



### OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPÉEN DES DROITS DE L'HOMME N. 5/2017

#### 1. GARIB C. PAYS-BAS, ARRET DU 6 NOVEMBRE 2017

##### 1. Faits

1. Elevant seule ses deux enfants et percevant des prestations sociales pour toute source de revenus, la requérante fut contrainte de quitter le logement qu'elle louait dans le quartier de Tarwewijk à Rotterdam après que le propriétaire du logement lui eut demandé de quitter les lieux car il souhaitait le rénover pour son propre usage.

Un autre appartement dans le même quartier lui fut proposé par le propriétaire, mais elle ne put l'obtenir. En effet, dans l'intervalle le quartier précité, qui se caractérisait par un taux de chômage élevé, avait été classé, en vertu de la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines, parmi les zones dans lesquelles il fallait obtenir une autorisation de résidence pour pouvoir emménager dans un nouveau logement.

En principe, cette autorisation de résidence n'était accordée qu'aux personnes qui vivaient depuis au moins six ans dans la région métropolitaine de Rotterdam, à moins que ces personnes ne perçoivent un revenu du travail.

La demande d'autorisation formulée par la requérante fut rejetée car elle ne remplissait pas lesdites conditions.

2. La requérante se plaint d'une violation de l'article 2 du protocole n° 4 à la CEDH qui prévoit, en son par. 1, que « Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit (...) d'y choisir librement sa résidence ». Le par. 4 de cette disposition précise, par ailleurs, que « les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

##### 2. Droit

3. L'examen de la Grande Chambre se concentre pour l'essentiel sur le point de savoir si la restriction dont la requérante se plaint était justifiée dans une « société démocratique ».

a. Quant au cadre général

4. La Cour rappelle d'emblée le caractère fondamentalement subsidiaire de son rôle. Elle souligne ce qui suit.

« Conformément au principe de subsidiarité, il incombe en premier lieu aux Parties contractantes de garantir le respect des droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles, et elles disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation soumise au contrôle de la Cour. Les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national » (par. 137).

Et encore

« Le législateur doit disposer d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale : la Cour a déclaré à maintes reprises respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique » ou de l'« intérêt général », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable. » (Ibid.).

Quant à la marge d'appréciation reconnue au législateur national, elle

« s'applique en principe tant à la décision de légiférer ou non sur un sujet donné que, le cas échéant, aux règles détaillées édictées pour ménager un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés en conflit. » (par. 138).

Toutefois, « les choix opérés par le législateur en la matière n'échappent pas pour autant au contrôle de la Cour. Il incombe à celle-ci d'examiner attentivement les arguments dont le législateur a tenu compte pour parvenir aux solutions qu'il a retenues et de rechercher si un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts de l'État et ceux des individus directement touchés par les solutions en question. » (Ibid.).

#### b. Quant à la nature du contentieux

5. En ce qui concerne la nature particulière du contentieux porté devant elle, la Cour a tenu à rappeler ce qui suit.

« Dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 1 que des domaines tels que le logement, qui est considéré dans les sociétés modernes comme un besoin social primordial et qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des États contractants, appellent souvent une certaine forme de régulation de la part de l'État. Dans ce domaine, le point de savoir si oui ou non, et si oui quand, l'on peut laisser entièrement jouer les forces du marché ou s'il faut un contrôle de l'État, ainsi que le choix des mesures propres à répondre aux besoins en logement de la communauté et du moment où les mettre en œuvre, impliquent nécessairement de prendre en compte des questions sociales, économiques et politiques complexes. Plus précisément, la Cour a reconnu que, dans un domaine aussi complexe et délicat que celui du développement des grandes villes, l'État disposait d'une ample marge d'appréciation dans la mise en œuvre de sa politique d'urbanisme. » (par. 139).

6. Quant à l'interaction apparente entre le droit de chacun de choisir librement sa résidence et le droit au respect du « domicile » et de la « vie privée », garanti par l'article 8 de la Convention, la Cour a souligné que sous l'angle de l'article 2 par. 4 du Protocole n° 4, il n'est pas possible d'appliquer le même critère que celui utilisé sur le terrain de l'article 8 par. 2, nonobstant l'interaction existant entre ces deux dispositions.

Après avoir rappelé que l'article 8 ne saurait s'interpréter comme consacrant un droit de vivre à un endroit en particulier, la Cour a été toutefois d'avis que

« le droit de choisir librement sa résidence se trouve au cœur de l'article 2 par. 1 du Protocole n° 4, et cette disposition serait vidée de son sens si elle n'exigeait pas en principe des États contractants qu'ils prennent en compte les préférences individuelles en la matière. Partant, toute exception à ce principe doit être dictée par l'intérêt public dans une société démocratique ». (par. 141).

c - Quant au cadre législatif et aux politiques publiques

7. Sous ce rapport, les éléments suivants ont été mis en exergue :

- en l'espèce, les autorités nationales ont été appelées à remédier à des problèmes sociaux grandissants dans certains quartiers urbains de Rotterdam, problèmes qui s'expliquaient par une paupérisation due au chômage ainsi que par une tendance à la délocalisation des activités économiques prospères ;

- elles ont cherché à inverser ce mouvement en favorisant l'installation de nouveaux résidents tirant leurs revenus de leur propre activité économique lucrative ;

- elles entendaient ainsi favoriser la diversité et contrecarrer la stigmatisation de certaines zones urbaines, lesquelles étaient considérées comme ne pouvant convenir qu'aux plus démunis ;

- le système mis en place par la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines ne prive personne de logement et ne contraint personne à quitter son habitation ;

- dans la mesure où la Cour est appelée à apprécier des choix opérés dans le domaine socioéconomique, elle doit en principe s'appuyer sur la situation telle qu'elle se présentait aux autorités à l'époque des faits et non se fonder, avec le bénéfice du recul, sur celle qui prévalait à une date ultérieure ;

- la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines reconnaît des droits aux personnes étant dans l'impossibilité de trouver un logement répondant à leurs besoins ;

- la restriction en cause demeure encadrée par des limitations temporelles et géographiques, le classement des zones concernées n'étant valable que pour une ou plusieurs périodes de quatre ans au maximum à chaque fois ;

- il existe une garantie procédurale résidant dans la possibilité de soulever une réclamation administrative et de demander un contrôle devant des juridictions du premier et du second degré compétentes pour statuer en fait et en droit et satisfaisant aux exigences de l'article 6 de la Convention.

8. Dans ces conditions, la Cour estime qu'elle ne saurait

« conclure que les décisions de politique publique prises par les autorités nationales n'ont pas correctement pris en compte les droits et intérêts des personnes se trouvant dans la situation de la requérante, c'est-à-dire des personnes ne totalisant pas six années de résidence dans la commune et ayant les prestations de la sécurité sociale pour unique source de revenus ». (par. 156).

d – Quant au cas particulier de la requérante

9. Mettant en balance les intérêts de la requérante et ceux de la société dans son ensemble la Cour estime devoir adopter relativement au droit de chacun de choisir librement sa résidence une conception de l'« intérêt général » identique à celle qu'elle applique dans le domaine de la protection de l'environnement.

Ainsi, dans ce dernier contexte, la Cour rappelle avoir dit, sous l'angle de l'article 8, que

« pour apprécier à quel point un hébergement de remplacement était adapté, il fallait prendre en considération, d'une part, les besoins particuliers de l'individu concerné – à savoir les besoins de sa famille et ses ressources financières – et, d'autre part, les intérêts de la population locale. C'est une tâche pour laquelle les autorités nationales doivent jouir d'une grande marge d'appréciation car elles sont à l'évidence les mieux placées pour procéder à l'évaluation nécessaire ». (par. 161).

10. Ensuite, la Cour a relevé, notamment, que la requérante

- n'avait pas laissé entendre que son logement actuel ne répondait pas à ses besoins ou était de quelque manière que ce fût moins agréable ou moins pratique que celui dans lequel elle avait espéré emménager à Tarwewijk ;

- qu'il n'a été ni indiqué ni même suggéré que la requérante ait à un quelconque moment depuis 2011 exprimé le souhait de revenir s'installer à Tarwewijk ;

- que la requérante avait trouvé du travail.

11. Ainsi, selon la Cour, les informations à la disposition de la Cour ne lui permettent pas de conclure que le refus d'accorder à la requérante une autorisation de résidence qui lui aurait permis de s'installer dans le logement de la rue B.

« a produit pour celle-ci des conséquences représentant une épreuve tellement disproportionnée que son intérêt devait primer l'intérêt général, lequel était servi par une application constante de la mesure en cause ».

Pour l'ensemble de ces motifs, la Cour a conclu, par 12 voix contre 5, à l'absence de violation de la CEDH.

### 3. *Bref commentaire*

D'une part, l'arrêt Garib confirme la tendance de la Cour à vouloir se livrer dans des affaires bien déterminées, et qu'elle choisit presque à dessein, à une démonstration tenant à un caractère didactique dont la valeur erga omnes, qui transcende le cas d'espèce, est on ne peut plus évidente.

D'autre part, l'argumentaire suivi par la Cour traduit le souci de montrer une retenue judiciaire certaine, ce afin d'essayer de contenir les critiques émanant de certaines autorités nationales à l'égard du parcours strasbourgeois d'affaires soulevant des questions d'un intérêt public majeur.

Sur le premier point, l'esprit « didacticiel » qui traverse désormais la jurisprudence de la Cour, et dont l'ampleur peut parfois surprendre, poursuit de toute évidence un but que l'on peut partager : le dialogue entre les juges, nationaux et supranationaux, est la seule voie possible à explorer dans un contexte où l'autorité de la Cour de Strasbourg est menacée de façon éclatante ou subreptice.

C'est en définitive la survie du système de protection collective des droits de l'homme qui est en jeu. L'arrêt en question montre bien ce cheminement destiné, d'ailleurs, plus à apprivoiser qu'à convaincre.

Sur le second point, l'effort par la Cour procède de la nécessité, impérieuse depuis les déclarations étatiques de Interlaken à Bruxelles, d'asseoir une partie de sa jurisprudence sur le socle de la « subsidiarité », dont la « marge d'appréciation » à réserver aux autorités nationales serait la concrétisation la plus évidente.

Dans le cas d'espèce cela s'est traduit par la prise en compte d'une série d'éléments qui sont évidemment pertinents dans le cas où des mesures spécifiques ont été prévues afin de poursuivre des objectifs tenant à l'intérêt général.

Dans la mise en balance des intérêts, d'une part individuel et d'autre part de la collectivité, en vue d'atteindre des objectifs en principe légitimes tenant à une harmonieuse organisation du territoire, il est évident que les souhaits manifestés par un individu, aussi respectable soient-ils, doivent céder face à l'intérêt public représenté par des choix raisonnables et proportionnés aux buts poursuivis par l'Etat.

Cela étant, l'arrêt peut placer le lecteur attentif dans une sorte d'embarras.

Au tout début de son raisonnement au fond, la Cour s'interroge en effet sur la question de savoir si l'affaire ne serait pas à considérer une « *actio popularis* ». Elle rappelle, à cet égard que, selon sa jurisprudence constante, lorsqu'elle se trouve saisie d'une affaire qui tire son origine d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 de la CEDH, elle a pour tâche non pas d'examiner le droit interne dans l'abstrait mais de rechercher si la manière dont ce droit a été appliqué au requérant ou l'a touché a emporté violation de la Convention.

Or, si l'on suit pas à pas le raisonnement de la Cour, l'on ne peut qu'être frappé par le fait que son examen s'appuie davantage sur des considérations tenant aux buts poursuivis par la loi, *in abstracto*, et subsidiairement seulement sur ses conséquences pour la requérante. En particulier, concernant la situation de celle-ci, l'arrêt paraît assez timoré et se satisfait de non-dits concernant des aspects essentiels de la situation dans laquelle cette dernière se serait trouvée (par. 162 à 165 de l'arrêt).

MICHELE DE SALVIA