

## Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH

Entretien avec Paulo Pinto de Albuquerque  
Juge à la Cour européenne des droits de l'Homme de 2011 à 2020

**Bien que les questions posées par les requérants à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en matière de logement fassent régulièrement référence au droit au logement ou se fondent clairement sur ce droit, nous avons le sentiment que la Cour n'y répond pas ou pas systématiquement ni explicitement. Pourquoi cette réserve ?**

La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (« Conv. EDH ») concerne les droits civils et politiques ; le droit au logement relève de la catégorie des droits sociaux.

Plusieurs affaires soumises à l'examen de la Cour européenne des droits de l'Homme lui fournissaient l'opportunité parfaite de formuler clairement un droit au logement, sur le fondement de l'article 8 ou même de l'article 3 de la Conv. EDH. Cependant, ses décisions reflètent une réticence des juges à adopter une position claire et simple. Se prononcer en faveur d'un tel droit exposerait en effet la Cour à de lourdes critiques, celles d'être trop proactive, trop militante ou même d'avoir son propre agenda social. Ces critiques ont déjà été exprimées à son sujet, à plusieurs occasions, et bien entendu la Cour y est sensible.

Ceci dit, elle s'y est exposée à plusieurs reprises, en commençant par l'arrêt *Airey c. Irlande* (CEDH, 9 octobre 1979, n°6289/73), qui reste une décision historique pour les militants des droits humains. Dans ce jugement, la Cour a reconnu le droit à l'aide juridique sur le fondement de l'article 6 de la Conv. EDH. Il s'agit de la toute première décision dans laquelle la Cour a déclaré que la Convention devrait être lue d'une manière favorable aux droits sociaux :

*« 26. (...) La Cour n'ignore pas que le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des États et notamment de leurs finances. D'un autre côté, la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (arrêt *Marckx précité*, p. 19, par. 41), et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu (paragraphe 24 ci-dessus). Or si elle énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux ; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention. »*

Une femme, n'ayant pas les moyens financiers de se faire représenter par un avocat, avait besoin de l'aide juridictionnelle pour accéder à la justice et assurer l'effectivité de son droit à un procès

équitable. Ainsi, les droits de la Conv. EDH créent parfois une obligation pour les États, qui peut être de nature financière. Le fait d'inclure un droit de nature économique et sociale dans le champ de la Convention fut le grand apport de cet arrêt fondamental.

L'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* (CEDH, 12 novembre 2008, n°34503/97) est un bon exemple de l'héritage contemporain de l'arrêt Airey. Dans cette autre décision historique, la Cour s'est servie de la Charte sociale européenne pour donner substance aux droits protégés par la Convention, malgré la position de l'État défendeur. La Turquie n'étant pas liée par la Charte sociale européenne, cet État refusait que la Cour s'y réfère pour interpréter la Convention européenne des droits de l'Homme :

*« 54. Le Gouvernement soutient que la Cour, par voie d'interprétation de la Convention, ne peut créer pour les États contractants des obligations nouvelles, non prévues par la Convention. En particulier, estimant que la chambre a attaché une grande importance à la Charte sociale européenne (dont les articles 5 et 6 n'ont pas été ratifiés par la Turquie) et à la jurisprudence de son mécanisme de contrôle, il demande à la Grande Chambre de déclarer la requête irrecevable pour cause d'incompatibilité ratione materiae avec la Convention, compte tenu de l'impossibilité d'opposer au Gouvernement des textes internationaux qu'il n'a pas ratifiés. »*

La Cour a simplement jugé que la Charte incarnait un consensus européen concernant les droits de grève et la négociation collective qu'elle protège. Quasiment tous les pays européens les reconnaissent, c'est pourquoi la Conv. EDH doit être lue à la lumière de ces droits :

*« 85. La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergent des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.*

*86. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international ou dans le droit interne de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes (voir mutatis mutandis, Marckx, précité, § 41). »*

Ces exemples sont des témoins majeurs de la lecture sociale de la Convention.

### **L'utilisation que fait la Cour de la notion de consensus européen est troublante. Peut-elle servir le droit au logement ?**

Le concept de « consensus européen » est très incertain. Dans plusieurs arrêts, la Cour en fait un critère déterminant, dans d'autres elle n'en tient pas compte. Par exemple, dans l'arrêt *RMT c. Royaume-Uni* (CEDH, 8 avril 2014, n° 31045/10), la Cour estime qu'il existe un consensus européen

concernant les grèves de solidarité, qui sont reconnues partout à l'exception du Royaume-Uni. En dépit de ce consensus, elle ne les lui impose pas<sup>1</sup>. Elle ne constate aucune violation de l'article 11.

Ainsi, la méthode de la Cour n'est pas toujours cohérente et cela peut affecter sa crédibilité. Le critère du « consensus européen » qui a été utilisé par la Cour dans *Demir et Baykara* et dans de nombreux autres arrêts, afin d'imposer à la minorité la solution de la majorité, lorsqu'elle est progressiste, n'est pas toujours retenu, encore moins en ce qui concerne les droits sociaux et le droit au logement.

Et la Cour ne semble pas prête à faire ce travail d'évaluation de la situation en Europe, en termes statistiques du moins, pour répondre aux difficultés posées par la question du droit au logement, de son existence et de son effectivité.

### **Que peuvent espérer les défenseurs du droit au logement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans les prochaines années ?**

La Cour ne doit pas négliger l'héritage de ses décisions passées, qui ont été le moteur d'une lecture progressiste de la Convention, vers l'inclusion de droits économiques et sociaux dans son champ d'application.

La Cour admet que le logement doit être protégé. Par exemple, dans l'article 8 de la Convention, le droit à la vie privée a été interprété largement afin d'inclure le droit à ce que le domicile soit protégé de la pollution provenant de l'industrie environnante, des nuisances sonores, des expulsions arbitraires, etc. Cela peut être considéré comme l'approche la plus avancée de la Cour en ce qui concerne la protection du logement. Mais pour ce qui est des personnes sans domicile, celles qui ont besoin d'un logement pour vivre décemment, elle n'a toujours pas abordé leur situation de manière appropriée, en se fondant sur les principes d'amélioration des conditions de vie et d'une plus grande justice sociale.

Le contexte actuel en Europe n'y est pas favorable. Le droit international et la justice internationale sont de plus en plus contestés. Les tribunaux internationaux, en particulier, ont des difficultés à faire exécuter leurs jugements. Ceci est également vrai pour la CEDH, nous l'avons constaté par le passé, plus encore aujourd'hui.

Dans cet environnement défavorable et difficile pour le Conseil de l'Europe et en particulier pour la CEDH, il ne faut pas s'attendre à des déclarations audacieuses de la part de la Cour sur le droit au logement. Mais c'est aussi l'occasion de voir si elle se montrera aussi forte qu'elle le fut dans les années 1970 et 1980.

---

1. « 98. (...) son examen doit se limiter aux faits qui lui sont soumis dans une affaire donnée. Dans ces conditions, elle considère que les appréciations négatives émanant des organes de surveillance pertinents de l'OIT et de la Charte sociale européenne ne sont pas d'un poids décisif agissant de déterminer si l'interdiction légale des actions secondaires dans des circonstances telles que celles dénoncées en l'espèce s'inscrivait dans le cadre des possibilités que l'article 11 de la Convention offrait aux autorités nationales. »