



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE NECHAYEVA c. RUSSIE

(Requête n° 18921/15)

ARRÊT

Art 1 P1 • Respect des biens • Aide financière à l'acquisition d'un logement accordée aux fonctionnaires remplissant certaines conditions • Application d'un coefficient de minoration au motif d'un manque de fonds disponibles • Existence d'un « bien », la requérante remplissant les conditions requises pour l'octroi de l'aide, seul le montant en étant contesté • Minoration non prévue par la loi

STRASBOURG

12 mai 2020

DÉFINITIF

12/08/2020

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Nechayeva c. Russie,

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

Paul Lemmens, *président*,

Helen Keller,

Dmitry Dedov,

Alena Poláčková,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Lorraine Schembri Orland, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête susmentionnée (n° 18921/15) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une ressortissante de cet État, M^{me} Yelena Yuryevna Nechayeva (« la requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 10 avril 2015,

les observations des parties,

Notant que le 14 janvier 2019, le grief concernant le droit au respect des biens a été communiqué au Gouvernement et la requête a été déclarée irrecevable pour le surplus conformément à l'article 54 § 3 du règlement de la Cour,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 22 avril 2020,

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

INTRODUCTION

La présente affaire concerne l'application d'un coefficient de minoration lors de l'allocation à la requérante d'une aide à l'acquisition d'un logement.

EN FAIT

1. La requérante est née en 1978 et réside à Moscou. Elle a été représentée devant la Cour par M^e Y.V. Beseda, avocate.

2. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par M. M. Galperine, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

I. LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE

3. La requérante est mariée et mère de quatre enfants, dont le dernier est né en 2012. De 2002 à 2015, elle était fonctionnaire fédérale au département du travail et de l'emploi (*Федеральная служба по труду и занятости, Роструд* – ci-après, le « département du travail »).

4. À l'époque des faits, elle habitait avec sa famille une chambre d'un appartement communautaire. Elle était propriétaire de cette chambre, ainsi que d'une part dans un autre appartement. Au total, elle était propriétaire de 66,37 m².

II. LES DÉMARCHES ENTREPRISES PAR LA REQUÉRANTE POUR BÉNÉFICIER D'UNE AIDE À L'ACQUISITION D'UN LOGEMENT ET LA SUITE DONNÉE À CES DÉMARCHES

5. Le 22 décembre 2010, la requérante demanda au chef du département du travail de la placer (*поставить на учет*) sur la liste des fonctionnaires remplissant les conditions requises (ci-après, « la liste ») pour bénéficier d'une aide à l'acquisition d'un logement (*единовременная субсидия для приобретения жилого помещения* – ci-après, « l'aide »).

6. Par un arrêté du 18 mars 2011, le chef du département du travail accueillit cette demande, en application du décret gouvernemental n° 63 du 29 janvier 2009 (voir *infra*) et de la décision adoptée le 15 février 2011 par la commission près le département du travail compétente pour statuer sur les questions relatives à l'allocation d'aides aux fonctionnaires (« la commission »).

7. Le 18 mars 2013, la requérante adressa une lettre au département du travail. Elle y exposait que ses conditions de vie et de logement étaient difficiles et priait les autorités compétentes de statuer positivement sur sa demande d'aide avant la fin de l'année. Elle indiquait également qu'elle était d'accord pour recevoir « une somme moindre » car elle comprenait que les ressources budgétaires disponibles étaient insuffisantes. Enfin, elle demandait si elle pourrait, compte tenu des circonstances, percevoir l'aide par tranches.

8. Le 17 avril 2013, le département du travail répondit à la requérante que le versement de l'aide par tranches n'était pas prévu par la loi.

9. Lors d'une réunion tenue le 19 décembre 2013, la commission détermina les fonctionnaires (dont la requérante) qui pouvaient prétendre à l'obtention de l'aide, et décida d'appliquer un coefficient de minoration au montant de cette aide pour les candidats travaillant à Moscou « compte tenu des ressources budgétaires limitées ».

10. Lors d'une seconde réunion, tenue le 20 décembre 2013, la commission retint treize fonctionnaires (dont la requérante) admis au bénéfice de l'aide et fixa le coefficient de minoration à 0,461295.

11. Le 23 décembre 2013, le chef du département du travail émit, en application du décret n° 63, de l'arrêté du 18 mars 2011 (paragraphe 6 ci-dessus) et de la décision du 20 décembre 2013 (paragraphe 10 ci-dessus), un arrêté portant allocation (*предоставить*) à la requérante d'une aide à l'acquisition d'un logement, d'un montant de 4 353 927 roubles (RUB).

12. Le 23 septembre 2014, la requérante conclut un acte d'acquisition d'un appartement à Moscou, d'une surface de 26,5 m². Le 9 octobre 2014, la somme de 4 353 927 RUB fut virée sur son compte bancaire.

III. LE CONTENTIEUX RELATIF AU MONTANT DE L'AIDE

13. Le 17 avril 2014, la requérante forma un recours administratif contre les décisions de la commission et les arrêtés du département du travail pour contester le montant qui lui avait été alloué. Ayant fait ses propres calculs, sans tenir compte des biens immobiliers dont elle était propriétaire ni du coefficient de minoration, elle estimait qu'elle avait droit à un logement de 108 m² et que l'aide qui lui était due s'élevait à 24 486 105 RUB. Elle soutenait que, en appliquant ce coefficient qui n'était pas prévu par le droit russe, la commission avait outrepassé ses pouvoirs.

14. Le ministère du Travail, attrait au procès, indiqua dans ses conclusions que le règlement relatif à l'octroi aux fonctionnaires fédéraux d'une aide à l'acquisition d'un logement (« le règlement ») ne prévoyait pas l'application d'un coefficient de minoration.

15. Le 4 juillet 2014, le tribunal du district Simonovsky de Moscou (« le tribunal ») rendit son jugement.

16. Il considéra d'abord que la surface d'habitation à laquelle la requérante, mère de famille nombreuse, pouvait prétendre aux fins du calcul du montant de l'aide s'élevait effectivement à 108 m², mais qu'il convenait d'en soustraire les 66,37 m² qu'elle possédait déjà (paragraphe 4 ci-dessus), et qu'en conséquence, la surface à retenir s'élevait à 41,63 m².

17. Ensuite, il valida le calcul du montant de l'aide fait par la commission, constatant que celle-ci avait appliqué la formule indiquée à l'annexe 3 au règlement. Le montant de l'aide ainsi calculé s'élevait à 9 522 374 RUB.

18. Quant à l'application du coefficient de minoration, le tribunal nota ce qui suit. En 2013, les autorités fédérales avaient alloué au département du travail un budget de 44 853 900 RUB pour les aides à l'acquisition d'un logement, et la commission avait réparti ces fonds entre dix-sept fonctionnaires, dont cinq Moscovites. Ayant calculé selon la formule la somme des aides auxquelles pouvaient prétendre (*причитающиеся*) les cinq fonctionnaires moscovites (dont la requérante), la commission avait constaté que cette somme s'élevait à un montant total de 47 759 431 RUB « dû » (*положено*) à ces fonctionnaires (dont 9 438 486 RUB pour la requérante). Or, une fois déduits les fonds qui lui avaient été alloués pour les fonctionnaires affectés hors de Moscou, le département du travail ne disposait plus que de 22 031 187 RUB. En raison de cette insuffisance de fonds, la commission avait décidé d'appliquer un coefficient de minoration, en divisant 47 759 431 par 22 031 187. Le coefficient ainsi obtenu était de 0,461295. Les fonds disponibles pour les aides attribuées aux cinq

fonctionnaires moscovites, à savoir 22 031 187 RUB, avaient donc été répartis entre les bénéficiaires conformément à ce calcul. Dans le cas de la requérante, la somme à verser s'élevait donc à 9 438 486 RUB (montant légal de l'aide) multipliés par 0,461295, soit 4 353 926,39 RUB.

Le tribunal estima que dans ces conditions, la décision d'appliquer le coefficient de minoration prise par la commission était « légale et justifiée ».

19. Pour ces motifs, il débouta la requérante.

20. Le 16 octobre 2014, la cour de Moscou confirma en appel le jugement du tribunal de district. Notant que l'intéressée avait acheté un appartement grâce à l'aide qu'elle avait perçue, elle conclut qu'elle avait « pleinement exercé son droit » (*полностью реализовала свое право*) à l'aide. Elle estima que c'était à bon droit que le tribunal avait déclaré « corrects et fondés sur les dispositions du droit matériel » le calcul et l'application du coefficient de minoration faits par la commission. Elle considéra que l'argument de la requérante, selon lequel l'application du coefficient de minoration était illégale, consistait à demander un réexamen des preuves qui avaient déjà été soumises au juge de première instance.

21. La requérante se pourvut en cassation contre cette décision. Le 1^{er} juin 2015, statuant en formation de juge unique, la cour de Moscou refusa de transmettre ce pourvoi pour examen à son présidium. La requérante forma alors un pourvoi devant la Cour suprême de Russie. Le 6 juillet 2015, statuant en formation de juge unique, la Cour suprême refusa de transmettre ce pourvoi pour examen à sa chambre civile.

LE CADRE JURIDIQUE INTERNE PERTINENT

22. En ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 53 (« garanties supplémentaires pour les fonctionnaires fédéraux ») de la loi fédérale n° 79-FZ du 27 juillet 2004, relative à la fonction publique fédérale, dispose :

« Sous certaines conditions prévues par la présente loi ou par d'autres [textes] (...), les fonctionnaires fédéraux peuvent se voir octroyer le droit (*может предоставляться право*) :

(...)

4. d'une aide à l'acquisition d'un logement, une seule fois pendant toute la durée de leur carrière dans la fonction publique, selon les modalités et les conditions déterminées par un décret du gouvernement (...) »

23. Le 27 janvier 2009, le gouvernement a adopté en application de cet article le décret n° 63 approuvant le règlement relatif à l'octroi aux fonctionnaires fédéraux d'une aide à l'acquisition d'un logement. À l'époque des faits, les parties pertinentes en l'espèce de ce règlement étaient libellées comme suit :

ARRÊT NECHAYEVA c. RUSSIE

« 1. Le présent règlement (...) établit les conditions et les modalités selon lesquelles les fonctionnaires peuvent, à condition d'avoir au moins un an d'ancienneté et d'avoir été inscrits sur une liste établie par l'organe fédéral [qui les emploie], percevoir une aide à l'achat d'un logement (...).

2. L'aide est allouée (*предоставляется*) sur décision du chef de l'organe fédéral et selon les modalités fixées par le présent règlement aux fonctionnaires qui :

a) (...)

b) [vivent dans un logement dont] eux-mêmes ou un membre de leur famille sont locataires en vertu d'un bail social ou propriétaires et dont la surface totale est inférieure à 15 m² par membre du foyer ;

(...)

d) vivent dans un appartement communautaire, quelle qu'en soit la surface ;

(...)

3. (...) afin d'accroître la motivation au travail des fonctionnaires (...) le chef de l'organe fédéral peut décider d'allouer l'aide (*допускается (...) предоставление единовременной выплаты*) sans tenir compte des conditions énoncées à l'article 2 du présent règlement aux catégories de fonctionnaires suivantes (...).

4-1). [introduit par le décret gouvernemental n° 831 du 21 septembre 2013] Les fonctionnaires fédéraux qui élèvent trois enfants au moins et qui sont inscrits sur la liste dressée par l'organe fédéral bénéficient d'un droit préférentiel (*преимущественное право*) à l'allocation de l'aide (...)

5. L'arrêté d'allocation de l'aide pris par le chef de l'organe fédéral (...) indique le montant de l'aide, calculé au jour de l'adoption de l'arrêté.

6. Pour être inscrit sur la liste (...) le fonctionnaire fédéral en fait la demande au chef de l'organe fédéral. Cette demande est transmise à la commission compétente pour statuer sur les questions relatives à l'allocation d'aides aux fonctionnaires (ci-après, la commission) (...)

(...)

14. La commission exerce les fonctions suivantes : (...)

– elle prend les décisions d'admission ou de rejet des demandes d'inscription des fonctionnaires sur la liste ainsi que les décisions de radiation de la liste ;

(...)

– sur proposition du supérieur direct du fonctionnaire, elle transmet au chef de l'organe fédéral la proposition d'augmenter le montant de l'aide allouée au fonctionnaire, à titre individuel, pour récompenser un travail efficace et irréprochable ;

(...)

17. La commission statue sur la demande d'inscription sur la liste dans un délai maximum de deux mois à compter de la date à laquelle le fonctionnaire l'a introduite (...)

La demande d'inscription sur la liste peut être rejetée (*отказ (...) допускается*) si les documents fournis par le fonctionnaire et les renseignements obtenus par la commission à l'issue de ses vérifications font apparaître que le fonctionnaire ne remplit pas les conditions requises pour être inscrit sur la liste (...) »

24. Le chapitre III du règlement fixe le mode de calcul de l'aide. Ce calcul tient compte de la surface d'habitation dont le fonctionnaire dispose déjà, du nombre de personnes qui composent le foyer, de l'ancienneté et du lieu d'affectation du fonctionnaire, et du prix moyen des logements au mètre carré. La formule de calcul est exposée à l'annexe 3 au règlement.

25. Il est indiqué au chapitre III, article 24, que, sur décision du chef de l'organe fédéral concerné, le montant de l'aide peut être augmenté par rapport au montant obtenu par application de la formule (*сверх норматива*), compte tenu des circonstances concrètes et en fonction des possibilités.

26. Le 31 mars 2009, le ministère de la Santé a adopté une circulaire relative au fonctionnement de la commission. Cette circulaire indique notamment que la commission se réunit en fonction des besoins (*по мере необходимости*), qu'elle envoie au chef de l'organe fédéral les propositions d'allocation de l'aide à ceux des fonctionnaires inscrits sur la liste dont la demande a été retenue, et que ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours.

27. Le 18 juin 2009, le ministère de la Santé a publié un communiqué (*письмо*) relatif à l'interprétation du décret gouvernemental n° 63. Il y indiquait notamment que, la liste n'étant pas une liste d'attente, les aides n'étaient pas nécessairement attribuées selon l'ordre d'inscription. Il précisait que la commission devait tenir compte des conditions de logement (*исходя из жилищных условий*) et de la performance professionnelle des fonctionnaires pour déterminer ceux pour lesquels elle adresserait au chef de l'organe fédéral une proposition d'allocation de l'aide.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

28. La requérante soutient que l'application du coefficient de minoration au montant de l'aide qu'elle était en droit de recevoir était une mesure arbitraire et incompatible avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. En ses parties pertinentes en l'espèce, cet article est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) »

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

29. Le Gouvernement expose que l'aide en question représente une garantie sociale supplémentaire pour les fonctionnaires, qui est accordée sous certaines conditions sur décision du chef de l'organe fédéral concerné. Il argue, d'une part, que le droit de chaque fonctionnaire à la perception de cette aide est limité par celui des autres fonctionnaires qui bénéficient du même droit, et, d'autre part, que l'inscription d'un fonctionnaire sur la liste ne fait pas naître l'obligation pour l'organe fédéral de lui allouer l'aide.

30. Il ajoute que l'action engagée par la requérante ne portait pas sur des sommes déterminées, mais concernait l'existence même du droit à la perception de l'aide, et que par conséquent l'intéressée n'avait pas de « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

31. La requérante soutient qu'en vertu de la législation interne, elle avait droit à une aide d'un montant de 9 438 486 RUB, et qu'à ce droit correspondait une obligation pour les autorités de lui verser ce montant. Elle argue en particulier qu'elle avait l'« espérance légitime » de recevoir cette aide puisqu'elle satisfaisait à toutes les conditions légales pour en bénéficier.

32. Selon elle, les conditions et modalités d'inscription sur la liste sont définies par le règlement et n'impliquent aucune appréciation discrétionnaire de la part de l'organe fédéral concerné.

2. Appréciation de la Cour

33. La Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention que dans la mesure où les décisions dont il se plaint se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. Elle doit donc déterminer en l'espèce si la requérante avait un « bien », et si par conséquent l'article 1 du Protocole n° 1 est applicable *ratione materiae*.

a) Les principes généraux relatifs à l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention

34. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas, en tant que tel, un quelconque droit à une prestation sociale d'un montant donné, et n'impose aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime (*Tétériny c. Russie*, n° 11931/03, § 46, 30 juin 2005, *Tchokontio Happi c. France*, n° 65829/12, § 58, 9 avril 2015, *Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, §§ 82 et 84, 13 décembre 2016, avec les références citées, et *Krajnc c. Slovénie*, n° 38775/14, § 40, 31 octobre 2017).

35. Elle rappelle également que, si l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ne vaut que pour les biens actuels et ne crée aucun droit d'en acquérir, dans certaines circonstances l'« espérance légitime » d'obtenir une valeur patrimoniale peut également bénéficier de la protection de cette disposition (*Bélané Nagy* [GC], précité, § 74). Une espérance légitime est plus concrète qu'un simple espoir et doit avoir une base suffisante en droit interne. Elle doit se fonder sur une disposition législative ou sur un acte juridique concernant l'intérêt patrimonial en question (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, §§ 45-52, CEDH 2004-IX), sur un jugement définitif (*Yavaş et autres c. Turquie*, n° 36366/06, § 40, 5 mars 2019, avec les références citées) ou sur une jurisprudence constante des tribunaux internes (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 31, série A n° 332). On ne peut pas conclure à l'existence d'une « espérance légitime » lorsqu'il y a controverse sur la façon dont le droit interne doit être interprété et appliqué et que les arguments développés par le requérant à cet égard sont en définitive rejetés par les juridictions nationales (*Kopecký* [GC], précité, § 50).

b) Application des principes généraux en l'espèce

36. En l'espèce, la Cour doit déterminer si la prétention de la requérante à percevoir l'aide constituait une créance suffisamment établie au regard du droit national (*Kopecký* [GC], précité, § 42, et *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 142, 20 mars 2018). Pour ce faire, elle prend pour point de départ les dispositions du droit national pertinent (*Maurice c. France* [GC], n° 11810/03, § 67, CEDH 2005-IX) et l'interprétation et l'application qu'en ont faites les instances internes.

37. Il ressort des dispositions internes pertinentes en l'espèce que les fonctionnaires qui, comme la requérante, remplissent certaines conditions « peuvent se voir octroyer le droit » à l'aide, et que l'obtention de celle-ci passe par plusieurs étapes :

i) le fonctionnaire est inscrit, à sa demande, sur une liste spéciale, qui n'est pas une liste d'attente ;

ii) à l'issue d'un délai non précisé et qui peut varier, une commission, qui se réunit en fonction des besoins, propose au chef de l'organe fédéral concerné un certain nombre de bénéficiaires potentiels, qu'elle sélectionne parmi les fonctionnaires inscrits sur la liste en tenant compte de leurs conditions de logement et de leur performance professionnelle, et, pour chaque candidat proposé, elle calcule le montant de l'aide selon une formule prédéfinie ;

iii) le chef de l'organe fédéral adopte la décision d'allouer l'aide d'un montant déterminé.

38. La Cour observe à cet égard que la législation prévoit bien un « droit » conditionnel à une aide d'un montant déterminé, et même un « droit préférentiel » pour certaines catégories de fonctionnaires, dont relève

la requérante (voir le paragraphe 22 ci-dessus, et l'article 4-1) du règlement, cité au paragraphe 23 ci-dessus ; comparer avec la possibilité de majorer l'aide ou de l'allouer sans tenir compte des conditions générales, prévue par les articles 3, 14 et 24 du règlement cités aux paragraphes 23 et 25 ci-dessus, auquel cas l'aide constitue clairement, de l'avis de la Cour, un avantage octroyé discrétionnairement par les autorités). L'exercice de ce droit n'est pas subordonné à la disponibilité de ressources budgétaires suffisantes. Toutefois, aucun délai n'est imposé aux autorités pour allouer l'aide, et, enfin, l'octroi de l'aide à un fonctionnaire déterminé dépend d'une sélection faite par la commission en tenant compte de certains critères au demeurant assez vagues (comme « conditions de logement » ou « performance professionnelle »).

39. Néanmoins, pour les raisons qui suivent, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce dans l'abstrait sur la question de savoir si, au moment des faits, les personnes qui étaient inscrites sur la liste – y compris la requérante – bénéficiaient d'un véritable « droit sanctionnable » (*Béláné Nagy* [GC], précité, § 79) ou plutôt d'un simple espoir d'obtenir l'aide un jour.

40. En effet, il n'a jamais été contesté au niveau interne que la requérante remplissait les conditions requises pour recevoir l'aide. Le 23 décembre 2013, le chef du département du travail a pris un arrêté lui allouant cette aide. Puis, lorsqu'elle a intenté une action en justice, les juridictions internes ont reconnu que le montant de l'aide qui lui était « dû » selon la formule s'élevait à 9 522 374 RUB et qu'elle avait « pleinement exercé son droit » (paragraphes 18 et 20 ci-dessus). Il n'y avait donc pas contestation sur le point de savoir si elle avait droit à l'aide : seul le montant en était contesté. La Cour ne peut donc pas souscrire à la thèse contraire du Gouvernement (paragraphe 30 ci-dessus).

41. Dans cette situation, où le droit de la requérante a été reconnu par les instances internes (voir aussi, *mutatis mutandis*, *Fedulov c. Russie*, n° 53068/08, § 76, 8 octobre 2019), la Cour conclut qu'il s'agissait d'un « bien » et qu'ainsi l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention trouve à s'appliquer.

42. Constatant que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 de la Convention et qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

43. Le Gouvernement admet que l'application du coefficient de minoration n'était prévue par aucune disposition interne et que la somme à laquelle la requérante pouvait prétendre était de 9 438 486 RUB. Cependant, il indique que compte tenu du caractère limité des ressources budgétaires

allouées à l'aide à l'acquisition d'un logement, il existait au sein de certains organes fédéraux une pratique consistant à verser une aide d'un montant minoré lorsque les fonctionnaires en faisaient la demande. Il argue que tel était le cas de la requérante, celle-ci ayant déclaré dans sa lettre du 18 mars 2013 (paragraphe 7 ci-dessus) accepter de percevoir une aide d'un montant réduit.

44. La requérante soutient que le coefficient de minoration n'était prévu par aucune disposition interne et que son application était donc « illégale » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle ajoute que cette mesure ne poursuivait pas un but légitime et qu'elle lui a imposé une charge excessive. À ce dernier égard, elle argue que la diminution de plus de 50 % de la somme qui lui était due s'analyse en une charge exorbitante. Elle expose que la somme qui lui a effectivement été versée n'a couvert que l'achat d'un appartement d'une pièce pour toute sa famille, qui comprenait six personnes.

45. Par ailleurs, la requérante nie avoir renoncé au droit à percevoir la totalité du montant de l'aide. Elle argue que lorsqu'elle a rédigé la lettre invoquée par le Gouvernement, elle se trouvait en état de vulnérabilité et de désespoir, et que cette lettre contenait également une demande de versement du montant total par tranches. Elle ajoute que l'action en justice qu'elle a introduite démontre qu'elle avait bien l'intention de percevoir la totalité du montant de l'aide, et qu'aucune juridiction interne ne lui a jamais opposé une renonciation au montant total.

2. *Appréciation de la Cour*

46. La requérante avait un droit protégé par l'article 1 du Protocole n° 1, à savoir le droit à la perception d'une aide d'un montant calculé par application d'une formule déterminée. Dès lors, la Cour estime que la diminution de ce montant par le jeu de l'application d'un coefficient de minoration a constitué une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens.

47. La Cour rappelle que la légalité constitue une condition primordiale de la compatibilité avec l'article 1 du Protocole n° 1 d'une ingérence dans un droit protégé par cette disposition (*Béláné Nagy* [GC], précité, § 112, et *Fedulov*, précité, § 75). À cet égard, elle constate qu'en l'espèce l'application du coefficient de minoration n'était prévue par aucune disposition légale. Cela a été confirmé dans le cadre de la procédure engagée par la requérante (paragraphe 14 et 18 ci-dessus). Aucune disposition ne prévoyait non plus la possibilité de réduire le montant de l'aide versée en cas d'insuffisance des fonds disponibles. La Cour rappelle en même temps qu'un manque de fonds n'est pas une circonstance exonérant l'État de ses obligations au titre de la Convention (*Fedulov*, précité, § 79).

48. Quant à la question de savoir si la requérante a valablement renoncé à son droit à percevoir l'aide en totalité, la Cour observe qu'une telle renonciation ne semble pas prévue par la législation et n'a jamais été confirmée par les autorités. En conséquence, elle rejette l'objection du Gouvernement.

49. Il s'ensuit que, en l'absence d'une quelconque base légale pour l'application du coefficient de minoration, l'ingérence faite dans l'exercice par la requérante de son droit au respect de ses biens n'a pas satisfait à la condition de « légalité » posée à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Cette conclusion rend superflu l'examen du respect des autres exigences de cette disposition.

Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION

50. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante allègue que son procès civil n'a pas été équitable. Sur le terrain de l'article 14, elle se plaint d'avoir subi une discrimination par rapport aux fonctionnaires d'autres villes ou d'autres régions. La Cour observe que ces griefs sont essentiellement les mêmes que ceux qu'elle a déjà déclarés irrecevables lors de la communication de la requête. Il s'ensuit qu'ils doivent être rejetés, en application de l'article 35 §§ 2 b) et 4 de la Convention.

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

51. 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

52. La requérante demande 5 084 559 RUB pour dommage matériel. Elle considère en outre que cette somme, qui représente la différence entre ce qu'elle estime qui lui était dû et ce qui lui a été versé, doit être majorée de 504 896 RUB pour tenir compte de l'augmentation du prix des logements à Moscou entre 2013 et 2019.

53. La requérante demande également 10 000 euros (EUR) pour le préjudice moral qu'elle estime avoir subi du fait de la violation de ses droits protégés par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et les articles 6 § 1 et 14 de la Convention.

54. Le Gouvernement soutient que le montant de l'aide allouée à la requérante a été calculé conformément au règlement applicable et il répète que l'intéressée avait accepté de recevoir une aide minorée. Pour ces raisons, il considère que la demande d'indemnité pour préjudice matériel doit être rejetée. Quant à la demande d'indemnité pour dommage moral, il l'estime excessive et injustifiée car il considère que les droits de la requérante n'ont pas été violés.

55. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à cette violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci, et que la réparation du dommage matériel doit aboutir à la situation la plus proche possible de celle qui existerait si la violation constatée n'avait pas eu lieu (*Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* (satisfaction équitable) [GC], n° 71243/01, § 33, CEDH 2014).

56. En l'espèce, le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention découle du fait que l'ingérence litigieuse ne satisfaisait pas à la condition de légalité. Dans ces conditions, l'indemnisation à octroyer au titre du dommage matériel doit correspondre à la différence entre la somme constituant le « bien » de la requérante et celle qui lui a été effectivement versée. La Cour constate par ailleurs que la demande de majoration de 504 896 RUB n'est pas étayée, la requérante n'ayant fourni aucun élément à l'appui de son allégation relative à l'augmentation des prix. Par conséquent, elle rejette cette demande.

57. Eu égard à ces considérations, la Cour alloue à l'intéressée 72 000 EUR pour préjudice matériel.

58. Quant à la demande d'indemnité pour dommage moral, la Cour observe qu'elle se rapporte en partie à des griefs pour lesquels aucune violation n'a été constatée. Statuant en équité, conformément à l'article 41 de la Convention, elle décide d'allouer à la requérante 1 600 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

59. La requérante réclame 80 000 RUB au titre des honoraires de M^e Beseda, ainsi que 4 200 RUB pour les frais postaux liés à sa requête.

60. Le Gouvernement considère que les droits de l'intéressée n'ont pas été violés et qu'aucune somme ne doit donc lui être payée pour les honoraires de son avocate. Il estime par ailleurs que la demande relative aux frais postaux est excessive.

61. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour octroie à la requérante 1 130 EUR pour les

honoraires de M^e Beseda, mais rejette la demande de remboursement de frais postaux, cette demande n'étant étayée par des documents justificatifs.

C. Intérêts moratoires

62. 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. *Déclare* la requête recevable quant au grief formulé sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *Dit*,
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans un délai de 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, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 72 000 EUR (soixante-douze mille euros) pour dommage matériel ;
 - ii. 1 600 EUR (mille six cents euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - iii. 1 130 EUR (mille cent trente euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par la requérante à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
 - 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 ;

ARRÊT NECHAYEVA c. RUSSIE

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

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 mai 2020, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Paul Lemmens
Président