



La politique d'arrestation, de détention et d'expulsion d'un grand nombre de ressortissants géorgiens menée par la Russie en 2006 a emporté violation de la Convention

L'affaire **Géorgie c. Russie (I)** (requête n° 13255/07) porte essentiellement sur l'existence alléguée d'une pratique administrative relative à l'arrestation, la détention et l'expulsion collective de ressortissants géorgiens suivie par la Fédération de Russie à l'automne 2006.

Dans son arrêt de Grande Chambre, définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire, la Cour européenne des droits de l'homme conclut, à la majorité :

à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers) à la Convention européenne des droits de l'homme ;

à la violation de l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté) ;

à la violation de l'article 5 § 4 (droit à un contrôle juridictionnel de sa détention) ;

à la violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) ;

à la violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 5 § 1 et avec l'article 3 ; et

à la violation de l'article 38 (obligation de fournir toutes facilités nécessaires pour la conduite efficace des enquêtes).

La Cour a conclu à la non-violation de l'article 8 (droit au respect à la vie privée et familiale), de l'article 1 du Protocole n° 7 (garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers) et des articles 1 et 2 du Protocole n° 1 (protection de la propriété et droit à l'éducation).

Eu égard aux observations des parties, aux déclarations de 21 témoins entendus lors d'une audition à Strasbourg et aux rapports de diverses organisations internationales, la Cour estime qu'à l'automne 2006 les autorités russes ont mené une politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens qui s'analyse en une pratique administrative contraire à la Convention.

Principaux faits

L'affaire concerne l'arrestation, la détention et l'expulsion de Russie d'un grand nombre de ressortissants géorgiens de fin septembre 2006 à fin janvier 2007.

Le gouvernement géorgien soutient qu'il s'agissait de mesures de rétorsion à la suite de l'arrestation de quatre officiers russes à Tbilissi le 27 septembre 2006, événement qui porta les tensions entre les deux pays à leur paroxysme.

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>

Selon le gouvernement géorgien, de fin septembre 2006 à fin janvier 2007 plus de 4 600 décisions d'expulsion ont été rendues par les autorités russes contre des ressortissants géorgiens, dont plus de 2 300 ont été détenus et expulsés par la force, les autres ayant quitté la Russie par leurs propres moyens. Le gouvernement géorgien assure qu'il y a eu une augmentation flagrante du nombre d'expulsions de ressortissants géorgiens, qui sont passées d'environ 80 à 100 personnes par mois de juillet à septembre 2006 à environ 700 à 800 personnes par mois d'octobre 2006 à janvier 2007.

A l'appui de ses allégations selon lesquelles l'augmentation des expulsions était la conséquence d'une politique visant spécifiquement ses ressortissants, le gouvernement géorgien a produit un certain nombre de documents émis dans la première quinzaine d'octobre 2006 par le ministère de l'Intérieur, par les autorités policières de Saint-Pétersbourg et par le service fédéral des migrations de la Fédération de Russie. Ces documents, qui renvoient à deux circulaires diffusées fin septembre 2006 par le département central des affaires internes de Saint-Pétersbourg et par le ministère de l'Intérieur, ordonnaient aux agents de ces deux autorités de prendre des mesures à grande échelle pour détecter un maximum de citoyens de la République de Géorgie se trouvant en situation irrégulière sur le territoire russe, afin de les regrouper dans un centre de détention puis de les expulser. Le gouvernement géorgien a également soumis deux lettres émanant des départements des affaires internes de deux districts de Moscou adressées début octobre 2006 à des écoles, demandant à celles-ci d'identifier les élèves de nationalité géorgienne en vue, notamment, « d'assurer l'ordre public et le respect de la loi, de prévenir des actes terroristes et des tensions entre les enfants résidant à Moscou et les enfants de nationalité géorgienne ».

Le gouvernement russe conteste les allégations du gouvernement géorgien, et dément avoir adopté de mesures de riposte à l'encontre de ressortissants géorgiens ; il aurait simplement continué à appliquer la législation visant à prévenir l'immigration illégale. Quant au nombre d'expulsions, le gouvernement russe soutient ne disposer que de statistiques annuelles ou semestrielles, et indique qu'en 2006 environ 4 000 décisions d'expulsion administrative ont été prononcées contre des ressortissants géorgiens, ce chiffre s'élevant approximativement à 2 800 sur la période allant du 1^{er} octobre 2006 au 1^{er} avril 2007. Quant aux documents évoqués par le gouvernement géorgien, le gouvernement russe affirme que les instructions ont été falsifiées. Tout en confirmant l'existence des deux circulaires émises par le département central des affaires internes de Saint-Pétersbourg et par le ministère de l'Intérieur, il en conteste le contenu. Cependant, il indique qu'elles ne peuvent être transmises à la Cour européenne des droits de l'homme car elles sont classées « secret d'État ». Enfin, le gouvernement russe ne conteste pas que les autorités régionales ont envoyé des lettres à des écoles de Moscou et d'ailleurs en vue d'identifier les élèves géorgiens, mais nie que cette opération ait été effectuée sur les instructions du ministère de l'Intérieur ; au contraire, ces lettres auraient été le fait de fonctionnaires isolés qui ont agi par excès de zèle, et qui auraient par la suite été dûment sanctionnés.

Diverses organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (ONG) – en particulier la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Human Rights Watch et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) – ont rendu compte en 2007 d'expulsions de ressortissants géorgiens survenues à l'automne 2006. Dans leurs rapports, ces organisations évoquent une action coordonnée entre les pouvoirs administratifs et judiciaires, et renvoient à certains des documents émis par le département central des affaires internes de Saint-Pétersbourg cités par le gouvernement géorgien.

Dans le cadre de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme, une audition de témoins a été organisée à Strasbourg du 31 janvier au 4 février 2011, durant laquelle 21 témoins – dont neuf proposés par le gouvernement requérant, dix par le gouvernement défendeur et deux choisis par la Cour – ont été entendus.

Selon les déclarations des témoins géorgiens, des ressortissants géorgiens ont été arrêtés à la suite de contrôles d'identité effectués dans les rues, sur les marchés et autres lieux de travail ainsi qu'à

leur domicile. Plusieurs témoins ont déclaré qu'à leurs questions sur les raisons de leur arrestation, on leur a répondu que c'était parce qu'ils étaient Géorgiens et qu'il existait un ordre venu d'en haut d'expulser les ressortissants géorgiens. Après quelques heures, voire un jour ou deux, en garde à vue, ils auraient été regroupés et transférés par bus vers les tribunaux qui, lors de procédures sommaires, auraient prononcé à leur égard des sanctions administratives et des décisions d'expulsion administrative du territoire russe. La procédure devant les tribunaux aurait duré cinq minutes environ, sans examen réel des faits et sans que les défendeurs ne soient représentés par un avocat. Aussi bien les juges que les officiers de police les auraient découragés d'interjeter appel en leur disant qu'il existait un ordre d'expulser les ressortissants géorgiens. Les intéressés auraient passé entre deux jours et deux semaines dans des centres de détention pour étrangers, dans des cellules surpeuplées – où les détenus étaient contraints de dormir à tour de rôle, un seau faisant office de toilettes – avant d'être emmenés vers divers aéroports moscovites, d'où ils auraient été expulsés vers la Géorgie.

Les témoins russes, des fonctionnaires du service fédéral des migrations et du parquet de Moscou, ont déclaré en particulier que les ressortissants géorgiens avaient eu la possibilité d'interjeter appel contre les décisions judiciaires et n'avaient pas fait l'objet de décisions restreignant leurs droits. Les témoins russes ont également contesté le caractère inadéquat des conditions dans les centres de détention pour étrangers.

Dans leurs rapports, la commission de suivi de l'APCE et les ONG internationales ont décrit l'arrestation, les procédures judiciaires, les conditions de détention et l'expulsion des ressortissants géorgiens dans des termes similaires à ceux des témoins géorgiens, et ont évoqué le décès de quatre Géorgiens morts en détention.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Le gouvernement géorgien alléguait des violations des articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants), 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 13 (droit à un recours effectif), 14 (interdiction de la discrimination) et 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits) de la Convention, ainsi que des articles 1 et 2 du Protocole n° 1 (protection de la propriété et droit à l'éducation), de l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers) et de l'article 1 du Protocole n° 7 (garanties procédurales concernant les expulsions d'étrangers).

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 26 mars 2007 en vertu de l'article 33 de la Convention (affaires interétatiques). À la suite d'une audience tenue le 16 avril 2009, la requête a été déclarée recevable le 30 juin 2009 par une chambre, qui s'est dessaisie le 15 décembre 2009 au profit de la Grande Chambre². Du 31 janvier au 4 février 2011, une audition de témoins a été organisée à Strasbourg. Le 13 juin 2012, une audience de Grande Chambre a eu lieu en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Josep Casadevall (Andorre), *président*,
Nicolas Bratza (Royaume-Uni),
Mark Villiger (Liechtenstein),
Isabelle Berro-Lefèvre (Monaco),
Corneliu Bîrsan (Roumanie),
Peer Lorenzen (Danemark),

² En vertu de l'article 30, « si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose. »

Elisabeth Steiner (Autriche),
Khanlar Hajiyev (Azerbaïdjan),
Päivi Hirvelä (Finlande),
Luis López Guerra (Espagne),
Mirjana Lazarova Trajkovska (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »),
Nona Tsotsoria (Géorgie),
Ann Power-Forde (Irlande),
Zdravka Kalaydjieva (Bulgarie),
Vincent A. de Gaetano (Malte),
André Potocki (France),
Dmitry Dedov (Russie), juges

ainsi que de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*.

Décision de la Cour

Établissement des faits

Afin d'établir les faits, la Cour s'est fondée sur les observations des parties et les nombreux documents soumis par celles-ci ainsi que sur les dépositions des témoins entendus à Strasbourg. Elle s'est également appuyée sur les rapports d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales.

Examen du respect par la Russie de l'article 38

Eu égard au refus persistant du gouvernement russe de soumettre à la Cour la copie des deux circulaires émises fin septembre 2006 respectivement par le département central des affaires internes de Saint-Petersbourg et par le ministère de l'intérieur de la Fédération de Russie – au motif que ces documents sont classés « secret d'État », la Cour estime approprié d'examiner tout d'abord si la Russie a respecté son obligation procédurale découlant de l'article 38 de la Convention, qui oblige les États parties à lui fournir toutes facilités nécessaires pour la conduite efficace des enquêtes auxquelles la Cour procède s'il y a lieu.

Le gouvernement russe étant le seul à avoir accès à ces documents, qui étaient susceptibles de confirmer ou de réfuter les allégations en cause, la Cour tire de ce manque de coopération des conclusions quant au bien-fondé de ces allégations. La Cour a déjà indiqué dans des affaires relatives à des documents classés « secret d'État » que le gouvernement défendeur ne saurait se fonder sur les dispositions du droit interne pour justifier son refus de communiquer à la Cour une preuve documentaire qu'elle avait requise. De plus, le gouvernement russe ne donne pas d'explications précises justifiant la nature secrète des circulaires litigieuses. Dès lors, la Cour estime que la Russie a failli à son obligation de lui fournir toutes facilités nécessaires afin qu'elle puisse établir les faits de la cause. Partant, il y a eu violation de l'article 38 de la Convention.

Pratique administrative et épuisement des voies de recours internes

Afin de déterminer l'existence ou non d'une pratique administrative au sens de sa jurisprudence – à savoir une répétition d'actes contraires à la Convention qui bénéficient d'une tolérance officielle par l'État concerné –, la Cour apprécie l'ensemble des éléments de preuve dont elle dispose.

Quant au nombre d'expulsions de ressortissants géorgiens sur la période considérée, la Cour relève que le gouvernement russe, en réponse aux chiffres détaillés transmis par le gouvernement géorgien prétend ne disposer que de statistiques annuelles ou semestrielles. Or il soumet des statistiques pour une période allant du 1^{er} octobre 2006 au 1^{er} avril 2007, ce qui ne correspond pas à la moitié d'une année civile et laisse supposer que des statistiques mensuelles ont en réalité été recueillies. Eu

égard à l'absence de communication de données statistiques mensuelles pour les années 2006 et 2007, la Cour n'est pas en mesure d'accepter que le nombre avancé par le gouvernement russe corresponde au nombre exact de ressortissants géorgiens expulsés au cours de la période litigieuse. Partant, rien ne permet d'établir que les chiffres donnés par le gouvernement géorgien ne sont pas crédibles.

De plus, au vu de l'ensemble des éléments dont elle dispose, la Cour relève la coïncidence dans le temps des événements litigieux qui ont tous débuté à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre 2006 : émission des circulaires et instructions litigieuses, arrestations et expulsions en masse de ressortissants géorgiens, expulsions groupées de ressortissants géorgiens sur des vols de Moscou à Tbilissi et envoi des lettres par des fonctionnaires russes à des écoles ciblant les élèves géorgiens. La concordance dans la description du déroulement des événements litigieux par les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales est également significative à cet égard.

Compte tenu du sérieux des enquêtes à l'origine de ces rapports et du fait que les conclusions se recourent et confirment les déclarations des témoins géorgiens, la Cour ne voit pas de raison de mettre en cause la fiabilité de ces rapports. De plus, la Cour considère que, suite à son constat de violation de l'article 38 de la Convention, il y a une forte présomption que les allégations du gouvernement requérant relatives au contenu des circulaires litigieuses ordonnant d'expulser spécifiquement les ressortissants géorgiens soient crédibles. Il en va de même en ce qui concerne l'authenticité des autres documents soumis par le gouvernement géorgien et des instructions des autorités russes figurant dans ces documents.

Quant à la disponibilité des voies de recours internes, la Cour relève que les déclarations des témoins géorgiens, en ce qui concerne leurs conditions d'arrestation et le déroulement des procédures très sommaires devant les tribunaux en Fédération de Russie, se recourent et sont concordantes avec les rapports des organisations internationales. Eu égard à tous les éléments dont elle dispose, la Cour considère que pendant la période en question les ressortissants géorgiens se sont heurtés à des obstacles réels pour saisir ces voies de recours, que ce soit avant ou après leur expulsion vers la Géorgie. Partant, elle rejette l'exception de non-épuisement des voies de recours internes présentée par le gouvernement russe.

En conséquence, la Cour conclut qu'il y a eu à compter d'octobre 2006 la mise en place en Fédération de Russie d'une politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens qui a constitué une pratique administrative.

Article 4 du Protocole n° 4

La Cour souligne que l'article 4 du Protocole n° 4, qui interdit l'expulsion collective d'étrangers, trouve à s'appliquer indépendamment de la question de savoir si les ressortissants géorgiens résidaient régulièrement ou non en Russie, étant donné que cette disposition ne vise pas seulement ceux qui séjournent légalement sur le territoire d'un État.

Sur la question de savoir si les mesures d'expulsion ont été prises à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des ressortissants géorgiens, la Cour prend note de la description concordante du déroulement des procédures très sommaires devant les tribunaux russes par les témoins géorgiens et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Elle observe en particulier que la commission de suivi de l'APCE a indiqué que la routine des expulsions suivait le même schéma dans l'ensemble du pays et que les organisations internationales ont évoqué dans leurs rapports une coordination entre les pouvoirs administratifs et judiciaires.

Au cours de la période litigieuse, il y a eu des milliers de décisions d'expulsion de ressortissants géorgiens rendues par les tribunaux russes. Même si, formellement, chaque ressortissant géorgien a bénéficié d'une décision de justice, la Cour estime que le déroulement des procédures d'expulsion

au cours de cette période suite à l'émission des circulaires et instructions litigieuses ainsi que le nombre de ressortissants géorgiens expulsés – à compter du mois d'octobre 2006 – rendait impossible un examen raisonnable et objectif de la situation individuelle de chacun d'entre eux.

Si les États ont le droit d'établir souverainement leurs politiques d'immigration, il importe de souligner que les difficultés dans la gestion des flux migratoires ne peuvent justifier qu'ils aient recours à des pratiques incompatibles avec leurs obligations conventionnelles.

Dès lors, la Cour estime que les expulsions des ressortissants géorgiens au cours de la période en question ont constitué une pratique administrative contraire à l'article 4 du Protocole n° 4.

Article 5 §§ 1 et 4

Eu égard à sa constatation de l'existence d'une politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens, et se référant en particulier à la description concordante des conditions d'arrestation par les témoins géorgiens et les organisations internationales, la Cour conclut au caractère arbitraire de ces arrestations. Partant, les arrestations et détentions de ressortissants géorgiens au cours de la période en question ont constitué une pratique administrative contraire à l'article 5 § 1 de la Convention.

Eu égard à sa conclusion selon laquelle les ressortissants géorgiens, au cours de la période en question, n'ont pas disposé de voies de recours effectifs et accessibles contre les arrestations, les détentions et les décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet, la Cour estime qu'il y a également eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention.

Article 3

Quant aux conditions dans lesquelles les ressortissants géorgiens ont été détenus avant leur expulsion de Russie, la Cour relève que, même si certains témoins géorgiens ont formulé des déclarations contradictoires sur certains points, notamment en ce qui concerne la taille des cellules, leurs descriptions des conditions de détention dans les commissariats et les centres de détention pour étrangers sont dans l'ensemble cohérentes et correspondent à celles des organisations internationales. Tous ces rapports évoquaient en particulier des cellules surpeuplées, un manque d'eau et de nourriture et une absence d'hygiène. Vu le grand nombre de ressortissants géorgiens détenus en vue de leur expulsion en si peu de temps, la Cour accorde plus de crédibilité à ces rapports qu'aux déclarations des fonctionnaires russes qui, dans leurs dépositions, ont décrit de très bonnes conditions de détention. En outre, la Cour rappelle que, ainsi qu'elle l'a relevé dans de nombreux arrêts, le caractère inadéquat des conditions de détention constitue un problème structurel récurrent en Fédération de Russie qui résulte d'un dysfonctionnement du système pénitentiaire russe; elle ne voit aucune raison de conclure autrement en l'espèce.

Eu égard à tous ces éléments, la Cour conclut que les conditions de détention ont constitué une pratique administrative contraire à l'article 3 de la Convention.

Autres articles

La Cour conclut par ailleurs à la violation de l'article 13 combiné avec l'article 5 § 1 et l'article 3, au motif que les ressortissants géorgiens concernés n'ont disposé d'aucun recours effectif et accessible qui leur aurait permis de contester leurs arrestations et détentions, les décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet ou les conditions dans lesquelles ils ont été détenus.

La Cour a conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 7 (garanties procédurales relatives aux expulsions d'étrangers), qui se réfèrent expressément aux étrangers « résidant régulièrement sur le territoire d'un État ». Or, pour la Cour, il n'est pas établi qu'il y ait eu également, au cours de la période litigieuse, des arrestations, détentions et expulsions de ressortissants géorgiens résidant régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie. Dès lors, elle estime que le grief soulevé

par le gouvernement géorgien au regard de cet article n'est pas suffisamment étayé et que les éléments de preuve dont elle dispose sont insuffisants pour aboutir à un constat de violation.

En outre, la Cour estime qu'il n'y a pas violation de l'article 8 (droit au respect à la vie privée et familiale) ni des articles 1 et 2 du Protocole n° 1 (protection de la propriété et droit à l'éducation). Elle estime en effet que les griefs soulevés par le gouvernement géorgien sur le terrain de ces dispositions ne sont pas suffisamment étayés et que les éléments de preuve dont elle dispose sont insuffisants pour aboutir à un constat de violation.

Enfin, elle juge qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs soulevés par le gouvernement requérant sur le terrain de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4 et avec l'article 5 § 4 de la Convention, de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4 et avec l'article 5 §§ 1 et 4 et l'article 3 de la Convention, et de l'article 18 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4 et avec l'article 5 §§ 1 et 4 et l'article 3 de la Convention.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état et la réserve. Elle invite les parties à lui adresser par écrit, dans un délai de douze mois à compter de la date de notification de l'arrêt, leurs observations sur cette question et à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir.

Opinion séparée

Le juge López Guerra a exprimé une opinion en partie dissidente à laquelle se rallient les juges Bratza et Kalaydjieva. La juge Tsotsoria a également exprimé une opinion en partie dissidente. Le juge Dedov a exprimé une opinion dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.