Arrêts signalés

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Nicolas Hervieu

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9429>

DOI : 10.4000/revdh.9429

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Nicolas Hervieu , « Arrêts signalés », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 28 septembre 2011, consulté le 30 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9429> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9429>

Ce document a été généré automatiquement le 30 mai 2020.

Tous droits réservés

Arrêts signalés

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Nicolas Hervieu

1°/- Interdiction de la discrimination et droits des étrangers (Art. 14 et 8 CEDH) : Ordre de priorité dans l'accès à un logement social et différence de traitement fondée sur le statut migratoire

- 1 Le refus d'accorder à une ressortissante étrangère légalement présente sur le territoire britannique – car titulaire d'un permis de séjour permanent (*"indefinite leave to remain"*) – un accès prioritaire à un logement social ne constitue pas une discrimination dans la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale (Art. 14 combiné à l'article 8). Les autorités internes avaient justifié ce refus en soulignant que le fils de l'intéressée, lui-aussi étranger, n'avait obtenu un droit de séjour au Royaume-Uni – via ce qui s'apparente à un regroupement familial – qu'à la condition de ne solliciter aucune aide financière publique (§ 6 – *"Her son arrived in January 2007, with conditional leave to remain in the United Kingdom, the condition being that he must not have recourse to public funds. He is considered as being "subject to immigration control" within the meaning of the Asylum and Immigration Act 1996, as is the applicant"*). Or, puisque ce fils avait vocation à être hébergé dans le logement de sa mère, accorder un nouveau logement à cette dernière reviendrait à violer cette condition de séjour.
- 2 Bien que ne faisant pas droit aux prétentions de la requérante, l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas, de prime abord, dénué de postulats favorables à cette démarche contentieuse. D'une part, si la Cour européenne rappelle que « l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile », elle confirme – tout aussi classiquement – que lorsqu'un État décide d'accorder des prestations sociales, il doit le faire de manière non discriminatoire (§ 40). D'autre part, les juges européens refusent certes de considérer que la différence de traitement était ici fondée sur la nationalité du fils de la requérante. Néanmoins, ils identifient « le statut

migratoire » de ce fils (§ 44) comme support de la distinction litigieuse. Cette dernière affirmation est d'importance, puisqu'ainsi la Cour admet explicitement qu'un tel motif entre dans le champ de l'article 14 (§ 45 – pour un récent précédent, v. Cour EDH, 4^e Sect. 21 juin 2011, *Anatoliy Ponomaryov et Vitaliy Ponomaryov c. Bulgarie*, Req. n° 5335/05 – ADL du 22 juin 2011). Et dans ce contexte, elle laisse entrevoir les diverses et éventuelles conséquences d'une telle position en notant que « dans beaucoup d'autres scénarios factuels possibles, un large éventail d'effets, notamment juridiques, découlent du statut migratoire d'une personne » (§ 46 – “*In the present case, and in many other possible factual scenarios, a wide range of legal and other effects flow from a person's immigration status*”).

- 3 Toutefois, à ces ouvertures succède très vite un net encadrement, voire un verrouillage, des potentialités contentieuses de cette analyse, spécifiquement sur le terrain des droits et prestations de nature sociale. En effet, et premièrement, la Cour estime que « le statut migratoire n'est pas une caractéristique inhérente à la personne ou immuable telle que le sexe ou la race, mais comporte une part de choix » (§ 47 – “*immigration status is not an inherent or immutable personal characteristic such as sex or race, but is subject to an element of choice*”). Partant, toujours selon la Cour, « alors que la différence de traitement fondée sur un tel [statut migratoire] doit toujours être objectivement et raisonnablement justifiable, cette justification exigée n'a pas à être aussi forte que dans les cas où la distinction est fondée, par exemple, sur la nationalité » (§ 47 – “*Given the element of choice involved in immigration status, therefore, while differential treatment based on this ground must still be objectively and reasonably justifiable, the justification required will not be as weighty as in the case of a distinction based, for example, on nationality*.”). Ce raisonnement n'est cependant pas pleinement convaincant. L'affirmation selon laquelle le statut migratoire serait le produit d'un véritable choix est en effet assez artificielle et confine même au trompe-l'oeil. Bien souvent – si ce n'est systématiquement –, l'acceptation des conditions imposées par l'État d'accueil en contrepartie d'un droit de séjour relève bien plus d'un contrat d'adhésion que d'un authentique choix, i.e. entre plusieurs options effectivement ouvertes. La position strasbourgeoise relative à cette notion de « choix » n'est compréhensible que si l'on conçoit de façon restrictive l'alternative qui s'offre au ressortissant étranger : soit venir dans le pays d'accueil mais sous des conditions très strictes, soit refuser ces conditions et renoncer alors à entrer dans ce pays.

- 4 Deuxièmement, la juridiction européenne use d'un autre angle pour relativiser l'intensité des obligations pesant sur l'État partie : l'octroi d'un logement est un sujet d'« une nature essentiellement économique et sociale », d'où la reconnaissance d'une plus grande marge d'appréciation au profit des autorités internes qui en ont la charge (§ 47 – v. § 37). Plus encore, la Cour énonce qu'« il est légitime de mettre en place des critères fixant les conditions dans lesquelles peuvent être allouées des prestations, telles qu'un logement social, lorsque l'offre disponible n'est pas suffisante pour satisfaire la demande, tant que de tels critères ne sont pas arbitraires ou discriminatoires ». Ceci, avant de réaffirmer qu'« un système de protection sociale [*“welfare system”*], pour être viable, peut avoir à instaurer de vastes classifications pour distinguer [entre les] différents groupes [de personnes qui se trouvent] dans le besoin » (§ 49 – “*The Court finds that it is legitimate to put in place criteria according to which a benefit such as social housing can be allocated, when there is insufficient supply available to satisfy demand, so long as such criteria are not arbitrary or discriminatory. As the Court has previously held, any welfare system, to be workable, may have to use broad categorisations to distinguish between different*”).

groups in need (see Runkee and White v. the United Kingdom, nos. 42949/98 and 53134/99, § 39, 10 May 2007)“). Appliquant ces principes à l'affaire d'espèce, les juges européens considèrent que la catégorisation opérée par la législation britannique en ce qui concerne l'ordre de priorité dans l'accès à un logement social n'est ni arbitraire, ni discriminatoire (§ 50). Corrélativement, ils notent qu'« *en faisant venir son fils au Royaume-Uni en pleine connaissance de cause s'agissant de la condition liée à l'octroi d'un droit de séjour, la requérante a accepté cette même condition et a effectivement convenu de ne pas solliciter de fonds publics afin de subvenir aux besoins de son fils* » (§ 50). L'argumentation du gouvernement britannique est d'ailleurs largement entérinée, car la Cour admet que la différence de traitement opérée par la législation litigieuse « poursuivait un but légitime, à savoir allouer de façon équitable des ressources limitées [ici, « le faible nombre de logements sociaux disponibles au Royaume-Uni » – § 52] entre les différentes catégories » de prétendants à ces prestations (« *the legislation in issue in this case pursued a legitimate aim, namely allocating a scarce resource fairly between different categories of claimants* » -- N.B. : la législation britannique litigieuse fut entretemps modifiée à la suite d'une décision juridictionnelle interne – v. § 15-18 – sans que toutefois cela n'ait été de nature à affecter la situation des personnes placées dans les mêmes conditions que la requérante – § 39).

5 Significativement, la Cour prend le soin d'achever son analyse en soulignant – sur le terrain de « *la proportionnalité des moyens employés pour réaliser [le] but légitime* » (§ 52) – que la requérante « ne s'est jamais vraiment retrouvée sans domicile » et que la législation britannique exigeait des autorités locales qu'elles apportent leur aide afin d'éviter la perte du logement (§ 51). Est-ce à dire que lorsque la politique de priorité aboutit à une telle perte, une discrimination dans la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale et/ou une violation de ce dernier droit pris isolément seraient susceptibles d'être constatées ? A la seule faveur des quelques développements consacrés à ce propos, il est pour le moins difficile de répondre à cette interrogation. Et au demeurant, ce passage conclusif peut aussi être interprété comme une simple tentative de la Cour destinée à désamorcer les critiques qui ne manqueront pas de pleuvoir sur sa solution.

6 Bien que révélatrice d'une tendance conventionnelle peu favorable à la protection des droits sociaux, en particulier à l'égard des ressortissants étrangers, cette solution européenne n'est pas totalement surprenante. Non seulement elle s'inscrit dans une tradition de grande frilosité des juges européens en matière des garanties des droits sociaux (pour une étude récente et approfondie sur ce thème, v. le rapport de recherche « "Droits des pauvres, pauvres droits ?" – Justiciabilité des droits sociaux » : la version intégrale de ce rapport ainsi qu'une synthèse). Mais surtout, les jalons de cette position européenne avaient été posés dans un arrêt rendu en juin 2011 (Cour EDH, 4^e Sect. 21 juin 2011, *Anatoliy Ponomaryov et Vitaliy Ponomaryov c. Bulgarie*, Req. n° 5335/05 – ADL du 22 juin 2011). Sur le terrain du droit à l'instruction (Art. 2 du Protocole n° 1), la Cour avait alors opté pour une solution volontariste en matière d'égal accès des étrangers au système éducatif du pays d'accueil. Mais parallèlement, la Cour avait ostensiblement laissé une très grande liberté aux États concernant les autres services publics et prestations sociales, au point même de donner le sentiment d'avoir voulu ainsi compenser son audace dans le domaine éducatif (sur cette lecture de l'arrêt, v. ADL du 22 juin 2011 – avant-dernier paragraphe). A l'évidence, les graines semées par l'arrêt *Anatoliy Ponomaryov et Vitaliy Ponomaryov c. Bulgarie* ont germé au sein de l'arrêt *Bah c. Royaume-Uni*. Dans sa solution de septembre

2011, la Cour vise d'ailleurs explicitement le raisonnement de juin 2011 afin d'autoriser les États à « *distingue[r] entre les différentes catégories d'étrangers présents sur son territoire et [à] limite[r] à certaines [de ces] catégories [...] l'accès aux services publics coûteux ["resource hungry"]* », étant ajouté que – toujours selon la Cour – l'attribution de « *logements sociaux est l'un de ces services publics* » coûteux (§ 49 – “*The Court also recalls its finding in the case of Anatoliy Ponomaryov and Vitaliy Ponomaryov v. Bulgaria, no. 5335/05, § 54, 21 June 2011 (not yet final), that States may be justified in distinguishing between different categories of aliens resident on its territory and in limiting the access of certain categories of aliens to “resource-hungry public services. The Court takes the view that social housing is such a public service”*”. Comp. au § 54 de l'arrêt Ponomaryov où la Cour accepte qu'un État puisse légitimement « *restreindre l'accès à des services publics coûteux – tels que les programmes de protection sociale et les prestations sociales afférentes, ainsi que le système de santé – aux immigrants illégaux ou dotés d'un titre de séjour de courte durée, qui, en principe, ne contribuent pas à leur financement* »).

- 7 La Cour européenne des droits de l'homme et, plus particulièrement, les juges – unanimes – de la Quatrième Section ont donc pris le risque d'ouvrir plus largement encore la boîte de Pandore de la hiérarchisation en matière de distributions des prestations sociales. Cette approche est d'autant plus marquante qu'elle conduit à apposer un label de conventionalité sur une telle hiérarchisation – ou politique de préférence – même si son objectif explicite et assumé consiste à placer certaines catégories d'étrangers au dernier rang de priorité (v. cependant les exigences conventionnelles quant à la situation particulière des demandeurs d'asile : Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09, § 250-263 – ADL du 21 janvier 2011 (2)). Or, à l'aune du contexte politique, économique et social dans l'espace européen, il est fortement à craindre que ce risque n'ait pas été tout à fait et consciencieusement calculé.

*

- 8 Cour EDH, 4e Sect. 27 septembre 2011, *Bah c. Royaume-Uni*, Req. n° 56328/07 (Communiqué de presse) – En anglais uniquement
- 9 Jurisprudence liée :
- 10 - **Sur l'égal accès des ressortissants étrangers aux prestations sociales et services publics :** Cour EDH, 4e Sect. 21 juin 2011, *Anatoliy Ponomaryov et Vitaliy Ponomaryov c. Bulgarie*, Req. n° 5335/05 – ADL du 22 juin 2011 ; Cour EDH, 1e Sect. 28 octobre 2010, *Saidoun c. Grèce et Fawsie c. Grèce*, Resp. Req. n° 40083/07 et 40080/07 – ADL du 29 octobre 2010.
- 11 - **Sur la discrimination fondée sur la nationalité et/ou le statut migratoire :** Cour EDH, 4e Sect. 21 juin 2011, *Anatoliy Ponomaryov et Vitaliy Ponomaryov c. Bulgarie*, Req. n° 5335/05 – ADL du 22 juin 2011 ; Cour EDH, 1e Sect. 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, Req. n° 2700/10 – ADL du 13 mars 2011 ; Cour EDH, 4e Sect. 14 décembre 2010, *O'Donoghue et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 34848/07 – ADL du 14 décembre 2010.
- 12 - **Sur l'interdiction de la discrimination en général :** Cour EDH, 5e Sect. 21 juillet 2011, *Fabris c. France*, Req. n° 16574/08 – ADL du 22 juillet 2011 ; Cour EDH, 1e Sect. 3 mai 2011, *Negrepontis-Giannisis c. Grèce*, Req. n° 56759/08 – ADL du 4 mai 2011 ; Cour EDH,

Dec. 5^e Sect. 31 août 2010, *Valérie Gas et Nathalie Dubois*, Req. n° 25951/07 – ADL du 16 septembre 2010 et ADL du 12 avril 2011.

- 13 - **Sur le droit au logement** : Cour EDH, Dec. 4^e Sect. 1^{er} février 2011, *Sharon Horie c. Royaume-Uni*, Req. n° 31845/10 – ADL du 28 février 2011 ; Cour EDH, 5^e Sect. 2 décembre 2010, *Sud Est Réalisation c. France*, Req. n° 6722/05 – ADL du 3 décembre 2010 ; Cour EDH, Dec. 5^e Sect. 12 octobre 2010, *Société Cofinfo c. France*, Req. n° 23516/08 – ADL du 30 octobre 2010.
- 14 - **Sur les droits et prestations sociales dans la jurisprudence de la Cour en général** : Cour EDH, 1^e Sect. 7 octobre 2010, *Konstantin Markin c. Russie*, Req. n° 30078/06 – ADL du 8 octobre 2010 et ADL du 10 juin 2011 ; Cour EDH, 5^e Sect. 17 février 2011, *Andrle c. République Tchèque*, Req. n° 6268/08 – ADL du 21 février 2011 ; Cour EDH, G.C. 2 novembre 2010, *Şerife c. Turquie*, Req. n° 3976/05 – ADL du 3 novembre 2010 ; Cour EDH, 3^e Sect. 30 novembre 2010, *P.V c. Espagne*, Req. n° 35159/09 – ADL du 3 décembre 2010 ; Cour EDH, 4^e Sect. 13 juillet 2010, *Clift c. Royaume-Uni*, Req. n° 7205/07 – ADL du 27 juillet 2010 ; Cour EDH, Dec. 3^e Sect. 14 septembre 2010, *Alois Farcaş c. Roumanie*, Req. n° 32596/04 – ADL du 4 octobre 2010 (2) ; Cour EDH, G.C. 16 mars 2010, *Carson et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 42184/05 – ADL du 16 mars 2010 ; Cour EDH, G.C. 29 avril 2008, *Burden c. Royaume-Uni*, Req. n° 13378/05 – ADL du 3 mai 2008.

2°/- Liberté syndicale (Art. 11 CEDH) : Affichage d'informations à coloration syndicale au sein de l'espace de travail

- 15 Les sanctions disciplinaires – des avertissements ou « blâmes » suivis de retenues sur salaire – infligées à des fonctionnaires membres d'un syndicat pour avoir apposé sur les murs de leurs propres bureaux des affiches appelant à « célébrer la fête internationale du travail du 1^{er} mai » sont la source d'une violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association). Tant l'unanimité avec laquelle les juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont opté pour cette conclusion que le raisonnement développé à cette fin nourrissent l'idée qu'en l'espèce, la violation conventionnelle était particulièrement patente. D'une part, en effet, des « doute[s] » sont émis sur le fait de savoir si « l'ingérence dans la présente affaire poursuivait un but légitime » (§ 28 – v. aussi l'opinion concordante du juge Sajó, § 5-7). D'autre part, les juges européens se sont fondés sur une motivation d'une inhabituelle concision. Ainsi, il est brièvement relevé en faveur des requérants « qu'à supposer même que les directions fiscales d'Alemdar et de Tepecik aient attribué aux requérants un panneau d'information syndicale accessible, ces derniers ne se sont pas livrés à un affichage sauvage générant une pollution visuelle dans l'ensemble du lieu de travail » (§ 32 – N.B. : l'expression « pollution visuelle », assez curieuse et qui n'est sans doute pas des plus opportunes puisqu'assez imprécise, trouve son origine dans les faits de l'espèce. Les directions fiscales du ministère turc des Finances ont en effet sanctionné les fonctionnaires en affirmant que ces affiches « constituaient une pollution visuelle » – § 9). Au surplus, la Cour estime que « tenant compte du caractère pacifique de la manifestation envisagée, [...] les affiches litigieuses ne comportent rien dans leur texte ni dans leurs illustrations qui soit illicite ou qui puisse choquer le public » (§ 33). Au terme de cette analyse – où se dessinent, en creux, les limites possibles de l'expression syndicale par voie d'affichage –, la Cour européenne

juge que les sanctions litigieuses n'étaient pas « *nécessaires dans une société démocratique* » (§ 35). A cette violation de l'article 11 par la Turquie (§ 36) s'ajoute une seconde sur le terrain du droit à un recours effectif (Art. 13) car aucune « *voie[e] de recours intern[e]* » n'était accessible aux intéressés « *pour [leur permettre de] contester les avertissements qu'ils ont reçus* » (§ 38-41 – v. Cour EDH, 2^e sect. 27 mars 2007, *Karaçay c. Turquie*, Req. n° 6615/03).

- 16 A de nombreux égards, cette solution n'est évidemment pas sans faire écho à l'important arrêt rendu quelques jours auparavant par la Grande Chambre au sujet de la liberté d'expression syndicale (Cour EDH, G.C. 12 septembre 2011, *Palomo Sánchez et autres c. Espagne*, Req. n° 28955/06 et s. – ADL du 14 septembre 2011). Toutefois, ce précédent solennel n'est pas visé dans la présente solution. Ceci s'explique sans nul doute par le décalage temporel qui peut exister entre l'adoption définitive de la décision contentieuse et la publication plus tardive de l'arrêt qui en est le support. Néanmoins, peut-être aurait-il été plus pertinent de retarder le présent arrêt et de conditionner son contenu à l'issue de l'affaire portée en Grande Chambre. Ce faisant, le raisonnement strasbourgeois aurait utilement gagné en consistance en étant étayé par les riches positions de principe exposées dans l'arrêt du 12 septembre 2011 (sur la complétude du raisonnement, v. l'opinion concordante du juge Sajó). Au demeurant, dans cette affaire contre Turquie, les juges du Palais des Droits de l'Homme n'hésitent pas à fouler – ne serait-ce qu'en substance et implicitement – le terrain de la liberté d'expression syndicale. Tel est ainsi le cas lorsque la Cour relève que « *l'affichage litigieux était limité à l'usage temporaire des murs de leurs bureaux dans le but de communiquer aux membres du syndicat des informations sur l'organisation de cette fête considérée comme un moyen d'affirmer la solidarité des salariés et d'exercer pleinement et en toute indépendance leurs droits syndicaux* » (§ 32) ou souligne que « *la sanction incriminée, si minime qu'elle ait été, est de nature à dissuader les membres de syndicats d'exercer librement leurs activités* » (§ 34).

*

- 17 **Cour EDH, 2^e Sect. 27 septembre 2011, *Sisman et autres c. Turquie*, Req. n° 1305/05** (Communiqué de presse)
- 18 Jurisprudence liée :
- 19 - **Sur la liberté d'expression syndicale et, plus largement, la liberté d'expression dans un contexte de travail :** Cour EDH, G.C. 12 septembre 2011, *Palomo Sánchez et autres c. Espagne*, Req. n° 28955/06 et s. – ADL du 14 septembre 2011 ; Cour EDH, 2^e Sect. 20 octobre 2009, *Lombardi Vallauri c. Italie*, Req. n° 39128/05 – ADL du 22 octobre 2009 ; Cour EDH, 5^e Sect. 5 mars 2009, *Barraco c. France*, Req. n° 31684/05 – ADL du 7 mars 2010.
- 20 - **Sur la liberté syndicale en général :** Cour EDH, 3^e Sect. 21 avril 2009, *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, Req. n° 68959/01 – ADL 23 avril 2009 ; Cour EDH, G.C. 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, Req. n° 34503/97 – ADL du 14 novembre 2008.
- 21 - **Sur la liberté d'expression en général :** Cour EDH, 5^e Sect. Déc. 7 juin 2011, *Bruno Gollnisch c. France*, Req. n° 48135/08 – ADL du 24 juillet 2011 ; Cour EDH, 4^e Sect. 10 mai 2011, *Mosley c. Royaume-Uni*, Req. 48009/08 – ADL du 11 mai 2011 ; Cour EDH, 4^e Sect. 19 avril 2011, *Bozhkov c. Bulgarie* et *Kasabova c. Bulgarie*, Resp. Req. n° 3316/04 et 22385/03 –

ADL du 22 avril 2011 ; Cour EDH, 3^e Sect. 15 mars 2011, *Otegi Mondragon c. Espagne*, Req. n° 2034/07 – ADL du 16 mars 2011 ; Cour EDH, Dec. 5^e Sect. 22 février 2011, *Association Nouvelle des Boulogne Boys c. France*, Req. n° 6468/09 – ADL du 7 mars 2011 ; Cour EDH, 2^e Sect. 11 janvier 2011, *Barata Monteiro Da Costa Nogueira et Patrício Pereira c. Portugal*, Req. n° 4035/08 – ADL du 14 janvier 2011 ; Cour EDH, G.C. 14 septembre 2010, *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas*, Req. n° 38224/03 – ADL du 14 septembre 2010.