçue de la Cour), 13 497,15 RUR pour frais de traduction, 708,74 RUR pour frais postaux, 2 734 RUR pour les frais de justice afférents à la procédure interne et 150 RUR au titre des frais exposés pour faire certifier conformes des pouvoirs.

69. Le Gouvernement considère que les honoraires d'avocat sont manifestement excessifs et que, s'ils étaient octroyés, ils entraîneraient un enrichissement sans cause. Les honoraires moyens pour la préparation d'une affaire devant la Cour seraient de 1 500 EUR en moyenne, donc bien inférieurs à ce que demande la requérante.

70. La Cour admet que la requérante a engagé certains frais pour la procédure interne et celle de Strasbourg. Le montant sollicité apparaît toutefois excessif. Compte tenu des éléments du dossier et déduction faite du montant déjà perçu par la requérante par la voie de l'assistance judiciaire, la Cour alloue à l'intéressée 2 500 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, qui seront à convertir en roubles russes au taux applicable à la date du règlement :

- i. 15 EUR (quinze euros) pour dommage matériel ;
 - ii. 3 000 EUR (trois mille euros) pour dommage moral ;
 - iii. 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) pour frais et dépens ;
 - iv. tout montant pouvant être dû sur lesdites sommes à titre d'impôt ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

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

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 22 février 2007, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
Président