



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE TIMICHEV c. RUSSIE

(Requêtes n^{os} 55762/00 et 55974/00)

ARRÊT

STRASBOURG

13 décembre 2005

DÉFINITIF

13/03/2006

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

En l'affaire Timichev c. Russie,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

I. CABRAL-BARRETO,

V. BUTKEVYCH,

M. UGREKHELIDZE,

A. KOVLER,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLE, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 22 novembre 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 55762/00 et 55974/00) dirigées contre la Fédération de Russie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Ilias Iakoubovitch Timichev (« le requérant »), a saisi la Cour le 25 février et le 9 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. P. Laptev, représentant de la Fédération de Russie devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

3. Le requérant alléguait en particulier la violation de l'article 2 du Protocole n^o 4 à la Convention, pris isolément ou combiné avec l'article 14 de la Convention, au motif que, le 19 juin 1999, il n'avait pas été autorisé à entrer en Kabardino-Balkarie à cause de son origine tchéchène. Il se plaignait également sur le terrain de l'article 2 du Protocole n^o 1 d'une violation du droit de ses enfants à l'instruction.

4. Les requêtes ont été attribuées à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 8 juillet 2003, la chambre a joint les requêtes et les a déclarées partiellement irrecevables.

6. Par une décision du 30 mars 2004, la chambre a déclaré les requêtes partiellement recevables.

7. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente affaire a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

8. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1950 et réside à Naltchik, en république de Kabardino-Balkarie (Fédération de Russie). Il est avocat.

10. Il est d'origine tchéchène : il est né en république de Tchétchénie et y a vécu. Le 31 décembre 1994, sa propriété à Grozny fut détruite lors d'une opération militaire. Depuis le 15 août 1996, il réside à Naltchik, où il fut contraint d'émigrer.

11. En 1997, l'intéressé demanda à être inscrit comme résident permanent de la ville de Naltchik. Sa demande fut refusée en application des lois locales de Kabardino-Balkarie, qui empêchaient les anciens résidents de la république de Tchétchénie d'acquérir le statut de résident permanent en Kabardino-Balkarie. Le tribunal de Naltchik confirma le 19 septembre 1997 le refus opposé par les autorités locales. La Cour suprême de la république de Kabardino-Balkarie fit de même le 23 octobre 1997.

A. Le refus de l'autorisation d'entrer en Kabardino-Balkarie

12. Le 19 juin 1999, le requérant et son chauffeur se rendirent en voiture de Nazran (république d'Ingouchie) à Naltchik. Les parties présentent des versions divergentes des événements qui ont suivi.

13. D'après le requérant, vers 15 heures, la voiture fut arrêtée au poste de contrôle d'Ouroukh, situé sur la frontière administrative entre l'Ingouchie et la Kabardino-Balkarie. Des agents de l'inspection de la sécurité routière de la république de Kabardino-Balkarie (*Губо̀дд Мвд Кбп*) refusèrent de laisser le requérant entrer sur le territoire, au motif que le ministre de l'Intérieur de cette république avait émis un ordre verbal qui en interdisait l'accès à toute personne d'origine tchéchène. Le requérant dut rebrousser chemin et faire un détour de 300 kilomètres pour rejoindre Naltchik en passant par un autre poste de contrôle.

Selon le Gouvernement, le requérant tenta de dépasser la file des voitures qui attendaient au poste de contrôle et, s'étant vu refuser un passage prioritaire, dut quitter les lieux.

14. Le requérant saisit la justice pour dénoncer le comportement, illégal selon lui, des policiers et obtenir réparation du préjudice moral qu'il estimait avoir subi.

15. Le 25 août 1999, le tribunal de Naltchik rejeta la demande de l'intéressé en ces termes :

« Sur instruction du directeur de l'inspection de la sécurité routière de la république de Kabardino-Balkarie (instruction n° 68 du 21 juin 1999), eu égard à la complexité de la situation à la frontière [administrative] avec la république de Tchétchénie (...), et en vue d'empêcher et d'arrêter l'entrée dans les villes et villages de personnes ayant des visées terroristes ou antisociales (...), les policiers chargés de la sécurité routière ont reçu l'ordre de renforcer les mesures de sécurité à compter du 19 juin 1999 à 14 heures, jusqu'à nouvel ordre. La police a également reçu pour instruction d'effectuer des contrôles plus stricts des véhicules et des passagers aux postes de contrôle.

[Les policiers M., Kh. et Me.] rapportent devant le tribunal que, ce jour-là, une longue file de véhicules (avec leurs cargaisons et passagers) attendaient au poste de contrôle d'Oroukh d'être enregistrés et de passer. La voiture dans laquelle se trouvait M. Timichev a tenté de doubler la file, mais on a refusé de le laisser passer en priorité et on l'a prié d'attendre son tour. Aucun policier n'a refusé l'entrée en Kabardino-Balkarie à M. Timichev ou à quiconque d'autre à cause de son origine. Ce jour-là, plus de soixante-dix autobus transportant des Tchétchènes sont entrés sur le territoire. Toutefois, M. Timichev a accusé les policiers de lui avoir refusé délibérément l'entrée à cause de son origine. Il a présenté sa carte d'avocat et indiqué qu'il travaillait à Naltchik.

Le tribunal estime que les policiers ont respecté la loi sur la police. M. Timichev a produit sa carte d'avocat mais celle-ci indiquait qu'il exerçait à Grozny et non à Naltchik. Il n'a présenté aux policiers ni passeport, ni ordre de mission, ni carte de migrant. M. Timichev ne le conteste pas. Pour le tribunal, même si M. Timichev et son chauffeur avaient pu produire ces documents, ils auraient dû attendre leur tour, conformément à l'instruction susmentionnée.

Dès lors, M. Timichev n'ayant pas étayé son allégation, le tribunal ne voit aucune raison de conclure que le droit à la liberté de circulation de l'intéressé sur le territoire russe n'a pas été respecté. En outre, M. Timichev a pu se rendre à Naltchik ce jour-là en passant par le poste de contrôle de Nijni Kourp. »

16. Le 21 septembre 1999, sur recours du requérant, la Cour suprême de la république de Kabardino-Balkarie confirma le jugement du 25 août 1999. Elle estima que la charge de la preuve pesait sur le requérant, lequel n'était pas parvenu à démontrer que l'entrée sur le territoire lui avait été refusée en raison de son origine tchétchène.

17. Le requérant saisit également le médiateur russe et le procureur général de la Fédération de Russie.

18. Le 1^{er} février 2000, un procureur de la direction principale du Nord-Caucase du parquet général (*прокурор отдела Главного Управления Генеральной прокуратуры РФ на Северном Кавказе*) informa le requérant que le parquet, après enquête, avait ordonné au ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie de remédier aux agissements des agents de l'inspection de la sécurité routière, qui étaient contraires à l'article 27 de la Constitution russe (*представление об устранении нарушений статьи 27 Конституции РФ*), et de prendre des mesures propres à empêcher la répétition de tels actes illégaux à l'avenir. La partie pertinente du rapport

sur la violation, joint à l'ordonnance et daté du 19 août 1999, se lit comme suit :

« Le parquet général a enquêté sur la plainte [du requérant] concernant des actes illicites de [fonctionnaires de police] (...) Il a été établi que, le 19 juin 1999, [le requérant] et son chauffeur, V., qui venaient de la ville de Nazran dans un véhicule VAZ-2106, furent interpellés par le policier Kh. au poste de contrôle d'Ouroukh pour une inspection du véhicule et un contrôle d'identité. A la suite du contrôle d'identité, l'entrée en république de Kabardino-Balkarie leur fut refusée.

Le brigadier Kh., interrogé au cours de l'enquête, a expliqué que, lors d'une réunion tenue avant qu'il ne prît son service, il avait reçu verbalement pour instruction de l'adjudant commandant l'équipe, M., de ne pas autoriser des personnes d'origine tchéchène voyageant en véhicule privé en provenance de la république de Tchétchénie à entrer en Kabardino-Balkarie. Il ressort des explications données par l'adjudant que lui-même avait reçu une instruction orale similaire de l'officier chargé des opérations au ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie (...) Pour ces raisons, [le requérant et son chauffeur] se sont vu refuser l'entrée en Kabardino-Balkarie, alors qu'ils ne se livraient à aucune activité illicite (...)

Les actes des [policiers] M. et Kh. ont par conséquent gravement porté atteinte aux droits constitutionnels de ressortissants russes d'origine tchéchène, qui peuvent circuler librement sur le territoire de la Fédération de Russie (...) Ces atteintes à l'Etat de droit résultent de l'irresponsabilité dont ont fait preuve des agents de la police de la circulation dans l'accomplissement de leurs tâches professionnelles et du mauvais encadrement [de leurs actes] par la direction de la division de la police chargée de la circulation routière au ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie (...) »

19. Le 3 mars 2000, le général de corps d'armée Choguenov, ministre de l'Intérieur de la république de Kabardino-Balkarie, communiqua un résumé des conclusions d'une enquête interne à un militant des droits de l'homme qui avait déposé des plaintes au nom du requérant. Le résumé n'était pas daté, mais il était signé par le colonel Temirjanov, directeur adjoint du département de la sécurité intérieure au ministère de l'Intérieur, entériné par le colonel Kerefov, directeur de ce département, et approuvé par le ministre de l'Intérieur lui-même. Ce résumé comportait les passages suivants :

« Interrogé (...) par des agents du parquet de la république de Kabardino-Balkarie, Kh. [le policier qui avait interpellé le requérant] a expliqué que, lors d'une réunion tenue avant qu'il ne prît son service, il avait reçu pour instruction orale du commandant de l'équipe, M., de ne pas autoriser les personnes d'origine tchéchène venant de la république de Tchétchénie dans une voiture particulière à entrer sur le territoire de la Kabardino-Balkarie. M. ayant justifié cette instruction en renvoyant à une instruction orale similaire qu'il avait reçue du colonel Efendiev, directeur adjoint de la police de la sûreté publique du ministère de l'Intérieur (...)

Le 25 août 1999 (...) le tribunal de Naltchik a décidé de rejeter la plainte [du requérant] au motif que les [policiers], qui avaient au départ déclaré ne pas avoir laissé entrer les personnes en question en république de Kabardino-Balkarie en application d'une instruction orale du colonel Efendiev, ont soutenu devant le tribunal que [le requérant et son chauffeur] étaient partis, après s'être vu refuser un passage prioritaire au poste de contrôle (...) »

Le résumé louait ensuite les résultats obtenus par les policiers locaux en service aux postes de contrôle, qui avaient saisi de grandes quantités d'armes, de drogue, de fausse monnaie, etc., et avaient arrêté de nombreuses personnes qui se soustrayaient à la justice. Le colonel Temirjanov concluait :

« 1. Les informations données sur l'interdiction d'entrer en république de Kabardino-Balkarie opposée au poste de contrôle d'Ouroukh par des policiers [au requérant et à son chauffeur] en raison de leur origine (...) peuvent être considérées comme inexactes compte tenu des décisions judiciaires contraignantes rendues en l'affaire.

2. En raison de valeurs morales et de qualités professionnelles laissant à désirer, traits qui sont apparus lorsqu'ils ont fait des déclarations contradictoires au médiateur, au parquet ainsi qu'au tribunal et à la Cour suprême de la république de Kabardino-Balkarie au sujet des circonstances dans lesquelles [le requérant et son chauffeur] s'étaient vu interdire l'entrée, les policiers M. et Kh., de l'inspection de la sécurité routière, devraient faire l'objet d'une procédure disciplinaire. Toutefois, compte tenu du fait que le tribunal de Naltchik et la Cour suprême ont rejeté la plainte [du requérant] pour défaut de fondement, le cas des deux policiers sera examiné lors d'une réunion des directeurs de l'inspection de la sécurité routière, et le département de la sécurité intérieure sera informé des mesures retenues. »

Le résumé recommandait en conclusion d'éviter à l'avenir des situations semblables portant atteinte aux droits constitutionnels des citoyens.

20. Le résumé fut apparemment établi à la fin du mois d'août ou au début du mois de septembre 1999 car, le 29 septembre 1999, M. Choguenov informa le parquet général que l'ordre de redresser la violation ne pourrait pas être exécuté. M. Choguenov renvoya aux conclusions du résumé et aux décisions de justice selon lesquelles le requérant et son chauffeur avaient tenté de « passer le poste de contrôle sans attendre leur tour » et « n'avaient produit ni passeport, ni ordre de mission, ni carte de migrant ». Le ministre conclut comme suit :

« Compte tenu de ces décisions de justice et des conditions particulières de service aux postes de contrôle [frontaliers] des régions générant de la criminalité qui sont souvent attaqués, ce qui a des conséquences sur la nature du service des policiers et le régime qui leur est applicable (...) il est proposé d'examiner ces événements lors d'une réunion de service de la division. »

21. Enfin, le 12 juillet 2000, M. Volodine, chef d'un service du bureau du médiateur russe, répondit à la plainte du requérant en ces termes :

« Ainsi qu'il ressort de la réponse du parquet général, la restriction au droit, protégé par la Constitution, à la liberté de circulation de part et d'autre de la frontière de la république de Kabardino-Balkarie a été apportée en raison du risque que des groupes subversifs de bandits armés pénètrent sur le territoire et n'a été en vigueur que peu de temps. La restriction en cause était légitime au regard de l'article 56 de la Constitution de la Fédération de Russie. »

B. Le refus d'admettre les enfants du requérant à l'école

22. De septembre 1998 à mai 2000, le fils et la fille du requérant, âgés respectivement de neuf et sept ans, fréquentèrent l'école n° 8 de Naltchik.

23. Le 24 décembre 1999, le requérant fut indemnisé pour les biens qu'il avait perdus en république de Tchétchénie. En contrepartie, il dut restituer sa carte de migrant (*миграционная карта*), un document délivré par les autorités locales attestant sa résidence à Naltchik et son statut de migrant forcé originaire de Tchétchénie.

24. Le 1^{er} septembre 2000¹, le fils et la fille du requérant se rendirent à l'école mais se virent refuser l'admission parce que le requérant ne fut pas en mesure de présenter sa carte de migrant. Le directeur de l'établissement accepta d'accueillir officieusement les enfants, mais avertit le requérant que ceux-ci seraient immédiatement renvoyés si le service de l'éducation venait à prendre connaissance de cet arrangement.

25. Le 4 septembre 2000, le requérant se plaignit en justice du refus du service de l'éducation et des sciences de Naltchik (*Департамент образования и науки Администрации г. Нальчик*) d'admettre ses enfants à l'école. Le service répondit que, depuis le 24 décembre 1999, le requérant demeurait à Naltchik sans motif valable et que ses demandes constituaient une atteinte au droit légal d'autres enfants, étant donné que l'école n° 8 accueillait, sans même compter les enfants du requérant, un nombre d'élèves bien supérieur à ses capacités.

26. Le 1^{er} novembre 2000, le tribunal de Naltchik rejeta le recours du requérant pour défaut de fondement. Il se prononça en ces termes :

« [Le requérant] et sa famille résident dans la ville de Naltchik sans [avoir dûment fait enregistrer leur résidence]. Les demandes [de l'intéressé] tendant à l'admission de ses enfants à l'école n° 8 ne sont donc pas justifiées (...)

D'après un certificat produit par le directeur de l'école n° 8, à la date du 11 octobre 2000, l'école accueillait 459 élèves, alors qu'elle est censée n'en accueillir que 230 (...) »

27. Le 21 novembre 2000, la Cour suprême de la république de Kabardino-Balkarie, saisie par le requérant, confirma le jugement du 1^{er} novembre 2000.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

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

28. L'article 19 de la Constitution garantit l'égalité de tous devant la loi et la justice, ainsi que l'égalité des droits et libertés.

1. Après les vacances d'été, la rentrée a lieu le 1^{er} septembre dans toutes les écoles russes.

29. D'après l'article 27, quiconque se trouve légalement sur le territoire de la Fédération de Russie a le droit de circuler librement et de choisir son lieu de séjour ou de résidence.

30. L'article 43 garantit le droit de chacun à l'instruction. L'enseignement primaire dans les établissements d'Etat et les établissements municipaux est accessible à tous et gratuit. Les parents doivent veiller à ce que leurs enfants reçoivent une instruction.

31. L'article 56 dispose qu'en cas d'état d'urgence les droits et libertés peuvent être limités aux fins de la protection de la sécurité nationale et des fondements constitutionnels. L'état d'urgence ne peut être décrété qu'en vertu d'une loi constitutionnelle fédérale.

B. La loi sur la police (n° 1026-I du 18 avril 1991)

32. D'après l'article 11 § 22, la police peut restreindre ou interdire temporairement la circulation des véhicules ou des piétons dans les rues ou sur les routes, ou refuser l'accès à des lieux spécifiques, ou exiger de personnes qu'elles demeurent dans certains lieux ou les quittent aux fins de la protection de la santé, de la vie ou des biens des citoyens, ou de la conduite d'opérations d'enquête ou de recherche.

III. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX PERTINENTS

33. La Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est entrée en vigueur le 4 janvier 1969. La partie pertinente en l'espèce de son article 1 énonce :

« Dans la présente Convention, l'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique. »

34. Le 13 décembre 2002, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a adopté sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Ce texte définit ainsi la « discrimination raciale » :

« 1. Aux fins de la présente Recommandation, on entend par :

(...)

b) « discrimination raciale directe » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. (...)

c) « discrimination raciale indirecte » le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. (...) »

EN DROIT

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

35. Le requérant se plaint de s'être vu interdire l'entrée en Kabardino-Balkarie au poste de contrôle d'Ouroukh. Il invoque l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, dont les parties pertinentes en l'espèce se lisent ainsi :

« 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. Arguments des parties

1. Le requérant

36. Le requérant soutient que le fait qu'on lui a refusé l'entrée en Kabardino-Balkarie est confirmé par une lettre du parquet général du 1^{er} février 2000. Le résumé, non daté, approuvé par le ministre de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie (et communiqué au représentant du requérant le 3 mars 2000), mentionne également que des policiers avaient reçu oralement pour instruction de leurs supérieurs de ne pas admettre de Tchétchènes sur le territoire. Toutefois, le résumé recommande de réprimander les agents non pas pour avoir exécuté des ordres illégaux mais pour avoir présenté des versions divergentes des événements aux différentes autorités. Pour le requérant, le motif du blâme montre que le ministre se préoccupait non pas d'une violation des droits de l'homme mais de l'incapacité des policiers à « mentir de manière cohérente ».

37. Le requérant avance que la liberté de circulation est entravée par les contrôles systématiques de tous les véhicules et passagers organisés par la police russe sur une route ordinaire alors qu'il n'y a pas d'état d'urgence. Il estime que l'article 11 § 22 de la loi sur la police n'autorise pas celle-ci à mettre en place des barrières sur une route en prétextant que « des criminels présumés sont susceptibles de l'emprunter ». Le Gouvernement ne démontre pas l'existence d'une menace concrète pour la santé, la vie ou les biens de la population. Il ne prétend pas non plus que la police menait des opérations d'enquête ou de recherche au poste de contrôle d'Ouroukh.

2. Le Gouvernement

38. Le Gouvernement soutient que les policiers avaient temporairement limité la circulation des véhicules et des piétons, en vertu de l'article 11 § 22 de la loi sur la police, dans le but de prévenir d'éventuelles infractions et de garantir la sûreté publique. Il invoque à cet égard « la situation opérationnelle complexe » dans le sud de la Fédération de Russie vers le 19 juin 1999. Selon lui, il n'a pas été porté atteinte au droit à la liberté de circulation du requérant, dans la mesure où la police ne l'aurait pas empêché d'entrer en Kabardino-Balkarie s'il avait attendu son tour et d'ailleurs l'intéressé est finalement entré sur le territoire en question en passant par un autre poste de contrôle. Enfin, toujours selon le Gouvernement, la lettre du procureur ne peut être admise comme élément de preuve car elle n'a pas été examinée par les juridictions russes.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une restriction au droit du requérant à la liberté de circulation

39. La Cour note qu'elle se trouve confrontée à une controverse quant à la succession exacte des événements survenus le 19 juin 1999. Elle doit par conséquent statuer sur la base des éléments de preuve soumis par les parties. Dans le cadre de la procédure devant elle, il n'existe aucun obstacle procédural à la recevabilité d'éléments de preuve ou de formules prédéfinies applicables à leur appréciation. La Cour adopte les conclusions qui, à son avis, se trouvent étayées par une évaluation indépendante de l'ensemble des éléments de preuve, y compris les déductions qu'elle peut tirer des faits et des observations des parties. Conformément à sa jurisprudence constante, la preuve peut résulter d'un faisceau d'indices ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants. En outre, le degré de conviction nécessaire pour parvenir à une conclusion particulière et, à cet égard, la répartition de la charge de la preuve sont intrinsèquement liés à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit conventionnel en jeu

(*Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, § 147, CEDH 2005-VII).

40. Le requérant soutient que son chauffeur et lui-même, tous deux d'origine tchéchène, se sont vu refuser au poste de contrôle d'Ouroukh l'entrée en Kabardino-Balkarie, la police de la circulation s'étant conformée à une instruction orale de ne pas laisser passer les Tchétchènes qui voyageaient dans une voiture particulière.

41. Les allégations du requérant sont étayées par le rapport sur la violation des droits constitutionnels, rapport joint à la lettre du procureur du 1^{er} février 2000, et par le résumé des conclusions d'une enquête interne, approuvé par le directeur et le directeur adjoint du département de la sécurité intérieure et par le ministre de l'Intérieur. Il est établi que l'instruction en question émanait du directeur adjoint de la police de la sûreté publique du ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie et avait été transmise aux policiers chargés de la circulation.

42. Le Gouvernement soutient que le requérant avait tenté de passer devant les véhicules qui attendaient mais, n'ayant pas obtenu la priorité, il avait quitté le poste de contrôle de son propre chef. Il s'appuie sur le jugement rendu le 25 août 1999 par le tribunal de Naltchik et confirmé par la Cour suprême de Kabardino-Balkarie le 21 septembre 1999.

43. La Cour n'est toutefois pas convaincue que le jugement du tribunal constitue une base factuelle fiable pour apprécier la situation car les conclusions de fait du tribunal semblent incohérentes et tissées de contradictions. Par exemple, la juridiction interne a constaté que les contrôles renforcés des véhicules comme ceux effectués le 19 juin 1999 avaient été mis en place par une instruction de police (n^o 68) émise le 21 juin 1999 seulement, soit deux jours plus tard. Elle a également constaté que le requérant avait refusé de présenter son passeport ou une autre pièce d'identité. Or si le requérant n'est pas resté dans la file d'attente et est parti de son propre chef, alors on ne peut pas lui reprocher de n'avoir pas présenté de pièce d'identité. D'autre part, si la police a demandé une pièce d'identité au requérant, cela laisse penser, *a contrario*, que c'était au tour de celui-ci de passer ou bien qu'on lui a effectivement accordé la priorité. En outre, le tribunal a indiqué que le requérant avait présenté sa carte d'avocat, mais il n'a pas été en mesure d'expliquer en quoi importait le constat que le document avait été émis à Grozny et non à Naltchik (constat dont le caractère erroné est d'ailleurs attesté par une copie de la carte produite par le requérant). L'arrêt rendu par la Cour suprême de Kabardino-Balkarie le 21 septembre 1999 n'a pas éliminé ces incohérences.

44. Dès lors, la Cour ajoute foi à la version des faits présentée par le requérant, qui a été confirmée par des enquêtes indépendantes menées par le parquet et la police. Elle estime que la police de la circulation au poste de contrôle d'Ouroukh a empêché le requérant de passer la frontière administrative entre deux régions russes, l'Ingouchie et la Kabardino-

Balkarie. Il y a par conséquent eu une restriction au droit de l'intéressé à la liberté de circulation sur le territoire de l'Etat défendeur, garanti par l'article 2 § 1 du Protocole n° 4 à la Convention.

2. Sur la justification de la restriction

45. La Cour note que la structure de l'article 2 du Protocole n° 4 est semblable à celle des articles 8 à 11 de la Convention. Pour être conforme aux garanties de l'article 2 dudit Protocole, la restriction litigieuse doit être « prévue par la loi », viser un ou plusieurs des buts légitimes envisagés au paragraphe 3 et être « nécessaire dans une société démocratique » (*Raimondo c. Italie*, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 19, § 39) ou, lorsque la restriction s'applique seulement à certaines zones déterminées, être « justifiée (...) par l'intérêt public dans une société démocratique », selon les termes du paragraphe 4.

46. Le Gouvernement arguë que la restriction a été imposée conformément à l'article 11 § 22 de la loi sur la police, dans le but de prévenir les infractions pénales et de garantir la sûreté publique. Le requérant répond à cela que la restriction fut plus ample que nécessaire et que le but poursuivi était trop abstrait.

47. La Cour n'a pas à statuer sur la question générale de savoir si la situation politique et sociale en Ingouchie ou en Kabardino-Balkarie à l'époque des faits nécessitait la mise en place de postes de contrôle sur une route fédérale et des contrôles d'identité rigoureux. La question qu'elle doit trancher se limite aux circonstances spécifiques de la présente affaire, c'est-à-dire au point de savoir si le refus de laisser le requérant franchir la frontière administrative pour entrer en Kabardino-Balkarie avait une base légale.

48. Les enquêtes menées par le parquet et par le ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie ont établi que la restriction litigieuse avait été imposée par une instruction orale donnée par le colonel Efendiev, directeur adjoint de la police de la sûreté publique du ministère de l'Intérieur de Kabardino-Balkarie. L'instruction n'a apparemment pas été émise officiellement dans les formes requises ni consignée d'une autre manière qui aurait permis d'en retracer l'origine et donné à la Cour la possibilité d'en apprécier le contenu, la portée et la base légale. En effet, le renvoi à l'article 11 § 22 de la loi sur la police apparaît pour la première fois dans les observations que le Gouvernement a présentées dans le cadre de la procédure devant la présente Cour. Quoi qu'il en soit, de l'avis du parquet, l'instruction emportait violation du droit à la liberté de circulation garanti par l'article 27 de la Constitution russe.

49. La Cour estime dès lors que la restriction qui a frappé la liberté de circulation du requérant n'était pas prévue par la loi. Ce constat rend inutile de rechercher si cette restriction était nécessaire dans une société démocratique.

Par conséquent, il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4 À LA CONVENTION

50. Le requérant soutient que la restriction apportée à son droit à la liberté de circulation était discriminatoire car elle se fondait sur son origine ethnique. Il invoque l'article 14 de la Convention, qui énonce :

« 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. »

A. Arguments des parties

51. Le requérant avance qu'il serait passé au poste de contrôle sans encombre s'il avait dissimulé son origine tchéchène. Ainsi, le 24 juin 1999, c'est-à-dire cinq jours plus tard, il a déclaré au même poste de contrôle qu'il était avar¹, et n'a eu aucun problème pour passer. Toutefois, le 19 juin 1999, il n'avait pas pu cacher son origine parce que la personne qui voyageait avec lui parlait russe avec un accent tchéchène et que le véhicule était immatriculé en république de Tchétchénie.

52. Le Gouvernement conteste l'allégation de discrimination formulée par le requérant. Il l'estime dépourvue de fondement car la Constitution russe n'exige pas des citoyens qu'ils déclinent leur origine ethnique et celle-ci n'apparaît pas sur les pièces d'identité.

B. Appréciation de la Cour

53. La Cour rappelle que l'article 14 n'a pas d'existence autonome, mais joue un rôle important de complément des autres dispositions de la Convention et des Protocoles puisqu'il protège les individus, placés dans des situations analogues, contre toute discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans ces autres dispositions. Lorsque la Cour a constaté une violation séparée d'une clause normative de la Convention ou de ses Protocoles, invoquée devant elle à la fois comme telle et conjointement avec l'article 14, elle n'a en général pas besoin d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de cet article, mais il en va autrement si une nette inégalité de

1. Les Avars constituent un groupe ethnique majoritaire au Daghestan, une région russe proche de la Tchétchénie.

traitement dans la jouissance du droit en cause constitue un aspect fondamental du litige (*Chassagnou et autres c. France* [GC], n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 89, CEDH 1999-III, et arrêt *Dudgeon c. Royaume-Uni* du 22 octobre 1981, série A n^o 45, p. 26, § 67).

54. Quant aux circonstances de l'espèce, la Cour note qu'un officier supérieur de police de Kabardino-Balkarie a ordonné aux agents de la police de la circulation de ne pas admettre de « Tchétchènes ». L'origine ethnique d'une personne ne figurant nulle part sur les pièces d'identité russes, comme l'indique le Gouvernement, l'instruction interdisait le passage non seulement aux personnes qui étaient effectivement d'origine tchétchène, mais aussi à celles qui étaient simplement perçues comme appartenant à ce groupe ethnique. Le requérant ne prétend pas que des membres d'autres groupes ethniques étaient soumis à des restrictions analogues (voir en particulier le paragraphe 51 ci-dessus). De l'avis de la Cour, cette situation constitue une inégalité de traitement manifeste dans la jouissance du droit à la liberté de circulation en raison de l'origine ethnique.

55. L'origine ethnique et la race sont des notions liées, qui se recourent. Si la notion de race trouve son origine dans l'idée d'une classification biologique des êtres humains en sous-espèces selon leurs particularités morphologiques (couleur de la peau, traits du visage), l'origine ethnique se fonde sur l'idée de groupes sociaux ayant en commun une nationalité, une appartenance tribale, une religion, une langue, des origines et un milieu culturels et traditionnels.

56. Le fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables constitue une discrimination (*Willis c. Royaume-Uni*, n^o 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). La discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale (voir les définitions adoptées par les Nations unies et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, paragraphes 33 et 34 ci-dessus). La discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi celles-ci doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse (*Natchova et autres*, précité, § 145).

57. Une fois que le requérant a démontré qu'il y a eu différence de traitement, il appartient au gouvernement défendeur d'en établir la justification (voir, par exemple, *Chassagnou et autres*, précité, §§ 91-92). La Cour a déjà conclu que l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant avait tenté de passer en priorité au poste de contrôle n'était pas défendable au vu des circonstances de l'espèce (paragraphes 42 et 43 ci-dessus). Par conséquent, le requérant se trouvait dans la même situation que

les autres personnes souhaitant passer la frontière administrative pour entrer en Kabardino-Balkarie.

58. Le Gouvernement n'a donné aucune explication propre à justifier la différence de traitement entre les personnes d'origine tchéchène et les autres dans la jouissance du droit à la liberté de circulation. En tout état de cause, la Cour considère qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle.

59. En conclusion, le droit à la liberté de circulation du requérant ayant fait l'objet d'une restriction tenant exclusivement à l'origine ethnique de celui-ci, la différence de traitement dénoncée s'analyse en une discrimination raciale au sens de l'article 14 de la Convention.

Dès lors, il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 1

60. Le requérant se plaint sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 1 du refus des autorités internes de respecter le droit de ses enfants à l'instruction au motif qu'il n'était pas enregistré comme résident de Naltchik et qu'il ne détenait pas de carte de migrant. La partie pertinente de l'article 2 du Protocole n° 1 se lit ainsi :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction (...) »

A. Arguments des parties

61. Le requérant soutient que le refus d'accepter ses enfants à l'école après les vacances d'été se fondait seulement sur le fait qu'il n'était pas inscrit comme résident de la ville en question et qu'il n'avait pas de « carte de migrant », carte que seuls les anciens résidents tchéchènes devaient détenir. L'argument relatif à la surpopulation de l'école n'aurait été avancé que plus tard, après qu'il avait saisi la justice.

62. Le Gouvernement reconnaît que le droit des enfants du requérant à l'instruction a été illégalement restreint. En droit russe, les droits et libertés ne peuvent pas faire l'objet de restrictions liées au lieu d'enregistrement de la résidence, et la loi sur l'enseignement garantit le droit à l'instruction indépendamment du lieu de résidence (article 5).

B. Appréciation de la Cour

63. La Cour rappelle que, en s'interdisant de «refuser le droit à l'instruction», selon les termes de l'article 2 du Protocole n° 1, les Etats contractants garantissent à quiconque relève de leur juridiction un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné et la possibilité de tirer, par la reconnaissance officielle des études accomplies, un bénéfice de l'enseignement suivi (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 23, pp. 25-26, § 52 ; *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »* (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A n° 6, pp. 30-32, §§ 3-5).

64. L'article 2 du Protocole n° 1 interdit de priver quiconque du droit à l'instruction. Aucune exception à cette disposition n'est énoncée et sa structure est semblable à celle des articles 2, 3, 4 § 1 et 7 de la Convention (« Nul ne peut (...) »), dispositions qui consacrent les valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques qui composent le Conseil de l'Europe. Dans une société démocratique, le droit à l'instruction, indispensable à la réalisation des droits de l'homme, occupe une place si fondamentale qu'une interprétation restrictive de la première phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 137, CEDH 2005-XI). Ce droit se retrouve exprimé en termes semblables dans d'autres instruments internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 26), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 13), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5 e) v)), et la Convention relative aux droits de l'enfant (article 28). Il ne fait pas de doute que le droit à l'éducation garantit l'accès à l'instruction élémentaire, primordiale pour le développement de l'enfant.

65. La Cour observe que les enfants du requérant se sont vu refuser l'accès à l'établissement dans lequel ils étaient scolarisés depuis deux ans. Le Gouvernement ne conteste pas l'allégation du requérant selon laquelle la véritable raison de ce refus était le fait que lui-même avait restitué sa carte de migrant et n'était donc plus inscrit comme résident de la ville de Naltchik.

66. Comme la Cour l'a rappelé ci-dessus, la Convention et ses Protocoles ne tolèrent pas de refus du droit à l'instruction. Le Gouvernement confirme que, d'après le droit russe, l'exercice de ce droit par les enfants ne peut être subordonné à l'enregistrement du lieu de résidence des parents. Il s'ensuit que les enfants du requérant ont été privés du droit à l'instruction garanti par le droit interne. Leur exclusion de l'école était donc contraire aux exigences de l'article 2 du Protocole n° 1.

67. Dès lors, il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1.

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

68. 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

69. Le requérant réclame 300 000 euros (EUR) en réparation du préjudice moral qu'il dit avoir subi en raison de la violation de son droit à la liberté de circulation et 500 000 EUR pour la violation du droit de ses enfants à l'instruction.

70. Le Gouvernement estime que la demande du requérant pour dommage moral est excessive et déraisonnable et qu'un montant symbolique serait équitable compte tenu des circonstances de l'espèce.

71. La Cour considère que le requérant a souffert un dommage moral – du fait notamment de la détresse et de la frustration provoquées par les actes et décisions des autorités internes jugés contraires à la Convention et à ses Protocoles – que les constats de violations ne suffisent pas à compenser. Toutefois, elle juge excessifs les montants exigés par le requérant. Statuant en équité, elle alloue à l'intéressé 5 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

72. S'appuyant sur des relevés des heures de travail effectuées, le requérant réclame 90 000 roubles (RUB) (environ 2 600 EUR) pour les soixante jours qu'il a consacrés à la procédure devant les juridictions internes et à la préparation du dossier pour la procédure devant la Cour. Il sollicite en outre 40 EUR pour les frais d'affranchissement et de secrétariat.

73. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas fourni les documents nécessaires à l'appui de sa demande de remboursement des frais.

74. La Cour observe que les prétentions du requérant au titre des frais s'appliquent aussi aux griefs qui ont été retirés ou déclarés irrecevables. Quant aux autres griefs, il ressort des observations du requérant qu'il a consacré onze jours à la procédure interne et dix jours à rédiger le dossier pour la procédure à Strasbourg. La somme de 1 500 RUB (environ 44 EUR) réclamée comme coût moyen d'une journée de travail d'un avocat ne paraît pas excessive. Par conséquent, au vu des éléments dont elle dispose, la Cour alloue au requérant 950 EUR pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

75. 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 à la Convention ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat 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, les montants suivants, qui seront convertis en roubles au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral,
 - ii. 950 EUR (neuf cent cinquante euros) pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 13 décembre 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLE
Greffière

A.B. BAKA
Président