CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIERE SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 58822/00
présentée par Nina SHEVANOVA
contre la Lettonie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 28 février 2002 en une chambre composée de

M. C.L. ROZAKIS, *président*,
Mme F. TULKENS,
Mme N. VAJIĆ,
MM. E. LEVITS,
A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY,
Mme E. STEINER, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 28 juin 2000 et enregistrée le 10 juillet 2000,

Vu la décision partielle de la deuxième section du 15 février 2001,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, née en Russie en 1948, est une ressortissante de l'ex-URSS ayant actuellement la nationalité russe. Elle réside à Riga (Lettonie). Devant la Cour, elle est représentée par M. G. Kotovs, juriste exerçant à Riga.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

La requérante s'installa sur le territoire letton en 1970, à l'âge de vingt-deux ans, pour raisons professionnelles. De 1973 à 1980, date de son divorce, elle fut mariée à un homme résidant en Lettonie. En 1973, elle donna naissance à un fils, Jevgeņijs Ševanovs, qui a vécu avec elle jusqu'à présent.

En 1981, ayant perdu son passeport soviétique délivré en 1978, la requérante reçut un nouveau passeport. En 1989, elle retrouva le passeport perdu, mais ne le rendit pas aux autorités compétentes.

Après l'éclatement de l'URSS en 1991, la requérante, ayant jusqu'alors eu la nationalité soviétique, se vit dépourvue de toute nationalité. En août 1992, elle fut inscrite sur le registre des résidents (*Iedzīvotāju reģistrs*) en tant que résidente permanente. Son fils, quant à lui, obtint plus tard le statut de « non-citoyen résident permanent » de Lettonie.

En 1994, la requérante reçut une offre d'emploi d'une entreprise lettonne de construction de ponts, lui proposant un travail d'opérateur de grue au Daguestan et en Ingouchie, régions caucasiennes de la Fédération de Russie limitrophes de la Tchétchénie. Eu égard aux difficultés dues au contrôle renforcé de ces régions par les autorités russes à cause des troubles sur le territoire tchétchène, l'entreprise lui conseilla d'obtenir la nationalité russe et un enregistrement officiel de domicile en Russie préalablement à la conclusion du contrat de travail. En mai 1994, la requérante consulta un courtier qui apposa sur son premier passeport soviétique, retrouvé et dissimulé, un faux cachet attestant l'annulation de son enregistrement (*pieraksts* ou *dzīvesvietas reģistrācija* en letton) en Lettonie.

En juin 1994, la requérante fut enregistrée à Shumanovo (la région de Koursk, Russie), au domicile de son frère. En août 1994, elle obtint la nationalité russe. En 1995 et en 1996, elle se rendit en Russie, où elle travailla pendant deux périodes de 100 et de 120 jours.

En mars 1998, la requérante sollicita un passeport de « non-citoyen résident permanent » auprès de la Direction des affaires de la nationalité et de la migration du ministère de l'Intérieur (*Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde*, ci-après la « Direction »). Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, elle joignit à sa demande son deuxième passeport soviétique délivré en 1981. Toutefois, au cours de l'examen de son dossier, la Direction découvrit son deuxième domicile enregistré en Russie, et eut connaissance de ses démarches avec son ancien passeport soviétique perdu et retrouvé. Par conséquent, par une décision du 9 avril 1998, la Direction annula l'inscription de la requérante sur le registre des résidents. Le même jour, le chef de la Direction lui délivra un arrêté

d'expulsion (*izbraukšanas rīkojums*) lui enjoignant de quitter le territoire letton pour la Russie avant le 19 juin 1998 et assorti d'une interdiction du territoire pour une durée de cinq ans. L'arrêté fut notifié à la requérante le 11 juin 1998.

Après avoir, en vain, attaqué l'arrêté d'expulsion par voie de recours gracieux devant le chef de la Direction, la requérante saisit le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga d'un recours en annulation. Dans son mémoire, elle soutint qu'ayant ignoré l'apposition du faux cachet sur son passeport, effectuée à son insu, elle ne pouvait pas en supporter les conséquences et que, son enregistrement en Russie n'ayant qu'un caractère provisoire, il ne pouvait pas influencer son enregistrement existant en Lettonie. De même, elle fit valoir qu'aucune disposition législative ou réglementaire en vigueur ne lui interdisait d'avoir deux domiciles dans deux Etats différents. Par conséquent, la requérante demanda au tribunal d'annuler l'arrêté d'expulsion pris à son égard, et d'enjoindre à la Direction de lui délivrer un permis de séjour permanent.

Par un jugement contradictoire du 3 décembre 1998, le tribunal rejeta le recours, constatant la légalité et le bien-fondé de l'arrêté d'expulsion. Quant à la demande de la requérante de lui délivrer un permis de séjour, le tribunal déclara cette partie du recours irrecevable, au motif que la requérante n'avait pas sollicité un permis de séjour auprès des autorités compétentes, ni n'avait tenté un recours hiérarchique préalablement à la saisine des tribunaux, conformément à l'article 34 de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et des apatrides en République de Lettonie (ci après la « loi sur les étrangers »).

Le 13 juillet 1999, à la demande de la requérante, les autorités russes annulèrent l'enregistrement de son domicile en Russie.

Contre le jugement du 3 décembre 1998, la requérante interjeta appel devant la cour régionale de Riga. Par un arrêt contradictoire du 29 septembre 1999, la cour régionale le rejeta, au motif que, la requérante ayant illégalement séjourné en Lettonie depuis son retour de Russie, son expulsion était conforme à l'article 38 sous 2) de la loi sur les étrangers. En outre, la cour régionale confirma les arguments de la juridiction inférieure quant à l'irrecevabilité de la demande de permis de séjour.

Le pourvoi en cassation de la requérante fut rejeté par un arrêt contradictoire du Sénat de la Cour suprême du 28 décembre 1999, concluant à la légalité et à la proportionnalité de l'ingérence dénoncée. En particulier, le Sénat fit remarquer que, dans le cas d'espèce, le droit de la requérante d'avoir deux domiciles dans deux Etats différents n'était nullement contesté, l'arrêté d'expulsion n'étant fondé que sur le fait d'avoir résidé en Lettonie sans permis de séjour.

Au moment du prononcé de l'arrêt du Sénat, l'arrêté d'expulsion contre la requérante entra en vigueur et devint exécutoire.

Par deux lettres expédiées le 21 janvier 2000 et le 3 février 2000, la requérante et son fils demandèrent au chef de la Direction d'annuler

l'arrêté d'expulsion pris à l'égard de la requérante, et de lui délivrer un permis de séjour permanent. A l'appui de leur demande, ils soutinrent qu'ils n'avaient pas d'attaches familiales en dehors de la Lettonie, et que l'expulsion de la requérante du territoire letton, où ils avaient vécu ensemble pendant vingt-six ans, constituerait une atteinte sérieuse à leur droit au respect de la vie familiale. A cet égard, ils firent une référence expresse à l'article 8 § 1 de la Convention, ainsi qu'aux dispositions analogues de la Constitution lettonne. Par courrier du 28 janvier et du 15 février 2000 respectivement, le chef de la Direction refusa de faire droit à cette demande, tout en rappelant à la requérante son devoir de quitter immédiatement le territoire letton, sous peine d'une expulsion forcée.

Après avoir tenté, en vain, de contester ce refus par voie de recours hiérarchique devant le ministre de l'Intérieur, la requérante et son fils saisirent le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga d'un nouveau recours en annulation. Par une ordonnance du 3 mars 2000, le tribunal déclara le recours irrecevable. Le 24 mai 2000, la cour régionale de Riga rejeta l'appel de la requérante et de son fils et confirma l'ordonnance susmentionnée. Le pourvoi en cassation de la requérante et de son fils fut rejeté par l'ordonnance du Sénat de la Cour suprême du 29 novembre 2000.

Le 12 février 2001, la requérante fut arrêtée par la Police de l'immigration (*Imigrācijas policija*) et placée au centre de détention des immigrés illégaux.

Le 21 février 2001, les agents de la Direction notifièrent à la requérante une décision d'expulsion forcée (*lēmums par piespiedu izraidīšanu no valsts*) prise par le chef de la Direction à son encontre.

Le 26 février 2001, la requérante fut hospitalisée suite à une crise d'hypertension. Par conséquent, le 28 février 2001, le chef de la Direction suspendit l'exécution de la décision d'expulsion forcée de la requérante, et demanda à la Police de l'immigration d'ordonner officiellement sa libération du centre de détention.

B. Le droit interne pertinent

Les dispositions pertinentes de la loi du 9 juin 1992 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et des apatrides en République de Lettonie (*Likums « Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā »*) sont ainsi libellées :

Article 11 (modifié par la loi du 22 avril 1999, en vigueur à partir du 25 mai 1999)

« Tout étranger (...) a le droit de séjourner en République de Lettonie pendant « plus de trois mois » [*rédaction en vigueur depuis le 25 mai 1999 :* « plus de quatre-vingt-dix jours au cours d'un semestre »], sous condition d'obtention d'un permis de séjour conformément aux dispositions de la présente loi. (...) »

Article 23-1

« Peuvent obtenir un permis de séjour permanent les étrangers ayant eu, au 1er juillet 1992, leur résidence officiellement enregistrée pour une durée illimitée en République de Lettonie, si, au moment de la demande du permis de séjour permanent, ils ont leur résidence officiellement enregistrée en République de Lettonie et s'ils sont inscrits sur le registre des résidents.

Les ressortissants de l'ex-URSS ayant obtenu la nationalité d'un autre Etat avant le 1er septembre 1996, doivent soumettre la demande de permis de séjour permanent d'ici au 31 mars 1997. Les ressortissants de l'ex-URSS ayant obtenu la nationalité d'un autre Etat après le 1er septembre 1996, doivent le faire dans le délai de six mois à partir de la date de l'obtention de la nationalité étrangère. (...) »

Article 34

« L'intéressé peut, dans un délai d'un mois à compter de la notification du refus de permis de séjour, attaquer ce refus par voie de recours devant le chef de la Direction. Le Chef de la Direction examine le recours dans un délai d'un mois.

Le ministre de l'Intérieur peut, par un arrêté, annuler une décision illégale de la Direction ou du chef de la Direction ordonnant de délivrer un permis de séjour ou le refusant.

La décision ou l'arrêté susmentionnés peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal :

1) de la part de l'intéressé, séjournant légalement sur le territoire de la République de Lettonie ;

2) de la part de la personne qui réside en Lettonie et qui a invité l'étranger (...) auquel le permis de séjour a été refusé, lorsque l'invitation est liée au regroupement familial. (...) »

Article 35

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

5) a été expulsée de la Lettonie au cours des cinq dernières années précédant la demande ;

6) a sciemment fourni des fausses informations afin d'obtenir un permis de séjour ;

7) est en possession d'une pièce d'identité ou d'un titre d'entrée faux ou invalides ; (...) »

Article 38

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

2) lorsque l'étranger (...) se trouve sur le territoire national sans être en possession d'un visa ou d'un permis de séjour valide (...). »

La loi du 12 avril 1995 relative au statut des citoyens de l'ex-URSS n'ayant pas la nationalité lettonne ou celle d'un autre Etat (*Likums « Par to bijušo PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības »*) régit le statut spécifique des ressortissants de l'ancienne URSS n'ayant pas obtenu la nationalité lettonne ou celle d'un autre Etat. Aux termes de l'article 1 § 1, sous 3), de cette loi, seules les personnes n'ayant pas et n'ayant pas eu la nationalité d'un autre Etat peuvent obtenir le statut de « non-citoyen résident permanent ».

A l'époque des faits relatés par la requérante, les dispositions pertinentes du code des contraventions administratives (*Administratīvo pārkāpumu kodekss*) se lisaient ainsi :

Article 187

« (...) Le fait d'utiliser un passeport au lieu duquel un nouveau passeport a été délivré, est puni d'une amende allant jusqu'à cent lats. »

Article 190-3

« Le fait de ne pas fournir aux divisions du Département de la nationalité et de l'immigration de la République de Lettonie, dans le délai prévu, les renseignements à inscrire au registre des résidents, est puni de dix à vingt-cinq lats d'amende. »

GRIEF

Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint que son expulsion du territoire letton constitue une ingérence injustifiée dans son droit au respect de la vie privée et familiale. Tout en reconnaissant que l'utilisation d'un passeport invalide et le séjour irrégulier en Lettonie constituent une contravention à la législation interne sur les étrangers, elle soutient que son expulsion constituerait une sanction manifestement disproportionnée eu égard à la gravité de l'infraction, et donc injustifiée au sens de l'article 8 § 2 de la Convention. A cet égard, la requérante fait valoir qu'elle réside en Lettonie depuis trente ans, sans avoir d'attaches familiales suffisamment fortes à l'étranger, qu'elle a un fils célibataire avec lequel elle a toujours résidé depuis, et qu'en conséquence, son expulsion violerait son droit au respect de la vie privée et familiale.

EN DROIT

La requérante soutient que son expulsion du territoire letton constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée dans l'exercice de son droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention. Les parties pertinentes de l'article 8 sont ainsi libellées :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...).
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et 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. »

A. Les arguments des parties

1. Le Gouvernement

Le Gouvernement rappelle tout d'abord qu'en garantissant le droit au respect de la vie familiale, l'article 8 de la Convention présuppose l'existence d'une famille, cette dernière notion englobant, d'un côté, les relations établies par un mariage légal, et, de l'autre, les relations entre les parents et leurs enfants. En particulier, les rapports entre les parents et leurs enfants adultes ne bénéficient pas nécessairement de la protection de cet article sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance. Or, selon le Gouvernement, la requérante n'a pas fait état de tels éléments permettant de conclure à un lien de dépendance particulier entre elle et son fils majeur. De même, le Gouvernement rappelle qu'en matière d'immigration, l'article 8 ne comporte, pour un Etat, aucune obligation générale de permettre le regroupement familial sur son territoire.

Dans le cas d'espèce, le Gouvernement insiste sur le fait que, lors de sa demande de statut de « non-citoyen résident permanent », la requérante a délibérément dissimulé le fait d'avoir obtenu la nationalité russe depuis quatre ans. Selon le Gouvernement, la disposition pertinente de la loi sur les « non-citoyens résidents permanents » est rédigée en des termes suffisamment clairs, de sorte que la requérante ne pouvait pas ignorer l'inapplicabilité de ce texte aux personnes possédant la nationalité d'un Etat. Le Gouvernement se rallie également aux conclusions du Sénat de la Cour suprême, selon lesquelles le droit d'une personne d'avoir deux domiciles dans deux Etats différents ne constitue pas l'objet du litige, le seul fait reproché à la requérante étant celui de vivre en Lettonie sans visa ni permis de séjour valide.

Par ailleurs, le Gouvernement fait remarquer qu'en tant que citoyenne russe, la requérante avait la possibilité de demander à l'administration de lui délivrer un permis de séjour permanent conformément à l'article 23-1 de la loi sur les étrangers, ce qu'elle n'a pas fait en l'occurrence. Selon le Gouvernement, cette disposition a été spécialement conçue pour permettre aux citoyens de l'ex-URSS ayant acquis la nationalité d'un autre Etat de résider sans entrave sur le territoire letton.

Pour ce qui est du droit au respect de la vie privée de la requérante, le Gouvernement est d'avis qu'aucune atteinte à ce droit n'a été commise, les autorités lettonnes ne l'ayant en aucune manière empêchée d'entretenir des relations avec ses semblables.

A supposer que l'expulsion de la requérante constitue une ingérence dans l'exercice de ses droits garantis par l'article 8 de la Convention, le Gouvernement est convaincu que cette ingérence est conforme aux exigences du deuxième paragraphe de cet article. En premier lieu, il fait remarquer que la mesure critiquée a pour fondement l'article 38 de la loi sur les étrangers, rédigé en des termes suffisamment clairs et permettant à la Direction ou à son chef de prendre un arrêté d'expulsion à l'encontre d'un étranger résidant irrégulièrement sur le territoire national. En deuxième lieu, le Gouvernement estime que l'ingérence alléguée poursuit un but légitime, à savoir la prévention du crime et la protection de l'ordre. Il rappelle à cet égard que, lors de sa demande de statut de « non-citoyen résident permanent », la requérante a sciemment fourni à l'administration de faux renseignements. Enfin, le Gouvernement est d'avis que l'expulsion d'un étranger pour avoir enfreint la législation en matière d'immigration constitue une mesure généralement acceptée, et que l'ingérence en litige est proportionnée au but légitime poursuivi, d'autant plus qu'elle a été soumise à un contrôle judiciaire.

2. La requérante

La requérante combat les arguments du Gouvernement. En premier lieu, elle fait valoir que son éloignement du territoire letton constitue indubitablement une ingérence dans sa vie privée et familiale, puisqu'en cas d'exécution de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre elle serait contrainte de se séparer de son fils, avec lequel elle vit en Lettonie. Elle insiste sur le fait que la Lettonie est son seul lieu de résidence depuis plus de trente ans, et que, jusqu'à l'an 2000, elle y était régulièrement enregistrée à son domicile. Pour ce qui est de son travail en Russie au cours des années 1995 et 1996, la requérante souligne que ses deux missions professionnelles dans ce pays n'ont duré que cent et cent vingt jours respectivement. S'agissant de sa nationalité russe et de son domicile officiellement enregistré en Russie, elle soutient que leur obtention lui était indispensable afin d'éviter d'éventuelles difficultés pouvant surgir dans une région instable proche de la Tchétchénie.

La requérante conteste également la légalité de l'ingérence critiquée. Pour elle, l'article 38, sous 2), de la loi sur les étrangers doit être lu en combinaison avec l'article 49 du même texte, établissant la primauté des traités internationaux sur la législation interne. Par conséquent, les autorités lettonnes devaient prendre en considération l'article 8 § 1 de la Convention, garantissant à la requérante le droit au respect de sa vie privée et familiale et s'opposant à son expulsion.

Quant aux prétendues violations de la législation nationale en matière d'immigration, la requérante reconnaît qu'elle a omis de solliciter un permis de séjour permanent conformément à la loi. Toutefois, elle estime que ce fait ne peut pas servir de fondement à l'annulation de son statut de résident permanent de Lettonie et à son éloignement du territoire national. De même, la requérante reconnaît qu'elle a formé une demande de statut de « non-citoyen résident permanent », en dissimulant sa nationalité russe. A cet égard, elle soutient que, n'étant pas juriste, elle ignorait que seules les personnes dépourvues de toute nationalité pouvaient obtenir ce statut. A supposer même que la dissimulation de l'information eût été commise délibérément, la requérante estime que son expulsion constitue, en tout état de cause, une mesure manifestement disproportionnée à tout but légitime poursuivi. Elle souligne notamment qu'en droit letton, un tel acte constitue une simple contravention administrative, passible de cent lats [environ 1 150 FRF] d'amende, et que le Gouvernement n'est dès lors pas fondé à soutenir que son comportement a été suffisamment dangereux pour justifier son éloignement. Dans ces circonstances, la requérante est d'avis que l'ingérence en litige ne peut pas être reconnue nécessaire et justifiée dans une société démocratique.

B. L'appréciation de la Cour

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président