

Proportionnalité et expulsions

Padraic Kenna

Professeur de droit à l'Université de Galway (Irlande)

Maria José Aldanas

Chargée de mission à la FEANTSA¹

Ce chapitre étudie le concept et l'application du principe de proportionnalité en matière d'expulsions de logements, résultant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv. EDH). Il s'appuie sur les présentations du colloque de la Fondation Abbé Pierre et de la FEANTSA, intitulé *L'apport européen au droit du logement : normes, contentieux et plaidoyer*, qui s'est tenu en mai 2022 à Bruxelles².

Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale doit respecter les conditions d'un « examen de proportionnalité », et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) sur ce point est de plus en plus abondante. Le présent chapitre aborde cette jurisprudence, qui se limite aux affaires mettant en cause l'application verticale des droits humains, entre un État d'une part et une partie privée d'autre part. Il examine également l'effet horizontal et élargi de ce principe *via* le droit de l'Union Européenne (UE) et le système de plaintes des Nations Unies en matière de droits humains, pour conclure que les limites des droits civils et politiques protégés par la Conv. EDH dans ce domaine deviennent évidentes, alors que le droit de l'Union et les mécanismes de surveillance de l'ONU offrent encore une grande marge de manœuvre.

1. CEDH - Article 8

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, promeut le droit au logement de manière indirecte à travers sa Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales³. L'article 8 de la Conv. EDH stipule :

1. Merci à Gëzim Zejnullahu, doctorant à l'Université de Galway, pour son aide dans la rédaction de cet article.

2. Toutes les présentations sont disponibles sur : <https://www.housingrightswatch.org/news/european-contribution-right-housing-standards-litigation-and-advocacy>.

3. Conseil de l'Europe, *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ETS No. 005)*, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>. Il importe de mentionner les droits économiques et sociaux plus vastes énoncés dans la Charte sociale européenne et la Charte révisée du Conseil de l'Europe, et son droit spécifique au logement prévu à l'article 31, ainsi que l'échec quasi total de la Cour européenne des droits de l'Homme à en incorporer la jurisprudence en matière de droits civils et politiques. Voir Conseil de l'Europe, *Traités européens – n°35 : Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961 (Révisée), Strasbourg, 3 mai 1996.

Disponible sur http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp. L'article 31 est tout à fait pertinent et stipule : « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* »

« 1. Toute personne a droit au respect de (...) son domicile (...).

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 »⁴.

Les droits garantis par l'article 8 de la Conv. EDH ne confèrent pas le droit d'obtenir un logement, mais uniquement une obligation positive pour les États de respecter le domicile⁵. Cela a été réaffirmé dans l'affaire *Faulkner c. Irlande*⁶ :

« 98. (...) cette disposition ne reconnaît pas, en tant que telle, le droit à disposer d'un logement (*Ghailan et autres c. Espagne*, n° 36366/14, § 53, 23 mars 2021, et autres références à celui-ci), ni ne confère le droit de vivre dans un lieu particulier (voir *Garib c. Pays-Bas [GC]*, n° 43494/09, § 141, 6 novembre 2017, et autres références à celui-ci), ou le droit de voir ses problèmes de logement résolus par les autorités publiques, étant donné que la portée de toute obligation positive de loger les sans-abri est limitée (voir *Hudorovič et autres c. Slovénie*, n° 24816/14 et 25140/14, § 114, 10 mars 2020). »

Ainsi, les droits issus de l'article 8 agissent négativement, comme protection contre les expulsions arbitraires de logements ou de terrains.

Évidemment, la CEDH voit dans le « domicile » plus que l'occupation temporaire d'un bâtiment ou d'un terrain et exige l'existence de liens suffisants et continus avec le lieu occupé, même de manière illégale⁷, comme les affaires *Faulkner c. Irlande* et *McDonagh c. Irlande* le rappellent encore⁸:

« 91. La Cour observe que la question de savoir si une habitation particulière constitue ou non un « domicile » – notion autonome au sens de la Convention – et bénéficie ainsi de la protection de l'article 8, paragraphe 1, dépendra de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (voir, entre autres, *Winterstein et autres*, précité, paragraphe 141)⁹. En outre, la question de savoir si un bien doit être qualifié de « domicile » est une question de fait et ne dépend pas de la légalité de l'occupation au regard du droit interne (voir *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, paragraphe 65, 14 mai 2020 et la jurisprudence citée) (...) ».

4. La relation entre l'article 8 de la Conv. EDH et le logement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est résumée dans le Guide dédié à cet article (mis à jour le 31 août 2022), disponible à l'adresse https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_fra.pdf.

5. Pour un examen de l'ensemble de la législation et des politiques européennes relatives aux expulsions, voir Kenna, P. Nasarre-Aznar, S., Sparkes, P. & Schmid, C.U., (ed.) *Loss of Homes and Evictions across Europe: A Comparative Legal Examination*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018 ; Nield, S., *Article 8 respect for Home – A Human Property Right?*, 23 *King's Law Journal*, 2013, 147.

6. *Faulkner c. Irlande* et *McDonagh c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et 30416/18, para. 98.

7. Vojvodić, J. D., *Respect of the Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Recent Case Law of the European Court of Human Rights*, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Novi Sad*, 2020. Disponible à l'adresse <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2020/0550-21792004533V.pdf>.

8. Requêtes n° 30391/18 et 30416/18. Arrêt 31 mars 2022, para. 91.

9. *Wang et autres c. France*, Requête n° 27013/07, arrêt 17 octobre 2013. Voir aussi *Connors c. Royaume-Uni*, Requête n° 66746/01, arrêt 27 mai 2004 ; *McCann c. Royaume-Uni*, Requête n° 19009/04, arrêt, 13 mai 2008.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu le caractère intrinsèquement multiple de la notion de domicile et les différentes formes que celui-ci peut ainsi revêtir¹⁰.

La proportionnalité de toute action qui porte atteinte au droit au respect du domicile a été reconnue comme un élément constitutif de la protection des droits de l'article 8 de la Conv. EDH¹¹. Les questions que pose le « test de proportionnalité » au regard de l'article 8 ont été définies de manière détaillée par la Cour. Dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*¹², celle-ci a réaffirmé qu'une juridiction nationale doit déterminer si l'ingérence dans le « domicile », lorsqu'elle se concrétise, (i) poursuit d'abord un but légitime, (ii) et est ensuite « nécessaire dans une société démocratique ».

« 117. Une ingérence sera considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » dans un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi. S'il appartient aux autorités nationales de procéder à l'appréciation initiale de la nécessité, l'évaluation finale de la pertinence et de la suffisance des motifs invoqués pour justifier l'ingérence reste soumise au contrôle de la Cour pour vérifier sa conformité avec les dispositions de la Convention (voir, entre autres, *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, n° 33985/96 et 33986/96, 27 septembre 1999, §§ 88, CEDH 1999-VI). »

Une marge d'appréciation est laissée aux États pour déterminer si l'ingérence est proportionnée au but poursuivi. Toutefois, cette marge d'appréciation varie selon la nature des droits de la Conv. EDH en jeu. Dans la mise en œuvre de politiques économiques et sociales générales liées au logement, l'urbanisme par exemple, les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation. En revanche, celle-ci sera plus étroite lorsqu'est en question la jouissance effective par l'individu de ses droits à la vie privée et de ses droits personnels essentiels. L'affaire *Yordanova* est très explicite sur cette dimension de l'article 8 de la Conv. EDH :

« 118. (ii) (...) Étant donné que l'article 8 concerne les droits d'une importance capitale pour l'identité de l'individu, son autodétermination, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations avec autrui et sa place stable et sûre dans la communauté, lorsque des considérations générales de politique sociale et économique sont apparues dans le contexte de l'article 8 lui-même, l'étendue de la marge d'appréciation dépend du contexte de l'affaire, une importance particulière étant accordée à l'ampleur de l'intrusion dans la sphère personnelle du requérant (voir, parmi beaucoup d'autres, *Connors*, précité, § 82) ;

(iii) Les garanties procédurales dont dispose l'individu seront particulièrement importantes pour déterminer si l'État défendeur est resté dans les limites de sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit examiner si le processus décisionnel conduisant à des mesures d'ingérence était équitable et de nature à respecter comme il se doit les intérêts garantis à l'individu par l'article 8 (*Buckley*, précité, pp. 1292-93, § 76, et *Chapman*, précité, § 92). La

10. Cittadini, S., *A right to home or an individual preference? The impact of the definition of home in international and European legislation on cases concerning Roma, Travellers, and Gypsies*, *Romani Studies* 5, Vol. 32, No. 1, 2022, 85-103. Disponible à l'adresse <https://muse.jhu.edu/article/859937/pdf>.

11. Kenna, P., *Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights*, *European Human Rights Law Review* 2, 2008, 193 ; Kenna, P. et Gailiute, D., *Growing coordination: in housing rights jurisprudence in Europe?*, *European Human Rights Law Review* 6, 2013, 606.

12. *Yordanova et autres c. Bulgarie*, 24 septembre 2012, n° 25446/06.

condition « nécessaire dans une société démocratique » énoncée à l'article 8 § 2 soulève une question aussi bien de procédure que de fond (voir McCann, § 26) ;

(iv) Étant donné que la perte de son domicile est une forme extrême d'ingérence dans le droit au respect de son domicile prévu à l'article 8, toute personne risquant de subir une ingérence de cette ampleur devrait en principe pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité et le caractère raisonnable de la mesure à la lumière des principes énoncés à l'article 8, nonobstant le fait que, en vertu du droit interne, elle ne dispose pas d'un droit d'occupation (...). Cela signifie, entre autres, que lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés par le requérant dans une procédure judiciaire interne, les tribunaux nationaux doivent les examiner en détail et fournir des motifs adéquats (ibid., §§ 67-69) ;

(v) Lorsque les autorités nationales, dans leurs décisions ordonnant et confirmant l'expulsion du requérant, n'ont donné aucune explication ni avancé d'arguments démontrant que l'expulsion du requérant était nécessaire, la Cour peut en déduire que l'intérêt légitime de l'État à disposer de ses biens doit passer après le droit du requérant au respect de son domicile »¹⁵.

Les autorités nationales doivent également tenir compte de la situation des personnes ou des groupes vulnérables et défavorisés dont les besoins et le mode de vie spécifique nécessitent une attention particulière, tant dans le cadre de la planification que dans des situations particulières, lors de l'évaluation de la proportionnalité qu'elles doivent effectuer¹⁴.

Lorsqu'il s'agit de constructions illégales en violation du droit de l'urbanisme, les facteurs déterminants pour évaluer la proportionnalité de la mesure sont *a priori* les suivants¹⁵ :

« 64. (...) si le domicile a été ou non établi illégalement, si les personnes concernées l'ont fait ou non en connaissance de cause, la nature et le degré de l'illégalité en cause, la nature précise de l'intérêt recherché par la démolition, si des solutions de relogement appropriées sont disponibles pour les personnes touchées par la démolition et s'il existe des moyens moins sévères de traiter l'affaire ; cette liste n'est pas exhaustive (voir Ivanova et Cherkezov, précité, paragraphe 53 ; Winterstein e.a., précité, paragraphe 148 ε) ; et Kaminskis, précité, paragraphes 54 et 57). »

Dans les affaires *Faulkner c. Irlande et McDonagh c. Irlande* précitées de 2022¹⁶, concernant l'expulsion de Gens du voyage d'un site occupé sans autorisation, il apparaît que les évacuations avaient été réalisées pour répondre à la demande d'une société de construction qui menaçait de poursuivre l'autorité locale, et que des risques pour la sécurité résultaient de la construction de

13. *Ibid.*, para. 118.

14. *Ibid.*, para. 129. Toutefois, dans l'affaire *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, 14 mai 2020, si l'évacuation d'un campement tsigane a manifestement eu des répercussions sur la vie privée et familiale des personnes expulsées, qui appartenaient à un groupe social défavorisé, dans la réalité, la proportionnalité de l'ingérence a été appréciée pour la première fois par un tribunal administratif 18 mois après l'expulsion – Voir la présentation de Senada Sali, Directrice juridique, Centre européen pour les droits des Roms, Colloque Fondation Abbé Pierre/FEANTSA, *L'apport européen au droit au logement : normes, contentieux et plaidoyer*, mai 2022. https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Présentation_ERRC_forced_evictions_SS.pptx_.pdf

15. *Ghailan et autres c. Espagne*, n° 36366/14, 23 mars 2021

16. Requêtes n° 30391/18 et 30416/18. Arrêt 31 mars 2022.

la nouvelle route¹⁷. La décision s'appuie sur la large « marge d'appréciation » accordée aux États en matière de politiques socio-économiques, tout en relevant le problème de sécurité¹⁸. La Cour européenne des droits de l'Homme ne constate pas d'outrepassement des limites posées à l'ingérence dans la « sphère personnelle » du titulaire des droits garantis par l'article 8, concernant « l'identité, l'autodétermination, l'intégrité physique et morale, le maintien des relations avec autrui et la place établie et sûre d'une personne dans la communauté »¹⁹. L'obligation positive, imposée aux États parties à la Conv. EDH au titre de l'article 8, de faciliter le mode de vie des Roms et des Gens du voyage, n'a pas empêché l'expulsion. Le fait que les requérants aient été relogés (bien que selon des modalités non spécifiquement adaptées aux Gens du voyage) a été déterminant. Ainsi, bien que les décisions d'expulsions requièrent une évaluation claire et précise de leur proportionnalité, pour autant, cela ne garantit ni l'octroi d'un logement adapté aux Gens du voyage, ni une protection absolue contre les expulsions.

2. Limites de l'article 8 – absence d'application « horizontale » entre particuliers

L'effet horizontal de l'article 8 de la Conv. EDH, à savoir son application aux expulsions de logements locatifs privés ou aux expulsions consécutives à des saisies hypothécaires, pose problème²⁰. Dans l'affaire *Vrzic c. Croatie*²¹, la CEDH a estimé que, dans toutes les décisions antérieures portant sur des expulsions relevant de l'article 8, les requérants vivaient dans des logements appartenant à l'État ou dans des logements sociaux. L'absence d'autre intérêt privé en jeu était un facteur important pour conclure à la violation de l'article 8. Ainsi, malgré l'absence d'examen de proportionnalité, la Cour estime que, dans cette affaire précise, la vente forcée d'une maison devait être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » compte tenu des risques délibérément pris par les requérants en empruntant une somme d'argent substantielle pour leur entreprise et en donnant pour cela leur maison en garantie. « En ne s'opposant pas au titre exécutoire, qui concernait spécifiquement la vente de leur maison, les requérants ont tacitement consenti à sa vente dans le cadre de la procédure d'exécution »²². Toutefois, cela ne signifie pas que la CEDH n'étudierait jamais les procédures dans les affaires impliquant des personnes privées :

« 101. La Cour est consciente du fait que la présente affaire concerne des litiges opposant des parties privées, à savoir les requérants et leurs créanciers, d'une part, et les requérants et l'acquéreur de leur maison, d'autre part. Toutefois, même dans les contentieux judiciaires

17. Voir *Faulkner c. Irlande*, para. 14. « Le Conseil a nommé un entrepreneur le 23 juin 2017. Après le début des travaux en septembre 2017, l'entrepreneur a rencontré des difficultés en raison de l'occupation du site de Coonagh. L'inspection de sécurité de l'entrepreneur a révélé que les gros véhicules empruntant la route passaient à proximité de caravanes avec de jeunes enfants, empêchant les véhicules d'accéder au chantier de construction et d'en sortir en toute sécurité, et créant un risque important pour le public et les occupants du chantier. Le 2 octobre 2017, l'entrepreneur a notifié au Conseil que les travaux devaient cesser jusqu'à ce que les occupants du site aient été évacués, et a présenté une réclamation contractuelle de 531 381 euros (EUR) en raison de ce retard et a facturé au Conseil 10 000 EUR supplémentaires pour chaque jour où les véhicules n'ont pas pu accéder au chantier. »

18. *Faulkner c. Irlande*, para 109. « En outre, l'intervention du Conseil avait également été dictée par des considérations de sécurité publique, tant pour les enfants que pour les adultes vivant sur le site Coonagh et les travailleurs de la construction qui cherchent à effectuer leurs tâches sans nuire à qui que ce soit ».

19. *Faulkner v Ireland and McDonagh c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et 30416/18), para 95 (ii).

20. Le discours traditionnel porté sur les droits de l'Homme fait souvent référence aux « acteurs non étatiques » dans ce contexte, ce qui, en matière de logement, englobe toutes les personnes et entreprises privées propriétaires de logements et de terrains – en d'autres termes la majeure partie, voire la quasi-totalité. L'effet horizontal des droits signifie qu'ils peuvent être invoqués dans les relations entre parties privées (non publiques).

21. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

22. *Ibid*, para. 70 : « Lorsque le titre exécutoire pour la vente de leur maison a été émis, les requérants n'ont pas contesté ce titre par le biais d'un appel, comme le prévoit l'article 11 de la loi sur l'exécution (voir paragraphe 42 ci-dessus). »

impliquant des particuliers, l'État est tenu d'accorder aux différentes parties des voies de recours qui offrent les garanties procédurales nécessaires et permettent dès lors aux juridictions internes de statuer efficacement et équitablement à la lumière du droit applicable (voir Anheuser-Busch Inc. c. Portugal [GC], n° 73049/01, paragraphe 83, CEDH 2007-I ; J.A. Pye, précité, paragraphe 57 ; et Zagrebačka banka d.d. c. Croatie, n° 39544/05, paragraphes 250 et 251, 12 décembre 2013). »

Dans l'affaire *F.J.M. c. Royaume-Uni* (2018)²³, la CEDH a considéré que « la vérification préalable de la proportionnalité à la reprise de son bien par un propriétaire et l'expulsion du locataire ne pouvaient être exigées dans le cadre d'une location impliquant des personnes privées »²⁴. Toutefois, dans l'affaire *Jansons c. Lettonie* (2022)²⁵, la CEDH a estimé que lorsque le requérant a été expulsé « arbitrairement sans ordonnance régulière » d'un appartement privé par une entreprise privée et donc « sans que son droit – ou l'absence de droit – de résider dans l'appartement ait été préalablement déterminé par les juridictions internes », il y avait violation de l'article 8. Les garanties procédurales prévues par le droit interne n'ont pas empêché cette ingérence arbitraire dans les droits garantis par l'article 8, et il semble dès lors que, même dans les affaires impliquant des entités privées, un jugement d'expulsion soit toujours nécessaire avant de pouvoir procéder à une expulsion légale²⁶.

3. La proportionnalité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE)

La Charte des droits fondamentaux fait partie des Traités de l'Union européenne. Elle est donc contraignante pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE, mais elle oblige également les institutions et les organes de l'Union à respecter les droits, à observer les principes et à promouvoir l'application de la Charte dans le cadre de leurs compétences et mandats respectifs²⁷. Plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux s'inspirent directement de la CEDH. Nombreuses sont celles qui reflètent directement les droits de la Conv. EDH. On peut donc s'attendre à ce que le CJUE prenne en considération les interprétations qui en sont faites par le Conseil de l'Europe²⁸. Ainsi, les *explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*

23. *F.J.M. c. Royaume-Uni*, Requête n° 6202/16, 6 novembre 2018, points 41-46.

24. Casla, K., *Unpredictable and damaging? A human rights case for the proportionality assessment of evictions in the private rental sector*, *European Human Rights Law Review*, 2022(3), 253-272.

25. CEDH, 8 septembre 2022, n°1434/14.

26. *Ibid.* « À cet égard, la présente affaire devrait être différenciée des affaires *Vrzić c. Croatie* (n° 43777/13, 12 juillet 2016) et *F.J.M. c. Royaume-Uni*, (n°76202/16, 6 novembre 2018), dans lesquelles la Cour a analysé les expulsions ordonnées par le tribunal et précisé que la Convention n'exigeait pas que les locataires aient le droit de demander une évaluation de la proportionnalité lorsque l'expulsion était demandée par des propriétaires du secteur privé. En revanche, la présente affaire concerne la plainte du requérant qui a été expulsé sans que la légalité de cette ingérence ait été examinée, et dans une situation où, par ailleurs, l'exigence d'un contrôle juridictionnel préalable était expressément prévue par le droit interne (voir paragraphe 32 ci-dessus) » (para 88).

27. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, OJ 2010/C 83/02. Article 51.

28. Voir De Schutter, O., *The European Social Charter in the Context of Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights – Study for the AFCO Committee European Parliament*, 2016, p. 40.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf)

(les explications) indiquent que « *les droits garantis à l'article 7 [de la CDFUE] correspondent à ceux garantis par l'article 8 de la CEDH* »²⁹.

Toutefois, si la CDFUE n'accorde pas de droits autonomes, elle doit être utilisée dans le cadre de l'interprétation du droit de l'UE (primaire et secondaire). Il existe des exemples de ce rôle interprétatif dans des affaires liées au logement, tels que *Kamberaj*³⁰, *Sanchez Morcillo (I)*(2014)³¹, et *Kusionova*³². En effet, dans l'affaire *Kusionova*, la CJUE a spécifiquement utilisé l'article 7 de la CDFUE pour déterminer si une clause relative à l'exécution extrajudiciaire d'une sûreté, à savoir la créance immobilière dans un contrat de prêt à la consommation, était abusive³³. En particulier, la CJUE a précisé : « *Dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que la juridiction de renvoi doit prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive 93/13* »³⁴, établissant un lien clair avec l'article 8 de la Conv. EDH dans cette affaire :

« 63. En effet, la perte du logement familial est non seulement de nature à porter gravement atteinte au droit des consommateurs (arrêt *Aziz*, EU:C:2013:164, point 61), mais elle place également la famille du consommateur concerné dans une situation particulièrement fragile (voir, en ce sens, ordonnance du président de la Cour *Sánchez Morcillo et Abril García*, EU:C:2014:1388, point 11).

64. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré, d'une part, que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et, d'autre part, que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure (voir arrêts *Cour EDH, McCann c. Royaume-Uni*, n° 19009/04, § 50, CEDH 2008, et *Rousk c. Suède*, n° 27183/04, § 137).

65. Dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que la juridiction de renvoi doit prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive 93/13.

66. S'agissant plus particulièrement des conséquences qu'emporte l'éviction du consommateur et de sa famille du logement constituant leur résidence principale, la Cour a déjà souligné l'importance, pour le juge national compétent, de disposer de mesures provisoires permettant de suspendre une procédure illicite de saisie hypothécaire ou d'y faire échec lorsque l'octroi de telles mesures s'avère nécessaire pour garantir l'effectivité de la protection voulue par la directive 93/13 (voir, en ce sens, arrêt *Aziz*, EU:C:2013:164, point 59). »

29. Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007/C 303/02). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29> Toutefois, la Charte stipule également en ce qui concerne les Explications : « *Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte.* »

30. Affaire 571/10, Grande Chambre, 24 avril 2012, utilisant l'article 34(3). Voir également l'affaire C-94/20, *Land Oberösterreich c. KV*, arrêt 10 juin 2021.

31. Affaire C-169/14, *Morcillo et Abril García c. Banco Bilbao*, UE:C:2014:2099. Utilisant l'article 47. Voir J. van Duin, *Metamorphosis? The Role of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights in Cases Concerning National Remedies and Procedures Under Directive 93/13/EEC*, *Amsterdam Law School Research Paper* 37, 2017, 11. Disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=3034205> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3034205>.

32. Affaire C-34/13, *Monika Kušionová c. SMART Capital, a.s.*, UE:C:2014:2189.

33. Directive 93/13/EEC du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. OJ L 095, 21 avril 1993.

34. Voir affaire C-34/13 para. 63-65. Voir également Domurath, I., & Mak, C., *Private Law and Housing Justice in Europe*, MLR, 83(6), 2020, 1188-1220.

La CJUE n'a pas exposé plus en détail l'élaboration de la jurisprudence de la CEDH, laissant à la juridiction nationale le soin de procéder à cette évaluation de la proportionnalité³⁵. Toutefois, il est clair que l'interprétation du droit dérivé de l'UE est désormais le point de rencontre entre le droit procédural interne, le droit de la consommation et la Charte des droits fondamentaux³⁶. L'avis de l'avocate générale Laila Medina dans *SP, CI c Všeobecná úverová banka, a.s.*³⁷ a souligné ce lien tout en rappelant que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relève du Titre II de la Charte, intitulé « Libertés », et non des dispositions portant sur la « Solidarité », où figure l'article 34 §3 relatif au droit à l'aide sociale et à l'aide au logement qui ne peut être appliqué en dehors du cadre des politiques d'inclusion sociale de l'UE³⁸. Il s'agit d'une distinction importante, qui reconnaît l'importance du droit au respect du « domicile » dans le corpus du droit de l'UE.

Selon les récents développements jurisprudentiels de la CJUE concernant l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux, les droits de la CEDH peuvent désormais être appliqués horizontalement (entre personnes privées), *via* la Charte des droits fondamentaux³⁹. Il s'agit d'un véritable pas en avant pour la protection des consommateurs contre les organismes de prêts hypothécaires⁴⁰. L'application horizontale des droits fondamentaux en vertu de la Charte peut également impliquer l'obligation d'adopter une législation conforme et s'étendre aux décisions de justice qui en découleront⁴¹. La Charte permet d'aller plus loin que d'autres instruments relatifs aux droits humains, tels que la Convention européenne des droits de l'Homme, qui sont interprétés comme n'accordant que des droits « verticaux », opposant des personnes privées à l'État.

4. Proportionnalité fondée sur la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (CDESC)

En 2013, le CDESC a adopté un protocole facultatif⁴² permettant aux particuliers de déposer des plaintes individuelles auprès du Comité, pour violation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Ce mécanisme a permis au Comité de préciser et

35. Simon-Moreno, H. & Kenna, P., *Towards a new EU regulatory law on residential mortgage lending*, *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 2019, 11(1) 51-66 ; Kenna, P. & Simon-Moreno, H., *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, *European Law Journal*, 2019, 25 (6) 608-622 ; Rutgers, J., *The right to housing (article 7 of the Charter) and unfair terms in general conditions*, in H. Collins (ed.) (2017) *European Contract Law and the Charter of Fundamental Rights* (Cambridge, Intersentia), 132.

36. See Kenna, P., *Introduction* in Kenna, P., Nasarre-Aznar, S., Sparkes, P. & Schmid, C.U., *Loss of Homes and Evictions across Europe A Comparative Legal and Policy Examination*, (ed.) (2018) (Edward Elgar Publishing, Cheltenham), p. 41. See also Beka, A., *The Active Role of Courts in Consumer Litigation - Applying EU Law of National Court's Own Motion*, Cambridge, Intersentia, 2018.

37. Affaire C-598/21 *SP, CI c. Všeobecná úverová banka, a.s* Avis d'AG Medina, 12 janvier 2023.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269163&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13006>

38. Les *Explications* stipulent qu'« Il doit être respecté par l'Union dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

39. L'applicabilité des droits garantis par la Charte entre personnes privées a été approuvée dans des affaires telles que C414/16, *Egenberger*, EU:C:2018:257, point 76) ; Affaires conjointes C-569/16 et C-570/16, *Stadt Wuppertal c Bauer et Willmeroth c Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871.

40. Collins, H., *The Challenges Presented by the Fundamental Rights to Private Law*, in Barker, K., Fairweather, K. and Grantham, R. (eds.), *Private Law in the 21st Century*, Bloomsbury, 2017, 215.

41. Cherednychenko, O., *Fundamental Rights, European Private Law, and Financial Services*, in Micklitz, H., ed., *Constitutionalization of European Private Law*, XXII/2, Oxford University Press, 2014, 203-204.

42. Document ONU A/63/435. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; 2008.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_fr

de développer la portée du droit au logement garanti par l'article 11 du PIDESC. De nombreuses plaintes portent sur des expulsions, les affaires espagnoles occupant ici une place prépondérante⁴³. Dépassant les limites de la jurisprudence de la CEDH sur l'article 8 de la Conv. EDH et sur l'examen de proportionnalité y afférant, le Comité a étendu le champ d'application du principe de proportionnalité à un ensemble plus large de circonstances, tout en clarifiant plus globalement les obligations de l'État⁴⁴.

La première « communication » publiée par le Comité concernait l'affaire *Ben Djazia et al. c. Espagne*⁴⁵ dans laquelle le requérant avait été expulsé d'un appartement à la fin de son bail⁴⁶. L'expulsion était légale, mais le requérant et ses deux enfants étaient maintenant sans abri. Pour les autorités espagnoles, le rôle de l'État se limitait à celui de médiateur dans un litige entre personnes privées (à l'instar de l'approche adoptée par la CEDH dans les affaires *Vrziv c. Croatie*⁴⁷ et *F.J.M. c. Royaume-Uni*)⁴⁸. Dans ce contexte, toutefois, le Comité a estimé que l'État avait l'obligation de garantir qu'une expulsion ne viole pas l'article 11 §1 du PIDESC⁴⁹. L'État était tenu de protéger les droits inscrits dans le Pacte contre toute ingérence directe et indirecte. Le Comité a déclaré sans équivoque que « *le pacte protège également les relations entre particuliers* »⁵⁰. Le Comité a mis l'accent sur l'absence de solution de relogement, considérant qu'en cas d'expulsion cette carence pouvait constituer une violation de l'article 11, à moins que l'État ne démontre avoir pris toutes les mesures appropriées au maximum de ses ressources disponibles⁵¹.

Dans l'affaire *López Albán c. Espagne*⁵², la requérante était mère de six enfants et avait loué un appartement à un particulier qui ne disposait pas du titre nécessaire. Le véritable propriétaire des locaux (une banque) a demandé la restitution du logement, accordée par un tribunal local. La famille a été expulsée. Le Comité a donc examiné le cas des expulsions de logements occupés sans titre et a estimé que « *les expulsions forcées sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles* »⁵³. L'obligation d'un État partie au PIDESC de veiller à ce qu'un autre logement soit disponible s'applique quelle que soit la personne à l'origine de l'expulsion, même privée. Le Comité a constaté que la juridiction nationale « *n'a pas examiné la proportionnalité entre l'objectif de l'expulsion et les conséquences de l'expulsion pour les personnes visées* »⁵⁴. L'État partie a dès lors violé l'article 11 du PIDESC. Le Comité a

43. Sánchez, B., *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Decision in López-Albán v Spain: The Need for a Proportionality Assessment in Eviction Procedures*, 2020, 10 *Lex Social* 371. Le mérite de la présentation de bon nombre de ces cas revient à Javier Rubio, Centro de Asesoría y Estudios Sociales. S. Coop, Madrid.

44. Grohmann, N., *Tracing the Development of the Proportionality Analysis in Relation to Forced Evictions under the ICESCR*, *Human Rights Law Review*, 2022, 22, 1-24.

45. (5/2015), E/C.12/61/D/5/2015.

46. Toutes les communications en vertu du Protocole facultatif au PIDESC sont disponibles en ligne à l'adresse <https://juris.ohchr.org/>.

47. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

48. CEDH, 6 novembre 2018, n° 6202/16.

49. *Ben Djazia et al. c. Espagne*, para 14.1.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/61/D/5/2015&Lang=en

50. *Ibid.*, para 14.2.

51. *Ibid.*, para 16.6.

52. (37/2018), E/C.12/66/D/37/2018.

53. *López Albán c. Espagne*, para 8.2.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en

54. *López Albán c. Espagne*, para 11.5.

considéré que l'obligation de procéder à un examen de proportionnalité découlait de l'article 4⁵⁵ du PIDESC et de l'article 11.

L'affaire *Rosario Gómez Limón Pardo c. Espagne*⁵⁶ concernait une femme âgée expulsée d'un appartement qu'elle avait loué la majeure partie de sa vie. Elle n'avait pas droit à un logement social et affirmait que l'État ne lui offrait pas de solution de relogement appropriée. Elle fut donc contrainte d'emménager dans un logement temporaire dans lequel elle ne bénéficiait d'aucune sécurité d'occupation. Le Comité a clairement exprimé les exigences qu'impose l'examen de proportionnalité au regard du PIDESC :

« 9.4. Lorsqu'une expulsion peut avoir pour effet de priver une personne de l'accès à un logement convenable et de l'exposer au risque de l'indigence ou à toute autre violation de ses droits au regard du Pacte, il est obligatoire d'examiner la proportionnalité de la mesure. Cette obligation résulte de l'interprétation des obligations qui incombent à l'État partie en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec l'article 11, et d'après les critères prévus à l'article 4. (...) En premier lieu, la limitation doit être établie par la loi. En deuxième lieu, la limitation doit promouvoir le bien-être général dans une société démocratique. En troisième lieu, la limitation doit être appropriée au but légitime invoqué. En quatrième lieu, la limitation doit être nécessaire, en ce sens que s'il existe plusieurs mesures raisonnablement capables d'atteindre le même but, il faut utiliser celle qui est la moins restrictive pour le droit considéré. Enfin, les avantages obtenus en opérant la limitation afin de promouvoir le bien-être général ne doivent pas avoir d'incidence néfaste sur l'exercice du droit soumis à la limitation. Un examen attentif du motif de la limitation s'imposait d'autant plus que les effets sur les droits de l'auteur au regard du Pacte étaient prononcés. Cet examen de la proportionnalité de la mesure doit être effectué par une autorité judiciaire ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser la violation et accorder un recours effectif. Cette autorité doit évaluer si l'expulsion est conforme au Pacte, y compris aux éléments de l'examen de la proportionnalité prévus à l'article 4 du Pacte tels que décrits plus haut.⁵⁷

9.5. (...) Ainsi, l'État partie portera atteinte au droit au logement convenable s'il dispose que la personne dont le contrat de bail échoit doit être immédiatement expulsée, quelles que soient les circonstances dans lesquelles l'ordonnance d'expulsion serait exécutée. »⁵⁸

Ainsi, l'exigence d'un examen de proportionnalité dans le cadre des expulsions forcées apparaît désormais comme une garantie procédurale bien établie lors du contrôle du respect du droit au logement par le CDESC en application de l'article 11 du PIDESC – y compris en ce qui concerne les législations relatives au logement locatif privé. Dans ses observations finales adressées à la Lettonie en 2021, le CDESC a fait part de ses inquiétudes au sujet d'un projet de loi sur la location à usage d'habitation, qui « affaiblit considérablement les droits des locataires » et permet aux propriétaires d'« intenter des actions devant les tribunaux nationaux pour demander l'expulsion d'un

55. « Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique ».

56. (52/2018), E/C.12/67/D/52/2018.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=E%2FC.12%2F67%-2FD%2F52%2F2018

57. *Rosario Gómez Limón Pardo c. Espagne*, para. 9.4.

58. *Ibid.*, para. 9.5.

locataire sur la base de l'absence de contestation »⁵⁹. Le CDESC a recommandé aux tribunaux d'en analyser la proportionnalité dans leurs décisions d'expulsion de locataires, en collaboration avec les bureaux des services sociaux concernés, afin d'éviter que les locataires qui ne paient pas leur loyer lorsqu'ils rencontrent des difficultés ne se retrouvent sans abri⁶⁰.

Ainsi, le CEDSC pourrait s'avérer être un choix stratégique pour les plaignants européens dans les pays qui ont ratifié le Protocole facultatif, abstraction faite de la différence de portée contraignante entre un arrêt rendu à Strasbourg et les constatations adoptées à Genève⁶¹.

5. Conclusions

Le rôle controversé de la Cour européenne des droits de l'Homme dans la définition des droits humains et sa déférence croissante à l'égard de la marge d'appréciation des États, s'agissant notamment des droits qui impliquent des questions économiques et sociales, sont de plus en plus manifestes, malgré le solide raisonnement tenu dans l'arrêt *Airey*⁶².

Si toute ingérence dans le « droit au respect du domicile » en vertu de l'article 8 de la CEDH doit satisfaire à un examen de proportionnalité, cela ne s'applique que de manière « verticale » dans la jurisprudence de la CEDH, dans les relations entre le requérant et l'État (s'agissant principalement de terrains et de logements publics). Cela reflète la conception libérale traditionnelle des droits civils et politiques, faisant obstacle à l'ingérence de l'État dans l'exercice de la liberté et du droit de propriété – qui renvoie au développement du mouvement politique libéral classique face aux systèmes féodaux. Bien que les décisions portant sur l'article 8 aient créé d'importants précédents concernant les expulsions de terrains et de bâtiments publics, la grande majorité des expulsions qui sont mises en œuvre aujourd'hui concernent non pas des terrains ou logements appartenant à des personnes publiques, mais plutôt la résiliation de baux privés ou à d'arriérés hypothécaires. La CEDH, dans une décision importante, *Vrzic c. Croatie*⁶³, souligne que dans les affaires impliquant des parties uniquement privées (non étatiques), l'État est tenu d'apporter les garanties procédurales nécessaires pour que les juridictions nationales soient en mesure de statuer efficacement et équitablement à la lumière du droit applicable.

Toutefois, l'application horizontale du droit au respect du domicile (à savoir entre des parties privées, des propriétaires, des prêteurs, des locataires/emprunteurs ou des squatters sur des terrains privés) progresse mieux dans le droit de l'UE et dans les systèmes de surveillance des droits

59. Document ONU. E/C.12/LVA/CO/2. CDESC, Observations finales concernant la Lettonie, 30 mars 2021, para. 36. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=E%2FC.12%2FLVA%2FCO%2F2.

60. *Ibid*, para. 37.

61. *Ibid*, at 23. Les États du Conseil de l'Europe ayant ratifié le Protocole facultatif sur les droits économiques, sociaux et culturels en octobre 2022 sont l'Arménie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, le Portugal, San Marin et la Slovaquie.

62. *Airey c Irlande* Requête n° 6289/73 (CEDH, 9 octobre 1979). Voir par exemple *Hudorovič et autres c. Slovaquie* Requêtes n° 24816/14 & 25140/14 (CEDH, 10 mars 2020), point 158. « Rappelant, premièrement, que les requérants ont perçu des prestations sociales dont ils auraient pu se servir pour améliorer leurs conditions de vie ; deuxièmement, que les États disposent d'une marge d'appréciation étendue dans les questions de logement ; et, troisièmement, que les requérants n'ont pas démontré de manière convaincante que le manquement allégué de l'État à leur fournir un accès à l'eau potable a eu pour leur santé et leur dignité des conséquences préjudiciables qui auraient heurté effectivement leurs droits fondamentaux au titre de l'article 8 (paragraphes 115-116 ci-dessus), la Cour juge que les mesures que l'État a prises pour assurer aux requérants l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ont tenu compte de leur vulnérabilité et ont satisfait aux exigences de l'article 8 de la Convention. » Voir également les opinions dissidentes des juges d'Egidijus Kūris et Darian Pavli.

63. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

de l'Homme des Nations Unies. Cela conduit à une approche plus ouverte et moderne, qui tient compte de la place contemporaine occupée par le droit des consommateurs et de la législation relative aux droits humains, ainsi que des obligations des États en matière de logement. La CEDH doit dépasser la considération actuelle qu'elle porte à la « marge d'appréciation » des États et mieux définir la portée des obligations positives afin de protéger les droits économiques et sociaux des personnes vulnérables et socialement défavorisées⁶⁴. Pour ce faire, elle peut s'inspirer de la jurisprudence de l'ONU et de l'UE en matière de proportionnalité.

64. Palmer, E., *Beyond Arbitrary Interference: The Right to a Home? Developing Socio-Economic Duties in the European Convention on Human Rights*, *NILQ*, vol. 61, n° 3, Autumn 2010, 225-244, at 244.