

Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?

Marlies Hesselman

Professeure de Droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Groningue (Pays-Bas)*

La précarité énergétique est une préoccupation majeure dans l'Union Européenne (UE). Avant la pandémie de COVID-19, la flambée des prix de l'énergie et la guerre en Ukraine, des millions de ménages en Europe éprouvaient déjà les pires difficultés. Nombreux sont ceux qui peinent à accéder à la fourniture en énergie nécessaire à satisfaire leurs besoins quotidiens les plus basiques, et sont confrontés à des problèmes d'humidité ou de moisissure, ou dans l'impossibilité d'investir pour une meilleure efficacité énergétique¹.

Depuis 2018, l'UE a renforcé sa position concernant la précarité énergétique sur plusieurs plans, notamment *via* de nouvelles initiatives législatives². Par exemple, le règlement 2018/1999 (UE) sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et la directive 2019/944 sur l'électricité imposent désormais à tous les États membres de l'UE de : a) élaborer une définition nationale de la précarité énergétique ; b) élaborer un ensemble de critères pour mesurer son incidence ; c) compléter cette action juridique de mesures politiques complémentaires si nécessaire³.

L'Observatoire européen de la précarité énergétique estime que la précarité énergétique doit être considérée comme un problème multidimensionnel, correspondant à l'incapacité pour les personnes à accéder aux services énergétiques essentiels en raison de « *faibles revenus, de dépenses énergétiques élevées et/ou d'une faible efficacité énergétique de leurs logements* », ainsi que de di-

*Cette contribution se base sur sa thèse de doctorat *Human Rights and Access to Energy Services*. Pour plus d'informations pratiques sur le concept et la signification du droit à l'énergie, voir également : Marlies Hesselman, Sergio Tirado-Herrero, Marilyn Smith et Marine Cornelis (eds) *Moving Forward on the Right to Energy in the EU: Engagement Toolkit*, ENGAGER COST Action, novembre 2022. www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2022/02/ENGAGER-Right-to-Energy-Toolkit_FINAL.pdf

1. Voir par exemple la Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35.

2. Voir par exemple Marlies Hesselman, *Governing Energy Poverty in the European Union: A Comparative Analysis of International and Regional Human Rights Law*, European Journal of Comparative Law and Governance, forthcoming 2023a.

3. Règlement 2018/1999 (UE) sur la gouvernance, article 3 ; Directive de l'UE sur l'électricité 2019/944, article 29 ; Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35 (1-2) ; Document de travail des services de la Commission, Guide de l'UE sur la précarité énergétique : Accompagnant le document Recommandation de la Commission sur la précarité énergétique du 14 octobre 2020, SWD(2020) 960 final, 7 ; Communication de la Commission, *Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien*, 13 octobre 2021, COM(2021) 660 final.

vers facteurs personnels, géographiques, climatologiques, structurels et autres⁴. Les décideurs politiques et les États membres de l'UE reconnaissent que la précarité énergétique a des répercussions négatives sur de nombreux pans de la vie. Ils considèrent par exemple que :

« *Les services énergétiques sont essentiels pour préserver le bien-être des citoyens de l'Union. Des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie sont indispensables au maintien d'un niveau de vie décent et de la santé des citoyens. En outre, l'accès à ces services énergétiques donne aux citoyens de l'Union les moyens de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux, et améliore l'inclusion sociale* »⁵.

Une lutte efficace contre la précarité énergétique peut ainsi améliorer le niveau de vie des personnes vulnérables, leur santé physique et mentale, leur confort, leur bien-être et leur inclusion sociale (tout comme réduire leur exposition à la pollution de l'air intérieur et extérieur, par exemple, en remplaçant les sources de chauffage qui ne sont pas adaptées à l'usage prévu). Un tel engagement permet donc également de réduire les dépenses et les coûts en matière de santé⁶.

Outre la reconnaissance croissante de l'importance de répondre à la précarité énergétique, les initiatives législatives de l'UE se fondent de plus en plus sur les droits fondamentaux⁷. La directive européenne sur l'électricité, par exemple, dispose qu'elle doit être interprétée et mise en œuvre conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, tandis que les récentes propositions de révision des directives sur l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments font explicitement référence au droit à l'aide au logement énoncé à l'article 34 de ladite Charte, afin de garantir une existence décente à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Ces propositions font également expressément référence au Socle des droits sociaux de l'UE de 2017, y compris au droit à l'aide au logement énoncé en son Principe 19, et au droit à des services essentiels de bonne qualité, y compris l'accès à l'énergie, énoncé en son Principe 20⁸. Néanmoins, il est encore difficile de déterminer comment le droit international, régional et national contemporain des droits humains va trouver à s'appliquer précisément et concrètement aux diverses manifestations et facteurs de la pauvreté énergétique en Europe⁹.

Parmi les différents droits humains dont peut dépendre l'accès aux services énergétiques modernes, comme le droit à une vie digne, à un niveau de vie suffisant ou à la santé, le « droit à un logement convenable » se démarque comme un droit clé¹⁰. Le présent article explique briève-

4. Johannes Thema et Floris Vondung, *EPOV Indicator Dashboard: Methodology Guidebook*, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH: 2020 ; Ana Stojilovska et al, *Energy Poverty and Emerging Debates: Beyond the Traditional Triangle of Energy Poverty Drivers*, 2022, 169 Energy Policy 113181.

5. Directive de l'UE sur l'électricité 2019/944, considérant 59.

6. Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35.

7. Voir par exemple Hesselman (2023a).

8. Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'efficacité énergétique*, 14 juillet 2021, COM(2021) 558 finale, considérant (95) ; Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments*, 15 décembre 2021, COM/2021/802 finale.

9. Voir Marlies Hesselman, *Human Rights and Access to Energy Services*, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'Université de Groningue, publication 2023b ; Panos Merkouris, *Is Cutting People's Electricity Off 'Cut Off' from the Ratione Materiae Jurisdiction of the CJEU and the ECtHR?*, in Hesselman, Hallo de Wolf, Toebe (eds), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge 2017 ; Stephen Tully, *The Contribution of Human Rights to Universal Energy Access*, 2006, 4 *Northwestern Journal of International Human Rights* 518 ; Adrian Bradbrook, Judith Gardam and Monique Cormier, *A Human Dimension to the Energy Debate: Access to Modern Energy Services*, 2008, 26 *Journal of Natural Energy & Resources Law* 526.

10. Hesselman (2023b).

ment certaines normes découlant du droit international au logement, et leur pertinence pour la réduction de la précarité énergétique, en particulier en Europe.

Le droit humain à un logement convenable et (le droit à) l'accès aux services énergétiques modernes

Le droit fondamental à un logement convenable a été juridiquement reconnu comme un droit humain dans plusieurs traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, que tous les États membres de l'UE ont ratifiés, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)¹¹, la Convention des droits de l'enfant (1989)¹² et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)¹³. La principale formulation du droit au logement est inscrite à l'article 11 du PIDESC qui stipule que toute personne a « *droit à un niveau de vie suffisant* », y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. Au fil du temps, d'autres droits secondaires ont été interprétés dans cette disposition, notamment les droits à l'eau et à l'assainissement, ainsi que, plus récemment, l'accès à des services énergétiques abordables.

Tant le droit à un niveau de vie suffisant que le droit au logement peuvent être considérés comme des « *droits parapluies* » : ils sont étroitement liés à d'autres droits humains, comme les droits à des services essentiels ou à un cadre de vie sain¹⁴. Depuis le début des années 1990, les organes internationaux de contrôle du respect des droits humains ont toujours soutenu que le droit à un logement convenable ne devait pas être interprété « *dans un sens étroit ou restreint* ». Il n'implique pas seulement d'avoir « *un toit au-dessus de sa tête* », mais également « *un endroit où l'on peut vivre en sécurité, dans la paix et la dignité* », avec des possibilités de développement complet et libre de la vie humaine¹⁵. Le contenu du droit au logement s'est progressivement élargi avec l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine. Il continue de s'étendre en réponse à de nouvelles problématiques, telles que la précarité énergétique, le changement climatique, la transition juste et d'autres nouvelles menaces pour les droits humains.

Par exemple, en 2020, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement a affirmé que la pandémie de COVID-19 « *a par ailleurs démontré de façon frappante que l'accès à un logement fonctionnel (avec eau courante, électricité, chauffage et Internet) est une question de survie et, dès lors, un aspect essentiel du droit à un logement convenable* ». Il a noté que « *certains de ces éléments étaient déjà bien reconnus dans la législation relative aux droits de l'Homme, mais d'autres (...) se sont révélés essentiels* » pendant les confinements, les périodes d'isolement et le télétravail¹⁶. En 2022, il a en outre constaté qu'à la lumière de la crise climatique et de la transition juste qu'elle nécessite, le droit au logement devait être interprété de manière à inclure un

11. Doc ONU A/63/16, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, G.A. Res. 2200A (XXI), 1966.

12. Doc ONU CRC/C/GC/10 [1989].

13. Doc ONU CEDAW/C/TUN/3-4 [2000].

14. Voir Jessie M Hohmann, *Housing as a Right*, in Katharine Young and Malcolm Langford, Oxford Handbook on Economic, Social and Cultural Rights, Oxford University Press, 2022.

15. CDESC, Observation Générale n° 4: Le droit au logement convenable (art. 11 (1) du Pacte), 13 décembre 1991, Doc ONU E/1992/23, para. 7.

16. CDH, *COVID-19 et droit au logement*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable, 27 juillet 2020, Doc ONU A/75/148, para. 20.

autre élément essentiel : la « *durabilité* »¹⁷. Pour veiller à ce que le droit à un logement convenable soit interprété conformément au droit à un environnement propre, sain et durable, les politiques publiques doivent adopter des perspectives multidimensionnelles et pérennes, notamment en matière d'efficacité énergétique, de rénovation et de réduction de la précarité énergétique, et poursuivre une « *transition à un logement juste pour tous, fondé sur les droits de l'Homme, résilient face aux changements climatiques et neutre en carbone* »¹⁸.

Le fondement et le contenu normatif du droit humain au logement découlent de l'interprétation officielle de l'article 11 du PIDESC par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans son Observation générale n° 4 sur le droit au logement (1991). Selon ce document, « *l'adéquation* » du logement dans un contexte donné dépendra de plusieurs facteurs, parmi lesquels *la disponibilité, l'abordabilité et l'habitabilité* d'un logement convenable. Ces normes valent toujours, même si, selon les besoins locaux, personnels, culturels, climatologiques ou écologiques, leur mise en œuvre peut être différente¹⁹.

Ces trois éléments normatifs sont importants pour comprendre la pertinence du droit au logement pour lutter contre la précarité énergétique. Tout d'abord, la « *disponibilité* » du logement peut se référer non seulement à l'existence de logements convenables en quantité suffisante pour tous, mais plus spécifiquement aussi à la « *disponibilité de services, matériaux, équipements et infrastructures* » nécessaires pour jouir d'un logement convenable²⁰. Selon la pratique juridique de l'ONU et européenne, « *un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition* », incluant spécifiquement « *l'énergie pour la cuisine, le chauffage et l'éclairage* »²¹. Les services énergétiques essentiels aux ménages comprennent également ceux qui sont nécessaires à l'accès à l'information (numérique), à la communication et à l'éducation (par exemple Internet, le téléphone, la télévision ou la radio), à l'utilisation d'équipements de santé ou d'appareils d'assistance, au stockage des aliments ou à l'hygiène personnelle et domestique (par exemple, pour chauffer de l'eau)²².

Dès lors, la notion de logement convenable englobe certaines exigences élémentaires en termes de commodités de base. Le respect, la protection et la réalisation du droit fondamental à un logement convenable impliquent que les États prennent des mesures positives, au maximum de leurs ressources disponibles, et élaborent des lois et des politiques qui permettent qu'il soit garanti pour tous – par l'État lui-même comme par les personnes privées. Une mesure concrète découlant du droit au logement serait que les États fassent en sorte que les coupures d'énergie consécutives à une impossibilité pure et simple de payer des services essentiels soient interdites, à tout le moins évitées en veillant à ce qu'ils soient toujours abordables pour tous²³. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait part de sa préoccupation à l'égard de « *la pratique consistant à couper le gaz et l'électricité pour non-paiement des factures* » et par le nombre élevé de

17. CDH, *Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement*, Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable, 23 décembre 2022, Doc ONU A/HRC/52/28, points 5 et 63. Pour d'autres informations sur la durabilité, voir Hesselman (2023b), chapitre 3.

18. *Idem.* paras. 71, et 73-74.

19. CDESC (1991) para. 8.

20. CDESC (1991) para. 8(b).

21. CDESC (1991) para. 8(b) ; Comité européen des droits sociaux, Réclamation n° 110/2014 : *Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande*, Décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, paras. 106, 109.

22. *Ibid.* Voir également plus généralement Hesselman, 2023b.

23. Voir Hesselman, 2023b.

personnes en situation de précarité énergétique en Allemagne et en Belgique, en particulier parmi les personnes à faible revenu et bénéficiant de prestations sociales. Il a recommandé à ces gouvernements « *de prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que tous les ménages soient en mesure de pourvoir à leurs besoins fondamentaux en électricité* », destinées notamment à « *garantir une fourniture minimale en énergie, y compris lors de la mise en place de compteurs* » et à « *éviter ainsi les coupures d'électricité imposées aux ménages qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins minimums.* »²⁴. Les États ont également été invités à élargir l'accès aux tarifs sociaux de l'énergie et à augmenter les ressources financières des programmes d'aide associés²⁵.

Plus largement, l'Observation générale n°4 précise que le caractère abordable d'un logement convenable suppose que l'ensemble des coûts afférents au logement, y compris le loyer, les charges, les services publics ou les taxes, par exemple, ne soit pas « *disproportionné aux revenus* »²⁶. Le coût financier du logement ne doit pas menacer ou compromettre « *la satisfaction d'autres besoins fondamentaux* »²⁷. Il s'agit là de principes juridiques importants fondés sur les droits humains et permettant de maintenir à un niveau abordable les coûts du logement dans leur ensemble.

Les organes de l'ONU ont également précisé que les États sont tenus de réglementer et de subventionner les coûts pour ceux qui n'ont pas les moyens de jouir d'un logement convenable, y compris au moyen de mesures ciblées sur les plus pauvres²⁸. Ces obligations englobent la rénovation et l'efficacité énergétique des logements. Selon les organes de surveillance des droits humains des Nations Unies, l'efficacité énergétique doit être généralisée, abordable et accessible à tous, y compris aux ménages à faible revenu. Les programmes d'efficacité énergétique doivent être conçus de manière à « *ne pas compromettre l'accessibilité financière* » ou à affecter la sécurité d'occupation des personnes concernées (*via* par exemple une « *gentrification climatique* »). À l'inverse, les programmes d'efficacité énergétique doivent « *lutter de manière proactive contre la précarité énergétique* »²⁹. De nouvelles propositions de modification des directives de l'UE sur l'efficacité énergétique stipulent également que « *les fonds publics disponibles au niveau national et au niveau de l'Union devraient être investis de manière stratégique dans des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, notamment au profit des clients vulnérables, des personnes touchées par la précarité énergétique et des personnes vivant dans des logements sociaux* »³⁰. Cependant, il sera important de contrôler la mise en œuvre effective et équitable de ces objectifs. En ce sens, il est encourageant de voir que les propositions de nouvelles législations précisent également que :

« Les États membres devraient autonomiser et protéger toutes les personnes de manière égale, sans distinction fondée sur le sexe, le genre, l'âge, le handicap, la race ou l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion ou la croyance, et veiller à ce que les personnes

24. CDESC, *Observations finales pour la Belgique*, 26 mars 2020, E/C.12/BEL/CO/5, paras. 42-43, <https://www.ohchr.org/fr/documents/concluding-observations/ec12belco5-committee-economic-social-and-cultural-rights> ; CDESC, *Observations finales pour l'Allemagne*, 27 novembre 2018, E/C.12/DEU/CO/6, paras. 56-57, <https://digitallibrary.un.org/record/1653881?ln=fr>.

25. *Ibid.*

26. CDESC (1991) para. 8(c).

27. CDESC (1991) para. 8(c) ; voir également OHCHR 2013.

28. Voir : CDH, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable: Mission en Serbie et au Kosovo*, 26 février 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2., para. 100 ; CDH, 2022, A/HRC/52/28, paras. 42, 56, 74 ; CDH, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur la pauvreté extrême et les droits de l'Homme : Transition juste*, 7 octobre 2020, Doc ONU A/75/181/Rev.1, para. 26, 29-35.

29. *Ibid.*

30. COM/2021/558 finale, para. 97.

les plus touchées ou les plus exposées au risque d'être touchées par la précarité énergétique, ou les plus exposées aux effets néfastes de la précarité énergétique, bénéficient d'une protection adéquate. En outre, les États membres devraient veiller à ce que les mesures d'efficacité énergétique n'aggravent pas les inégalités existantes éventuelles, notamment sur le plan de la précarité énergétique »³¹.

L'« habitabilité » est également un concept clé pour la réduction de la précarité énergétique. Un logement convenable doit protéger les habitants « *du froid, de l'humidité, de la chaleur, de la pluie, du vent ou d'autres menaces pour la santé* », ainsi que des « *risques structurels et vecteurs de maladies* », et assurer la sécurité physique des habitants³². Comme l'explique L. Sunderland, l'amélioration de l'efficacité énergétique et du confort thermique des logements est un volet majeur de la réduction de la précarité énergétique et de la transition énergétique. Cela concerne non seulement le chauffage et le confort thermique (chaleur adéquate), mais aussi pour la « *précarité énergétique d'été* » et le nonaccès aux systèmes de refroidissement. Ce problème est de plus en plus présent dans la documentation consacrée à la précarité énergétique et la jurisprudence en matière de droits humains³³.

Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté a exprimé son inquiétude quant au fait que les ménages pauvres en Espagne pouvaient se trouver en proie à des dilemmes inacceptables, poussés à choisir entre « *se chauffer ou nourrir leur famille* » en hiver, et confrontés à une nécessité (inabordable) de la climatisation en été³⁴. Ils craignent que la précarité énergétique n'ait des conséquences « *dramatiques* » en été, d'autant plus que le réchauffement climatique et les tensions dues à la chaleur s'intensifient : « *les familles pauvres sans accès à l'électricité ou à la climatisation* » risquent de plus en plus de souffrir de maladies liées à la chaleur et même de mourir³⁵. Par conséquent, le gouvernement espagnol a été invité par le Rapporteur Spécial à élargir l'accès au système national de « *bonus social* », qui subventionne les factures d'énergie de certaines personnes, et à veiller à ce que l'approvisionnement en énergie ne soit pas coupé aux ménages vulnérables³⁶.

L'Espagne a également été critiquée pour ses pratiques consistant à couper l'approvisionnement en énergie essentielle des ménages vivant dans des quartiers informels, y compris avec enfants, en plein hiver. Les organes de l'ONU font remarquer que le droit au logement exige « *un accès permanent [...] au chauffage et à l'éclairage, aux installations sanitaires et aux toilettes, et au stockage de la nourriture* »³⁷. Toute initiative visant à dissuader les personnes « *de rester dans des campements ou des quartiers informels en leur refusant [...] des besoins fondamentaux* » équivaut à un « *traitement cruel et inhumain* » et constitue « *une violation de plusieurs droits humains, y compris le droit à la vie, au logement, à la santé, à l'eau et à l'assainissement* »³⁸. Plus précisément,

31. *Ibid*, para. 99.

32. CDH, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable : Sécurité d'occupation*, 14 mars 2006, Doc ONU E/CN.4/2006/41, Annexe avec les Principes, 55.

33. Harriet Thomson et al, *Energy Poverty and Indoor Cooling: An Overlooked Issue in Europe* (2019) 196 *Energy and Buildings* 21-29; Marlies Hesselman, *Addressing the Energy-Poverty Health Nexus Through International Human Rights Law*, *Health and Human Rights Journal* (juin 2023).

34. CDH, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme : Visite en Espagne*, 2020, A/HRC/44/40/ADD.2, para. 9, 40.

35. *Idem*, para. 50.

36. *Idem*, para. 40.

37. OHCHR, *Communication conjointe des procédures spéciales de l'ONU en Espagne*, 18 décembre 2020, ESP 6/2020, 4.

38. *Idem* 5.

« priver le logement de l'un des services essentiels qui permet aux habitants de se protéger du froid » pendant les mois où les températures sont les plus basses constitue une violation des droits humains³⁹. Le gouvernement espagnol a donc été invité à « prendre les mesures nécessaires pour rétablir d'urgence l'approvisionnement en électricité des familles touchées », considérant notamment l'arrivée imminente de l'hiver⁴⁰, et à expliquer en détail les mesures prises, « législatives et autres, pour garantir aux familles en situation de vulnérabilité économique de ne pas subir de coupures d'électricité »⁴¹.

La position de ces organismes internationaux n'est pas contraignante et ces derniers ne disposent pas du pouvoir de faire exécuter leurs décisions au niveau international ou national. Toutefois, du point de vue de l'interprétation et de l'évolution normative du contenu juridique des droits humains internationaux, ces déclarations sont tout à fait pertinentes. Les États ont l'obligation juridique d'appliquer de bonne foi les traités relatifs aux droits humains et, dans de nombreux cas, les tribunaux nationaux peuvent mettre en œuvre ces droits au niveau national, de manière contraignante.

Plus généralement, le critère d'habitabilité implique la mise en place par les États d'une stratégie de logement fondée sur les droits, en consultant et faisant participer les populations concernées, incluant l'élaboration et l'application de « normes de qualité minimale de chauffage, d'isolation et d'installations électriques dans les logements (locatifs) », ainsi que d'autres normes utiles et importantes constitutives des conditions de logement adéquates⁴². L'Organisation Mondiale de la Santé a rédigé plusieurs documents d'orientation à cet égard, par exemple, sur la qualité de l'air intérieur et les pratiques de chauffage ou de cuisson à combustible solide, la prévention de l'humidité et des moisissures, ou les températures intérieures saines.

Le droit fondamental au logement exige des États l'obligation positive, tant au niveau local que national, de veiller à ce que leur parc de logements soit surveillé, entretenu et amélioré⁴³.

Faut-il reconnaître un droit distinct à l'énergie (services) ?

Les développements précédents conduisent à se demander s'il n'est pas temps de reconnaître le « droit à l'énergie (aux services) » comme un droit plus « autonome » au titre de l'article 11 du PIDESC, en vertu du droit à un niveau de vie suffisant ou découlant du droit au logement. L'un des principaux avantages d'une telle reconnaissance est qu'elle permettrait le développement d'un ensemble de droits et d'obligations spécifiques au domaine de l'accès à l'énergie et de la précarité énergétique. Une telle évolution concorde avec les appels à la reconnaissance d'un « droit à une énergie propre et abordable » en droit de l'UE par la société civile (*via* notamment la Coalition pour le droit à l'énergie), et avec le Principe 20 du Socle européen des droits sociaux.

Les productions publiées dans le cadre des procédures spéciales des Nations Unies ont également relevé que, compte tenu de l'importance de l'électricité pour le droit à un niveau de vie suffisant,

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. *Idem* 6.

42. CDESC, *Observations finales sur la Nouvelle Zélande*, 1^{er} mai 2018, Doc ONU E/C.12/NZL/CO/4, para. 40(d) ; HRC, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable : Visite en Serbie et au Kosovo*, 26 février 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2., para. 100.

43. CDH, 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2, para. 28; CDESC, 1991, 12-14.

le droit au logement et le droit à la santé, les normes juridiques internationales élaborées pour le droit à l'eau comme service essentiel peuvent inspirer la réglementation et la mise en œuvre d'un droit à l'énergie en tant que droit humain. Ces normes porteraient, notamment, sur la quantité, la qualité, la sécurité, la régularité, l'abordabilité et l'accessibilité des services énergétiques⁴⁴.

En résumé, un droit spécifique à l'énergie permettrait de définir des obligations positives et négatives plus concrètes, ainsi que des normes appropriées en matière de droits humains, pour l'accès à des services énergétiques abordables, fiables et de bonne qualité. Plus précisément, il permettrait d'élaborer des normes similaires à celles qui s'appliquent en matière de droit à l'eau, parmi lesquelles les normes de disponibilité, d'accessibilité (économique, matérielle, non discriminatoire et informationnelle), d'acceptabilité (culturelle, fondée sur le cycle biologique ou sur le genre) et de qualité (technique et scientifique, entre autres)⁴⁵. En outre, cela permettrait de rendre visibles les enjeux de durabilité de l'accès à l'énergie (services) en tant que droit humain, en termes d'efficacité énergétique, d'accès aux énergies renouvelables, de propreté et de sécurité des combustibles utilisés, ou d'absence d'effets néfastes pour la santé, etc.

Aujourd'hui, les obligations juridiques sont peu développées⁴⁶, bien qu'il soit désormais reconnu que la protection des droits humains à l'ère du changement climatique, d'une transition juste et de la réduction de la précarité énergétique implique « *l'élargissement de l'accès à l'électricité produite de manière respectueuse de l'environnement et à d'autres sources d'énergie vertes lorsque les ménages dépendent encore d'énergie fossile pour se chauffer, cuisiner et d'autres besoins* »⁴⁷. Plusieurs dimensions du droit à l'énergie doivent encore être précisées, notamment en tenant compte des contributions des personnes affectées. Les normes relatives à des droits existants fourniront une base solide pour inspirer son développement à l'avenir⁴⁸.

Conclusions

Une perspective fondée sur les droits humains est importante dans l'élaboration des normes et des politiques relatives à la précarité énergétique, à la transition énergétique et à l'action climatique. Les droits fondamentaux internationaux comprennent des droits et des obligations qui doivent être respectés, protégés et mis en œuvre⁴⁹. Ils sont dus à chaque individu, en particulier aux plus marginalisés et aux plus vulnérables. Les normes destinées à garantir les droits humains doivent être intégrées aux initiatives législatives de l'UE et des États membres relatives à l'accès aux services énergétiques, à l'action pour le climat et au logement convenable, par exemple *via* le

44. Voir OHCHR, 2013 ; CDESC, 2017 ; voir également Marlies Hesselman, *The Right to Energy*, in Binder et al (eds) Edward Elgar Encyclopedia on Human Rights, Edward Elgar 2022 ; Hesselman 2023a.

45. Hesselman (2023a) ; voir également Marlies Hesselman, Brigit Toebes and Antenor Hallo de Wolf, *International Guideposts for Essential Public Services Provision*, in Hesselman, Toebes and Hallo de Wolf (eds), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge 2017.

46. Voir Hesselman 2023a ; Margaretha Wewerinke, *A Human Rights Approach to Energy : Realizing the Rights of Billions Within Ecological Limits*, 2022, 31 Review of European, Comparative and International Environmental Law, 16-25.

47. CDH, 2022, para. 70(a) ; Voir également la discussion sur le critère de durabilité, Hesselman 2023a.

48. Voir Hesselman, 2022 ; Tully, 2006 ; Lars Löfquist, *Is There a Universal Human Right to Electricity?*, 2020, 24, International Journal of Human Rights, 711-723 ; Giovanni Frigo et al, *Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services*, 2021, 22, Journal of Human Capabilities and Development, 218-248 ; Gordon Walker, *The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition*, 2015, 378, L'Europe En Formation, 26-38.

49. Hesselman (2023a).

programme de l'UE pour une meilleure réglementation⁵⁰. Les systèmes juridiques et politiques nationaux doivent également permettre leur réalisation.

À défaut, les personnes concernées peuvent s'appuyer sur les traités internationaux ou sur les lois et constitutions nationales pour dénoncer leur situation de précarité énergétique en tant que violation des droits humains. Ces derniers constituent un outil à la fois juridique et conceptuel pour lutter contre les inégalités (structurelles) existantes, et pour exiger une meilleure satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux, ainsi qu'un meilleur contrôle et une responsabilisation des États et des acteurs de ce secteur à cet égard.

À l'heure actuelle, peu d'affaires judiciaires ont traité de la façon dont le droit international relatif aux droits humains pourrait être utilisé pour améliorer l'accès aux services énergétiques et l'habitabilité dans le contexte de la précarité énergétique, ou pour interdire les coupures d'énergie⁵¹. Au niveau national, des recours ont été engagés et ont produit des résultats significatifs, et il convient de bien comprendre ces évolutions. Jusqu'à présent, ils ont permis la reconnaissance juridique par les tribunaux de l'énergie en tant que droit humain et ont conduit à d'importants changements dans les pratiques et dans la législation⁵².

Les organisations de la société civile européenne ont un rôle majeur à jouer dans l'inscription du droit à l'énergie à l'ordre du jour des décideurs politiques, des tribunaux et des organes institutionnels de protection des droits humains. Le fondement de cette démarche peut être le droit au logement, ou encore d'autres droits liés au logement, comme l'accès aux services essentiels ou à une vie digne.

50. Voir *idem* ; Marlies Hesselman, *Human Rights and EU Climate Law*, in Woerdman et al (eds) *EU Essential Climate Law* (Edward Elgar 2021) ; Agence européenne des droits fondamentaux, *Application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le processus législatif et l'élaboration des politiques à l'échelle nationale*, FRA: 2018 ; Commission européenne, *Directives pour une meilleure réglementation*, 3 novembre 2021, SWD(2021) 305 final, 5, 35-36 ; Commission européenne, *Guide pour une meilleure réglementation*, 3 novembre 2021, Outil #29 sur les droits fondamentaux.

51. Voir Hesselman (2022).

52. *Ibid*, et plus récemment la législation fondée sur les droits de la Haute-Cour d'Israël a récemment conduit à une augmentation du nombre de ménages protégés contre les déconnexions, ainsi qu'à l'adoption du droit à l'énergie dans les procédures judiciaires : <https://www.english.acri.org.il/post/historic-achievement-380-000-households-will-be-protected-from-power-cuts>.