

# PAUVRETÉ ET DROITS DE L'HOMME. LA CONTRIBUTION DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FRANÇOISE TULKENS<sup>1</sup> & SÉBASTIEN VAN DROOGHENBROECK

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés [et doivent être traités] de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »<sup>2</sup> : l'affirmation ne semble plus aujourd'hui souffrir la moindre contestation, et est en passe de devenir une véritable clause de style des résolutions, rapports et autres programmes d'action que les Nations unies ont dédiés, depuis les vingt dernières années, à la problématique de l'extrême pauvreté. « L'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si sont créées les conditions permettant à chacun et à chacune de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que de ses droits civils et politiques », rappelle en ce sens une résolution du Conseil des droits de l'homme du 18 juin 2008<sup>3</sup>.

Si l'indivisibilité des droits de l'homme constitue indubitablement l'horizon régulateur de la protection internationale de ceux-ci, force est néanmoins d'observer qu'en termes de réalisations concrètes, ses grands architectes n'ont pu s'empêcher d'y imprimer un cloisonnement proprement « schizophrénique », pour reprendre les termes assassins de J. Fierens<sup>4</sup>. Certes la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 réunissait-elle en un seul texte les deux premières générations des droits de l'homme ; elle était et demeure cependant dépourvue d'efficacité juridique intrinsèque. Lorsqu'il s'est agi d'embrayer sur le mode du juridiquement contraignant, la scission s'opéra. Un premier Pacte onusien fut consacré aux droits civils et politiques : sa formulation précise lui assurait l'effet direct devant le juge national tandis qu'un système de surveillance quasi-juridictionnel pouvait lui être attribué sans grande réticence. Un second Pacte accueillit par contre les droits sociaux dans un libellé foncièrement programmatique et explicitement averti des contingences financières qui peuvent en retarder la réalisation<sup>5</sup> : sa justiciabilité nationale s'en trouvait immédiatement compromise et sa surveillance internationale

1 Je m'exprime à titre personnel, sans engager la Cour.

2 CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, doc. A/HRC/RES/8/2, Résolution 8/2, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (préambule), 18 juin 2008.

3 CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, doc. A/HRC/RES/8/11, Résolution 8/11, *Human Rights and Extreme Poverty*, 18 juin 2008 ; voy. aussi la Résolution 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté*, adoptée par la Sous-Commission des Nations unies de la promotion et de la protection des droits de l'homme le 24 août 2006 et, en annexe, le *Projet de principes directeurs « Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres »*.

4 J. FIERENS, « Les droits de l'homme guérissent lentement de leur schizophrénie », *Journ. jur.*, 28 janvier 2004, p. 10.

5 Article 2, § 1er, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

se bornait au strict minimum du rapport étatique périodique. Le Conseil de l'Europe, nous le verrons, ne procéda pas fondamentalement autrement. Quant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), elle réintroduisit par les fenêtres un cloisonnement qu'elle s'efforçait de chasser par la porte : les droits sociaux y figurent, mais sous la forme de « principes » dont la « justiciabilité normative », quoiqu'encore nébuleuse, affiche d'emblée une moindre performance que l'efficacité juridique pleine et entière réservée aux seuls « droits ». En un mot comme en mille : l'indivisibilité des droits de l'homme, si souvent proclamée, n'était pas vraiment prise au sérieux par les maîtres des traités, les « droits des pauvres » semblant à jamais voués à demeurer, sur le plan de la technique juridique, de « pauvres droits »<sup>6</sup> ou encore des « droits virtuels »<sup>7</sup>.

Ce fut cependant sans compter sur l'imagination de la doctrine et l'audace des juges. Les classiques de la littérature furent pris d'assaut et un ensemble de voies furent ouvertes visant à conférer à ces « pauvres droits » le mordant juridique dont ils avaient été initialement privés : raffinement de la théorie de l'effet direct, invention de l'obligation de *standstill*, mobilisation du droit de la responsabilité civile aux fins de sanctionner le législateur oublieux des obligations internationales qu'il a souscrites ou des mandats constitutionnels qui lui sont imposés<sup>8</sup>. Selon les modalités que nous verrons, les organes de la Convention européenne des droits de l'homme fournirent et continuent de fournir une contribution non négligeable à l'effort ainsi entrepris (A). Mais, comme le dit E. Decaux, « il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres, mais de rendre véritablement effectifs pour tous les droits proclamés »<sup>9</sup> (B). Toutefois, ce mouvement n'est pas sans limites ni critiques (C).

## A\_ NULLE CLOISON ÉTANCHE

Dans l'esprit de ses pères fondateurs, la Convention européenne devait être un instrument dont la « juridicité » serait incontestable et dont les dispositions se prêteraient à un contrôle juridictionnel, au sens fort du terme, tant devant le juge national que devant le juge international. Ce souci les conduisit à n'insérer dans la Convention de 1950 que les droits dont le contenu pouvait s'appuyer sur un consensus politique suffisamment solide et qui pouvaient, en conséquence, être coulés dans des définitions juridiques fermes et précises. Les seuls droits répondant à ces exigences, dans l'immédiat après-guerre, étaient les droits civils et politiques classiques. Partant, le sort des droits dits de la « seconde génération » a été pour sa part, quasi intégralement<sup>10</sup>, renvoyé à une initiative ultérieure du Conseil de l'Europe : la Charte sociale européenne,

---

6 Pour reprendre l'expression de P.-H. IMBERT, « Droits des pauvres, pauvres droits ? », *R.D.P.*, 1989, pp. 739-766.

7 F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 9<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 266.

8 Pour une synthèse des différentes pistes ainsi ouvertes, voy. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003. Sur l'effet de *standstill* en particulier, voy. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

9 E. DECAUX, « Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

10 Comme droits économiques et sociaux, la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre directement que l'interdiction du travail forcé (art. 4), la liberté syndicale (art. 11), le droit de propriété (art. 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel) et le droit à l'instruction (art. 2 du premier protocole additionnel).

signée à Turin en 1961<sup>11</sup>.

Dans les textes, s'ébauchait donc un cloisonnement juridique rigoureux et une stricte division des tâches qui rendait, *a priori*, illusoire toute perspective de voir l'un ou l'autre droit social effectuer une percée significative dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>12</sup>.

Un tel cloisonnement ne résista cependant pas longtemps à l'épreuve des faits. Appréhendant et faisant siennes les intuitions qui soutiennent le principe de l'indivisibilité des droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme aperçut rapidement que l'effectivité des droits civils et politiques dont elle avait la garde ne pouvait se concevoir, dans certains cas, qu'à charge d'admettre les prolongements sociaux de ces droits. L'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, constitue indubitablement le *leading case* de la matière: « La Cour n'ignore pas que le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des États et notamment de leurs finances. D'un autre côté, la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (...), et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu (...). Or si elle énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux ; *nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention* »<sup>13</sup>.

Ainsi, dès le début des années 1980, la Convention européenne des droits de l'homme, grâce au dynamisme interprétatif de la Cour, s'écartait progressivement des rails sur lesquels ses auteurs l'avaient placée et se montrait, selon la belle expression d'un de ses commentateurs, « perméable aux droits sociaux »<sup>14</sup>. Certes, cet écart était-il par essence borné par la logique à l'aide de laquelle la Cour entendait le justifier : les droits sociaux ne faisaient leur entrée dans la Convention qu'à titre ancillaire, c'est-à-dire dans la stricte mesure où leur protection était jugée, au cas par cas, indispensable à l'effectivité de l'un des droits ou de l'une des libertés explicitement garantis<sup>15</sup>. Il reste cependant que, malgré la voie relativement étroite et détournée qu'elle devait emprunter, la percée réalisée par la Cour fut impressionnante<sup>16</sup>.

11 Et encore faut-il constater que cette dernière, toute empreinte de prudence – système d'engagement « à la carte » [art. 20], clause de réciprocité s'agissant des droits garantis aux non-nationaux (voy. l'annexe à la Charte sociale européenne de 1961), système de surveillance non juridictionnel et, dans un premier temps, non-contentieux –, ne s'étendit pas à l'ensemble des droits habituellement qualifiés de droits sociaux fondamentaux : le droit au logement, par exemple, ne fit son entrée dans la Charte qu'à la faveur de la révision de celle-ci en 1996.

12 Assez significativement, les initiatives prises en ce sens par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demeurent à ce jour sans échos. Voy. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 267.

13 Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, § 26 (notre accent).

14 Cf. F. SUDRE, « La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux », *Mélanges offerts à J. Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 46.

15 La doctrine qualifie ce phénomène de protection par ricochet : voy. F. SUDRE, « La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme : un exercice de 'jurisprudence fiction' ? », *R.T.D.H.*, 2003, p. 760.

16 Pour un bilan récent en la matière, voy. *ibid.*, pp. 754 et s. Adde, G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, op. cit. ; Fr. TULKENS, « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, pp. 117 et s. ; R. TÜRMEN, « Human Rights and Poverty », in L. Caflisch et al. (éds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views. Droits de l'homme – Regards de Strasbourg*, Strasbourg/Kehl/Arlington, N.P. Engel, 2007, pp. 447 et s.

Enfin, le décloisonnement des générations de droits s'accompagne, dans la jurisprudence de la Cour, d'un « dialogue des instruments » et d'un « dialogue des juges ». En effet, il n'est pas rare – et il devient même fréquent – que celle-ci appuie ses interprétations « sociales » de la Convention d'une référence, non seulement au texte même de la Charte sociale européenne<sup>17</sup>, mais aussi à la « jurisprudence » de ses organes d'application<sup>18</sup>. Le *soft law* du Conseil de l'Europe en matière de protection sociale sera lui aussi, le cas échéant, mobilisé aux fins d'enrichir l'interprétation conventionnelle<sup>19</sup>.

## B \_ DES DROITS POUR TOUS

Nous pointerons les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme où les préoccupations de la pauvreté et de l'exclusion sociale se sont le plus concrètement manifestées.

### Le procès équitable

L'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979 affirma que, sous l'angle de l'article 6 de la Convention et dans certaines circonstances, l'État avait l'obligation, même dans les matières civiles, de fournir aux plus démunis l'assistance gratuite d'un homme de loi. Cet enseignement fut par la suite confirmé, raffiné<sup>20</sup>, mais aussi amplifié pour couvrir l'ensemble de la problématique de l'accès à la justice. Certes, jamais la Cour n'entendit déduire de l'article 6 le droit inconditionnel à une justice entièrement gratuite<sup>21</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette disposition, au cas par cas, s'opposera aux obstacles financiers disproportionnés qui s'interposent entre Thémis et les justiciables en situation de précarité, qu'il s'agisse de frais de justice excessifs<sup>22</sup>, tarifés *a priori*<sup>23</sup> ou modulés en fonction du montant de la demande<sup>24</sup>, ou encore de mesures portant déchéance de recours (appel, cassation) au détriment de celui qui s'est trouvé dans l'impossibilité de payer l'intégralité du montant de la condamnation infligée<sup>25</sup>. Récemment, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas exclu que la condamnation de la partie qui a perdu le procès au remboursement des honoraires des conseils de la partie qui l'a gagné, puisse conduire à une violation de l'article 6 de la Convention en cas de disproportion flagrante entre le montant de la condamnation et les ressources financières de cette partie succombante<sup>26</sup>.

---

17 Voy., par exemple, Cour eur. D.H. (GC), décision *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 6 juillet 2005, § 25.

18 Voy., par exemple, Cour eur. D.H., arrêt *Sidabras et Dziautas c. Lituanie* du 27 juillet 2004, § 47.

19 Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Havelka et autres c. République Tchèque* du 21 juin 2007, spéc. § 61, se référant à la Recommandation Rec (2006) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive du 13 décembre 2006.

20 Pour une synthèse des principes applicables à la matière, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Laskowska c. Pologne* du 13 mars 2007.

21 Cour eur. D.H., arrêt *Kreuz c. Pologne* du 19 juin 2001, § 59.

22 Pour une synthèse des principes applicables, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Bakan c. Turquie* du 12 juin 2007, §§ 66 et s.

23 Cour eur. D.H., arrêt *Mehmet et Suna Yiğit c. Turquie* du 17 juillet 2007. En l'espèce, la Cour estime que l'obligation faite aux requérants, qui n'avaient pas de revenus, d'acquitter des frais de justice s'élevant à quatre fois le salaire minimum mensuel à l'époque, a constitué une restriction disproportionnée du droit d'accès des intéressés à un tribunal (§ 38).

24 Cour eur. D.H., arrêt *Stankov c. Bulgarie* du 12 juillet 2007.

25 Voy., pour une synthèse des principes applicables à la matière, Cour eur. D.H., arrêt *Cour c. France* du 3 octobre 2006.

26 Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox c. France* du 12 juin 2007, § 15. Pareille situation est relativement paradoxale, pour qui se souvient que la « répétabilité des honoraires » fut classiquement présentée, jusque et y compris au sein du Conseil de l'Europe (Recommandation R(81)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice du 14 mai 1981), comme une mesure favorisant l'accès à la Justice des plus démunis.

## Le droit au respect des biens

Une interprétation particulièrement constructive de l'article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect des biens) fut également porteuse de percées sociales tout à fait significatives. Synthétisant et amplifiant les acquis de la jurisprudence antérieure, une décision de principe *Stec c. Royaume-Uni* a en effet admis que la notion de « biens », contenue dans la disposition conventionnelle, pouvait recouvrir l'ensemble des prestations et allocations sociales, qu'elles soient contributives ou non contributives<sup>27</sup>. De manière tout à fait significative, la Cour releva que, dans un État démocratique moderne, « beaucoup d'individus, pour tout ou partie de leur vie, ne peuvent assurer leur subsistance que grâce à des prestations de sécurité ou de prévoyance sociales. De nombreux ordres juridiques internes reconnaissent que ces individus ont besoin d'une certaine sécurité et prévoient donc le versement automatique de prestations, sous réserve que soient remplies les conditions d'ouverture des droits en cause. Lorsque la législation interne reconnaît à un individu un droit à une prestation sociale, il est logique que l'on reflète l'importance de cet intérêt en jugeant l'article 1 du Protocole n° 1 applicable »<sup>28</sup>. Sans doute cette qualification n'a-t-elle pas pour conséquence que les États parties à la Convention seraient à présent tenus de garantir des prestations sociales inexistantes au sein de leur système juridique<sup>29</sup>. En revanche, combiné avec l'article 14 de la Convention, l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel fait obstacle à ce que de telles prestations, lorsqu'elles existent, soient refusées à certains pour des motifs tenant à leur sexe<sup>30</sup>, à leur état civil<sup>31</sup> ou encore à leur nationalité<sup>32</sup>. La combinaison ainsi réalisée est d'autant plus performante que la jurisprudence récente de la Cour européenne a parallèlement développé une interprétation de l'article 14 particulièrement propice à la protection des groupes structurellement fragilisés, que ce soit en admettant la licéité des actions positives<sup>33</sup>, en affirmant l'interdiction des discriminations indirectes<sup>34</sup> ou en imposant un partage de la charge de la preuve en matière de discrimination<sup>35</sup>. Enfin, l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole est le fondement, en matière de sécurité sociale, d'une sorte de protection des droits acquis : jugé en ce sens qu'une réduction drastique d'une pension d'invalidité, liée à une modification des règles sur base desquelles cette invalidité est calculée, est constitutive d'une violation de cette disposition conventionnelle<sup>36</sup>.

## La vie privée et familiale

Consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 8 de la Convention européenne s'est aussi révélé particulièrement accueillant en termes de prolongements sociaux au bénéfice des plus démunis<sup>37</sup>. On notera ainsi que, dans un arrêt *Moldovan c. Roumanie*<sup>38</sup>, la Cour a admis de

27 Cour eur. D.H. (GC), décision *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 6 juillet 2005.

28 *Ibid.*, § 51.

29 *Ibid.*, § 54.

30 Cour eur. D.H., arrêt *Willis c. Royaume-Uni* du 11 juin 2002.

31 Cour eur. D.H., arrêt *Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas* du 4 juin 2002.

32 Cour eur. D.H., arrêt *Koua Poirrez c. France* du 30 septembre 2003

33 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 12 avril 2006, spéc. §§ 61 et s.

34 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *D.H. et autres c. République Tchèque* du 13 novembre 2007.

35 *Ibid.*

36 Cour eur. D.H., arrêt *Kjartan Asmundsson c. Islande* du 12 octobre 2004.

37 Outre les arrêts cités ci-après, voy. également, à propos de l'expulsion d'un locataire sans fourniture d'un logement de remplacement, Cour eur. D.H., arrêt *Stankova c. Slovaquie* du 9 octobre 2007 (violation de l'article 8).

38 Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* du 12 juillet 2005.

subsumer, et de condamner, sous le visa de cet article 8 et du droit au respect de la vie privée qu'il garantit, la situation d'extrême précarité dans laquelle se trouvaient des personnes dont les maisons avaient été incendiées. Non moins significatif est l'arrêt *Wallova et Walla c. République tchèque* rendu le 26 octobre 2006. En l'espèce, les cinq enfants des requérants avaient été soustraits à la garde de ceux-ci et placés dans un établissement public. La Cour conclut à la violation de l'article 8. Selon elle, en effet, « les capacités éducatives et affectives des requérants n'ont jamais été mises en cause et les tribunaux ont reconnu leurs efforts déployés afin de surmonter leurs difficultés. Dès lors, la prise en charge des enfants des requérants a été ordonnée pour la seule raison que la famille occupait à l'époque un logement inadéquat. (...) il s'agissait donc d'une carence matérielle que les autorités nationales auraient pu compenser à l'aide des moyens autres que la séparation totale de la famille, laquelle semble être la mesure la plus radicale ne pouvant s'appliquer qu'aux cas les plus graves. (...) Pour respecter en l'espèce l'exigence de proportionnalité, les autorités (de l'État défendeur) auraient dû envisager d'autres mesures moins radicales que la prise en charge des enfants. En effet, (...) le rôle des autorités de la protection sociale est précisément d'aider les personnes en difficultés qui n'ont pas les connaissances nécessaires du système, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller, entre autres, quant aux différents types d'allocations sociales, aux possibilités d'obtenir un logement social ou quant aux autres moyens de surmonter leurs difficultés »<sup>39</sup>. Nous mentionnerons encore l'arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008 où, s'exprimant à propos de l'éviction d'un logement social, la Cour affirme que « la perte de son logement est la forme la plus radicale d'ingérence dans le droit au respect du domicile d'une personne », en sorte que pareille mesure n'est conventionnellement admissible que moyennant l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif de sa proportionnalité<sup>40</sup>. C'est au demeurant en s'appuyant sur l'enseignement de l'arrêt *McCann* que la Cour constitutionnelle belge a récemment annulé les dispositions du *Vlaamse wooncode* qui autorisaient la rupture d'un bail social sans intervention préalable du juge de paix<sup>41</sup>.

### **Les traitements inhumains et dégradants**

Enfin, on peut et doit s'interroger sur l'aptitude de l'article 3 de la Convention à former le siège d'obligations étatiques au profit des personnes précarisées. Comment en effet ne pas considérer que l'extrême pauvreté « humilie l'individu devant lui-même et autrui » et « est de nature à créer des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité » ? « Est-il vraiment aberrant de penser que si un châtement corporel dans une école est considéré comme dégradant, il devrait pouvoir en être de même pour la situation de celui qui "vit" dans un bidonville ? » s'interroge P.-H. Imbert<sup>42</sup>. Après tout, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà admis que cette disposition conventionnelle générerait des obligations positives à charge des États et ne pouvait voir sa violation écartée par cela seul que le traitement ou la situation litigieuse n'était pas exclusivement causé par le fait de

39 Cour eur. D.H., arrêt *Wallova et Walla c. République Tchèque* du 26 octobre 2006, § 73-74. Dans un sens identique, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Havelka et autres c. République Tchèque* du 21 juin 2007, spéc. § 61.

40 Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, § 50.

41 C. const., n°101/2008, 10 juillet 2008, pts. 23.3, 25.2 et 25.3.

42 P.-H. IMBERT, « Ouverture », in *Les droits fondamentaux ou la démolition de quelques poncifs*, sous la direction de C. Grewe et Fl. Benoît-Rohmer, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 12.

l'autorité publique<sup>43</sup>.

Ceci étant, le caractère absolu de la prohibition contenue à l'article 3 – les situations tombant sous son empire ne sont en principe susceptibles d'aucune justification, notamment budgétaire<sup>44</sup> – induit, presque nécessairement, une certaine retenue dans sa mise en jeu concrète, *i.e.*, une élévation du seuil de souffrance humaine au-delà duquel l'article 3 sera jugé applicable. On se souviendra, dans cette optique, de l'affaire qui opposa Mme Van Volsem à l'État belge. En l'occurrence, la requérante alléguait que l'interruption de la fourniture d'électricité dans le logement social qu'elle occupait avec ses enfants était contraire à l'article 3. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme déclara ce grief non fondé, motif pris que « la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité n'atteignait pas le niveau d'humiliation ou d'avilissement requis pour qu'il y ait traitement inhumain ou dégradant »<sup>45</sup>. Cette décision, sévèrement critiquée<sup>46</sup>, trouva partiellement écho, dix années plus tard, dans une affaire *O'Rourke c. Royaume-Uni*<sup>47</sup>. Ici encore, et cette fois-ci à propos d'un ex-détenu ayant été contraint de vivre à l'extérieur après avoir été expulsé par l'autorité locale du logement temporaire qu'il avait obtenu, la Cour conclut à l'absence de violation de l'article 3 : la souffrance encourue par le requérant suite à son expulsion n'atteignait pas le niveau de gravité requis<sup>48</sup>. Au-delà de ces décisions d'espèce, la Cour affirma que ni l'article 3 en particulier, ni la Convention en général, « ne garantissent comme tels des droits économiques et sociaux, en ce compris le droit à un logement gratuit, le droit au travail, le droit à l'assistance médicale gratuite ou encore, le droit de réclamer de l'État l'assistance financière nécessaire pour maintenir un certain niveau de vie »<sup>49</sup>.

Cette prise de position catégorique est cependant nuancée par une décision *Larioshina c. Russie* : « The Court recalls that, in principle, it cannot substitute itself for the national authorities in assessing or reviewing the level of financial benefits available under a social assistance scheme (...). This being said, the Court considers that a complaint about a wholly insufficient amount of pension and the other social benefits may, in principle, raise an issue under Article 3 of the Convention

43 Voy., à propos d'une requérante qui affirmait que la réclamation d'un montant élevé d'arriérés de cotisations sociales avait pour effet, en contradiction avec l'article 3, de la contraindre à poursuivre son activité prostitutionnelle, Cour eur. D.H., arrêt *Tremblay c. France* du 11 septembre 2007.

44 Voy., à propos de situations contraires à la dignité humaine (surpopulation, etc.) en milieu carcéral, Cour eur. D.H., arrêt *Khokhlich c. Ukraine* du 29 avril 2003, § 181.

45 Comm. eur. D.H., décision *Van Volsem c. Belgique* du 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 390 et note F. Sudre.

46 Voy. F. SUDRE, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, pp. 349-353 ; J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 134 et s.

47 Cour eur. D.H., décision *O'Rourke c. Royaume-Uni* du 26 juin 2001.

48 Cependant, si la situation du requérant avait été le résultat de l'inaction de l'Etat plutôt que de sa propre volonté (il avait en effet refusé toute solution temporaire ainsi que deux offres de logement permanent), la conclusion de la Cour aurait été différente.

49 Voy. Cour eur. D.H., décision *Pancenko c. Lettonie* du 28 octobre 1999 (trad. libre) ; Cour eur. D.H., décision *Mikheyeva c. Lettonie* du 12 septembre 2002 ; Cour eur. D.H., décision *Ivanov c. Lettonie* du 7 juin 2001 ; Cour eur. D.H., décision *Fedorova et autres c. Lettonie* du 9 octobre 2003. Dans diverses affaires, les requérants se plaignaient que le montant des prestations sociales (pensions, ...) auxquelles ils pouvaient théoriquement prétendre n'était pas suffisant pour leur garantir une vie digne, et méconnaissait de ce fait l'article 3 de la Convention. La Cour européenne écarta cependant ce grief, au motif qu'il ne lui appartient pas d'évaluer, sous l'angle de l'article 3, le caractère suffisant ou non des prestations sociales concernées. Voy. Cour eur. D.H., décision *Burdov c. Russie* du 30 juin 2001 ; Cour. eur. D.H., décision *Salvetti c. Italie* du 9 juillet 2002. Voy. enfin Cour eur. D.H., arrêt *Muslim c. Turquie* du 26 avril 2005, § 85 : « (l'article 8 de la Convention) ne va pas jusqu'à imposer aux Etats l'obligation générale de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie (...). Il n'en va guère autrement sur le terrain des autres dispositions la Convention et de ses Protocoles ».

*which prohibits inhuman and degrading treatment* »<sup>50</sup>. Une requête *Budina c. Russie*, actuellement en instance devant la Cour<sup>51</sup>, permettra de juger si l'ouverture ainsi réalisée est plus réelle qu'apparente et répond aux arguments qui, selon certains, militent en faveur d'une évolution de la jurisprudence<sup>52</sup>. Dans cette affaire, une dame âgée de soixante ans, handicapée et souffrant de tuberculose osseuse, se plaint d'avoir pour seul revenu une pension de vieillesse d'environ vingt-sept euros par mois ce qui, après déduction de ses charges fixes, lui laisse pour vivre moins de cinquante centimes par jour. La requête *Winterstein et autres c. France*, également pendante<sup>53</sup>, soulève la question de savoir si les autorités qui, en connaissance de cause, privent de logement des personnes démunies et particulièrement vulnérables (s'agissant de gens du voyage, de familles comprenant notamment des enfants ou des personnes dont la santé est déficiente) ont, le cas échéant, une part de responsabilité dans la grande pauvreté et l'exclusion sociale que cela engendre.

## C \_ DES LIMITES ET DES CRITIQUES

Les lignes qui précèdent pourraient donner à penser que, nonobstant les tâtonnements et incertitudes provisoirement existants, la perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux sera un jour totale : dédiée par ses pères fondateurs aux seuls droits civils et politiques, celle-ci offrirait à terme, grâce à l'audace de ses juges, toutes les armes contre la misère.

Pareil optimisme doit éventuellement être tempéré. Il est certes extrêmement hasardeux de se livrer, en la matière, à un pronostic. On ne peut cependant s'empêcher d'apercevoir, dans certains arrêts de la Cour, sinon les signes annonciateurs d'un reflux, du moins les indices, encore équivoques, que les frontières entre générations de droits ne seraient pas (encore) totalement abolies par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans des contentieux sensibles tels que celui de l'expulsion des étrangers.

Nous pensons tout particulièrement à l'arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008. En l'espèce, la Cour estima que l'expulsion d'une ressortissante ougandaise malade du Sida n'était pas contraire à l'article 3, nonobstant la circonstance que cette dernière, faute de ressources suffisantes, ne pourrait vraisemblablement pas obtenir le traitement médical requis dans le pays de destination. Aux fins d'étayer la conclusion ainsi atteinte, l'arrêt affirme que « *même si nombre des droits qu'elle énonce ont des prolongements d'ordre économique ou social, la Convention vise essentiellement à protéger des droits civils et politiques (...)*. Les progrès de la médecine et les différences socio-économiques entre les pays font que le niveau de traitement disponible dans l'État contractant et celui existant dans le pays d'origine peuvent varier considérablement. Si la Cour, compte tenu de l'importance fondamentale que revêt l'article 3 dans le système de la Convention, doit

---

50 Cour eur. D.H., décision *Larioshina c. Russie* du 23 avril 2002 (notre accent).

51 Cour eur. D.H., décision de recevabilité partielle *Budina c. Russie* du 12 février 2008.

52 D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, L.G.D.J., 2002.

53 Requête n° 27013/07, *Winterstein et autres c. France*, communiqué au gouvernement pour observations le 9 septembre 2008.

continuer de se ménager une certaine souplesse afin d'empêcher l'expulsion dans des cas très exceptionnels, l'article 3 ne fait pas obligation à l'État contractant de pallier lesdites disparités en fournissant des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers dépourvus du droit de demeurer sur son territoire. Conclure le contraire ferait peser une charge trop lourde sur les États contractants »<sup>54</sup>.

Ainsi compris, l'arrêt rejoint – involontairement ? – les critiques que, au nom du respect dû aux choix souverains des maîtres des traités, une doctrine minoritaire a adressées aux « percées sociales » de la Cour européenne<sup>55</sup> et au « dialogue des instruments »<sup>56</sup> dont elles se nourrissent.

Répetons-le : il est particulièrement délicat de spéculer sur la postérité qui sera celle de la jurisprudence et de la doctrine ainsi évoquées. Cette incertitude doit en toute hypothèse conduire à souhaiter que les mécanismes internationaux qui, quant à eux, ont été spécifiquement dédiés à la garantie des droits sociaux, gagnent en effectivité. Dans cette perspective, on se réjouira du bon bilan affiché par la procédure des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux<sup>57</sup> ainsi que de l'adoption récente, par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, du protocole additionnel – tant attendu – qui institue le mécanisme des communications individuelles devant le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels. Dans la lutte contre la pauvreté, la complémentarité et la synergie entre tous les instruments assurant la protection des droits fondamentaux sont essentielles.

---

54 Cour. eur. D.H. (GC), arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008, § 44.

55 M. BOSSUYT, « De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten van de Mens tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie? », *R.W.* 2007-08, afl. 21, 845-856.

56 Voy. en ce sens, à propos des références à la Charte sociale européenne par la Cour européenne, J.-F. RENUCCI et C. BIRSAN, « La Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne : les liaisons dangereuses », *Dalloz*, 2007, *Études et commentaires*, p. 410, ainsi que J.-F. RENUCCI, « Les frontières du pouvoir d'interprétation des juges européens », *J.C.P.*, 14 mars 2007, p. 4. *Contra* J.-P. MARGUÉNAUD, « Le droit à la négociation collective, 'partie inséparable' de la liberté syndicale », *J.C.P.*, 2007, II 10037-10038, p. 38. Voy. cependant Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008.

57 Voy. J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, « Actualité de la Charte sociale européenne », *R.T.D.H.*, 2008, p. 507.