



Strasbourg, 22 Juillet 2014

CDL-LA(2014)005
Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

En coopération avec
LA COUR SUPREME DU BRESIL

**CONFERENCE SUR
LA PROTECTION DES DROITS ECONOMIQUES ET
SOCIAUX EN TEMPS DE CRISE ECONOMIQUE :
QUEL ROLE POUR LES JUGES ?**

Ouro Preto, Brésil

5-6 Mai 2014

**La perspective internationale :
le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme**

RAPPORT

**M. Vincent BERGER
Ancien jurisconsulte,
Cour européenne des droits de l'homme**

La perspective internationale : le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

Signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») est plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme. Avec ses protocoles additionnels, elle est riche de droits civils et politiques, mais avare de droits économiques et sociaux : il n'y a à proprement parler que l'interdiction du travail forcé (article 4), le droit de fonder des syndicats (article 11) et le droit au respect des biens (article 1 du Protocole n° 1). La liste de ces derniers droits est donc fort courte par rapport à celle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou à celle de la Charte sociale européenne.

La Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») a en partie comblé cette lacune grâce à sa jurisprudence, qui est particulièrement abondante et diversifiée. Elle a très tôt considéré que nulle cloison étanche ne sépare la sphère des droits économiques et sociaux du domaine de la Convention, car si cette dernière énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social (*Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979). Cela revient à admettre implicitement la notion d'indivisibilité des droits de l'homme. En outre, la Cour rappelle souvent que la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui et a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. Ces principes doivent cependant s'accommoder de la marge nationale d'appréciation laissée aux Etats. En effet, dans la mise en œuvre des politiques sociales et économiques, le législateur doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière (*Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989). Par ailleurs, la Cour estime que des dispositions de la Convention peuvent dans certains cas imposer à l'Etat des obligations positives, par exemple pour assurer le respect de la vie privée. Enfin, il arrive que l'on soit en présence d'une applicabilité horizontale de la Convention, quant à des rapports entre particuliers, et d'une protection par ricochet.

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que d'assez nombreux articles de la Convention soient invoqués dans des requêtes à Strasbourg, bien qu'à première vue ils ne consacrent pas des droits économiques et sociaux. La jurisprudence de la Cour en la matière se déploie dans trois domaines principaux : l'emploi, le logement et la protection sociale.

I. L'EMPLOI

Le mot « emploi » ne figure pas dans la Convention ni dans ses protocoles additionnels facultatifs. Les réalités qu'il recouvre sont pourtant bien présentes dans la jurisprudence de Strasbourg, et ne cessent même de gagner en importance dans l'activité contentieuse de la Cour. Si elles concernent rarement l'esclavage et le travail forcé, interdits par l'article 4 §§ 1 et 2 de la Convention, elles portent souvent sur les libertés syndicales et plus récemment sur la vie professionnelle.

A. Les libertés syndicales

Il s'agit là surtout de la liberté d'association et de la liberté d'expression, toutes les deux garanties par la Convention en tant que droits civils et politiques « classiques ».

La liberté d'association bénéficie d'un traitement particulier puisque l'article 11 de la Convention

mentionne « le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ». Elle a suscité d'assez nombreuses requêtes à Strasbourg.

Les unes ont porté sur l'adhésion à un syndicat. C'est ainsi que la Cour a eu à connaître du droit d'adhérer à un syndicat. Elle a sanctionné le Royaume-Uni en raison du recours d'employeurs à des incitations financières pour pousser leurs salariés à renoncer à leur droit à être représentés par un syndicat dans les négociations collectives (*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2 juillet 2002). Elle y a vu un moyen de dissuader les salariés de s'affilier à un syndicat. De même, elle a condamné la Russie, faute pour elle d'avoir assuré une protection judiciaire claire et effective contre la discrimination fondée sur l'affiliation syndicale : la société portuaire de Kaliningrad avait usé de divers procédés pour inciter les dockers à se désyndiquer (changements de postes, licenciements, réductions de salaire, sanctions disciplinaires, etc.) (*Danilenkov et autres c. Russie*, 30 juillet 2009).

Le droit de ne pas adhérer à un syndicat contre son gré, soit la liberté négative d'association, est lui aussi protégé par la Cour. Tel a d'abord été le cas pour des salariés, à l'encontre de solides traditions nationales. Le licenciement de cheminots britanniques en vertu d'un accord imposant l'appartenance à un syndicat comme condition d'emploi a été jugé contraire à l'article 11 (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981). Il en a été de même d'accords de monopole syndical danois imposant l'adhésion obligatoire à un syndicat comme condition préalable d'embauche (*Sorensen et Rasmussen c. Danemark*, 11 janvier 2006). Tela ensuite été le cas pour des employeurs. La Cour n'a pas admis l'obligation imposée par la loi à un entrepreneur en bâtiment de payer des cotisations à la Fédération des industries islandaises, une organisation de droit privé, bien qu'il n'en soit pas membre (pas plus que son association professionnelle) ni ne soit obligé d'y adhérer, et qu'il estime contraires à ses opinions politiques et à ses intérêts les positions défendues par elle (*Vördur Olafsson c. Islande*, 27 avril 2010).

L'affaire *Demir et Baykara* (12 novembre 2008), qui concernait notamment l'interdiction faite à des fonctionnaires municipaux turcs de fonder un syndicat, a permis à la Cour de préciser que les fonctionnaires municipaux ne peuvent en principe être assimilés à des « membres de l'administration de l'Etat » car leurs activités ne relèvent pas de l'administration de l'Etat en tant que tel.

Le droit de négociation collective n'est pas inscrit dans l'article 11, mais les termes de cette disposition impliquent qu'en vue de la défense de leurs intérêts, les membres d'un syndicat ont droit à ce qu'il soit entendu (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975). Eu égard aux développements du droit du travail tant international que national et de la pratique des Etats contractants en la matière, la Cour considère que le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est en principe devenu l'un des éléments essentiels des « droits syndicaux » énoncés à l'article 11 (*Demir et Baykara* précité).

Quant au droit de grève, qui n'est pas mentionné dans la Convention, il bénéficie d'une certaine protection. La Turquie a violé l'article 11 pour avoir infligé des sanctions pénales à des enseignantes en raison de leur participation à une journée de grève et à une manifestation organisées par le syndicat dont elles étaient membres (*Urcan et autres c. Turquie*, 17 juillet 2008), ou des sanctions disciplinaires à des fonctionnaires en raison de leur participation à une grève (*Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009). Dans ce dernier arrêt, la Cour affirme que la grève permet à un syndicat de faire entendre sa voix et constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts.

La liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention, est elle aussi invoquée à Strasbourg en matière syndicale. La Cour a trouvé injustifiée la condamnation d'un dirigeant syndical hongrois à rectifier des propos tenus lors d'un conflit social, estimant que lesdits propos, pour violents qu'ils fussent, reposaient sur une base factuelle et correspondaient au ton communément employé par les syndicats (*Csanics c. Hongrie*, 20 janvier 2009). Il en a été de

même d'une sanction disciplinaire (un avertissement) infligée à des fonctionnaires du fisc pour avoir apposé sur les murs de leurs bureaux des affiches de leur syndicat, appelant à célébrer la fête internationale du travail du 1^{er} mai (*Sisman c. Turquie*, 27 septembre 2011). Par contre, la Cour a admis le licenciement de syndicalistes qui avaient publié dans le bulletin syndical des articles outrageants pour des collègues (*Palomo Sanchez et autres c. Espagne*, 12 janvier 2011). Les relations de travail devant se fonder sur la confiance entre les personnes, une atteinte à l'honorabilité des personnes par voie d'expressions grossièrement insultantes et injurieuses au sein du milieu professionnel revêt, en raison des ses effets perturbateurs, une gravité particulière, susceptible de justifier des sanctions sévères.

B. La vie professionnelle

Les principales questions sur lesquelles la Cour a eu à statuer concernent l'accès à la profession, le licenciement et la vie au travail, sous diverses facettes.

L'accès à la profession dépend à l'évidence du secteur d'activités considéré. Pour la fonction publique, la non-titularisation de fonctionnaires allemands à l'essai pour manque de loyauté envers la Constitution ne constituait pas une ingérence dans l'exercice du droit protégé par l'article 10 (*Glaser c. Allemagne* et *Kosiek c. Allemagne*, 28 août 1986). En effet, le recrutement dans la fonction publique est une matière qui a été délibérément laissée en dehors de la Convention. Pour le secteur privé, la Cour a trouvé contraires à l'article 14 combiné avec l'article 8 les restrictions à l'emploi visant d'anciens agents du KGB (*Sidabras et Dziautas c. Lituanie*, 27 juillet 2004). Pour les professions libérales, elle a conclu à la méconnaissance de l'article 14 combiné avec l'article 9, en raison du déni d'accès à la profession d'expert-comptable d'un objecteur de conscience grec condamné pour avoir refusé de porter les armes (*Thlimmenos c. Grèce*, 6 avril 2000).

Il arrive qu'un licenciement mette en jeu des dispositions de la Convention. Ainsi, la révocation à titre disciplinaire d'un fonctionnaire titulaire, qui enseignait l'allemand et le français dans un lycée et était membre du Parti communiste allemand, pour manque de loyauté envers la Constitution a conduit à la violation des articles 10 et 11 (*Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995). La Cour a notamment relevé l'absence de risque d'endoctrinement des élèves et l'absence d'interdiction du Parti communiste allemand. Par ailleurs, elle a conclu à la violation de l'article 6 § 1 du fait qu'un employeur hongrois n'avait pas l'obligation de motiver une décision de licenciement, ce qui rendait vain tout recours contre cette décision (*K.M.C. c. Hongrie*, 10 juillet 2012). Enfin, certaines exigences du droit du travail ecclésiastique allemand ont été soumises à la Cour, au regard de l'article 8. Ce dernier ne s'opposait pas au licenciement sans préavis, pour adultère, d'un directeur par l'Eglise mormone, car il s'agissait de préserver la crédibilité de celle-ci (*Obst c. Allemagne*, 23 septembre 2010). Par contre, il s'opposait au licenciement avec préavis, pour une relation extra-conjugale durable, d'un organiste-chef de cœur d'une paroisse par l'Eglise catholique, car la signature du salarié ne pouvait s'interpréter comme un engagement personnel sans équivoque de vivre dans l'abstinence en cas de séparation ou de divorce (*Schüth c. Allemagne*, 23 septembre 2010).

Reste la vie au travail, un domaine où les requêtes se multiplient. Se pose d'abord la question de la santé et de la sécurité des salariés. Dans l'affaire *Vilnes et autres c. Norvège* (5 décembre 2013), la Cour a constaté un manquement de l'Etat à veiller à la mise à la disposition de plongeurs travaillant pour des compagnies pétrolières en mer du Nord d'informations essentielles sur les risques associés à l'utilisation de tables de décompression, et a conclu à la violation du droit au respect de la vie privée. Se pose aussi la question de la surveillance des salariés. Il peut s'agir du téléphone. La Cour estime que les appels téléphoniques émanant de locaux professionnels peuvent se trouver compris dans les notions de « vie privée » et de « correspondance », y compris dans le cas de l'interception de conversations téléphoniques d'une haute responsable de la police britannique par un système de télécommunications interne à la police et par le réseau public (*Halford c. Royaume-Uni*, 25 juin 1997). Il peut s'agir

du courrier électronique et de la consultation internet d'un fonctionnaire, en l'occurrence l'assistante personnelle du principal d'un établissement d'enseignement postsecondaire (*Copland c. Royaume-Uni*, 3 avril 2007). Il peut s'agir de la surveillance vidéo d'une salariée suspectée de vol (*Köpke c. Allemagne*, 5 octobre 2010). Se pose également la question des manifestations de la religion sur les lieux ou dans le cadre du travail. L'affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni* (15 janvier 2013) a été introduite par quatre chrétiens pratiquants : une employée d'une compagnie aérienne et une infirmière auxquelles leurs employeurs avaient interdit de porter de manière visible une croix autour du cou sur leur lieu de travail ; un officier d'état civil et un employé dans une société de conseil en sexothérapie et relations conjugales, licenciés pour avoir, selon eux, refusé de s'acquitter de certaines de leurs tâches dont ils considéraient qu'elles revenaient à reconnaître l'homosexualité. Seule la première requérante a été jugée victime d'une violation de l'article 9. Se pose enfin la question du congé parental. La Cour a jugé que le refus des autorités russes d'accorder un congé parental à un opérateur radio de l'armée – divorcé et père de trois enfants - représentait une différence de traitement avec les militaires de sexe féminin, donc une discrimination fondée sur le sexe et contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 (*Konstantin Markin c. Russie*, 22 mars 2012).

II. LE LOGEMENT

Le droit au logement n'est pas garanti en tant que tel par la Convention ni même par un Protocole facultatif. La puissance publique n'est donc pas tenue de fournir un logement aux habitants qui se trouvent sur son territoire. Cependant, la jurisprudence de Strasbourg n'ignore pas la question puisque deux droits importants sont consacrés : le droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale par l'article 8 de la Convention, et le droit au respect des biens par le Protocole n° 1, qui lie tous les Etats parties, à l'exception de Monaco et de la Suisse.

A. Les atteintes au droit des propriétaires

Ces atteintes peuvent revêtir diverses formes dans le domaine du logement. L'encadrement ou le contrôle des loyers en est une, particulièrement importante. Dans l'affaire *Mellacher et autres c. Autriche* (19 décembre 1989), la Cour a admis que le législateur prenne des mesures affectant l'exécution future des contrats de bail précédemment conclus et entraînant des réductions importantes des loyers perçus par des propriétaires. Elle a reconnu qu'une loi de 1981 tâchait de réduire les écarts excessifs et injustifiés entre loyers d'appartements équivalents et de combattre la spéculation immobilière et visait à faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable tout en encourageant la modernisation des immeubles ne répondant pas à certaines normes. Par contre, dans l'affaire pilote *Hutten-Czapska c. Pologne* (19 juin 2006), les autorités ont fait peser sur une locataire une charge disproportionnée et excessive en raison du jeu combiné des dispositions défectueuses sur la fixation des loyers (lesquels ne permettaient pas de couvrir les frais d'entretien du bien) et de diverses restrictions aux droits des propriétaires en matière de cessation des baux, etc.

L'impossibilité pour le propriétaire d'un appartement d'obtenir l'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion du locataire, pour y habiter avec sa famille, a été sanctionnée par la Cour (*Scollo c. Italie*, 28 septembre 1995). Se trouvait en cause la suspension législative des expulsions en Italie durant la période 1984 et 1988, justifiée par la crainte d'importantes tensions sociales et de mise en danger de l'ordre public.

La cession forcée de logements par des propriétaires à leurs locataires a été admise par la Cour dans l'affaire *James et autres c. Royaume-Uni* (21 février 1986). Il s'agissait d'une loi britannique qui conférait au preneur demeurant dans une maison en Angleterre et au pays de Galles en vertu d'un bail emphytéotique le droit d'obtenir la cession de la propriété à des conditions et à un prix défini. Son but – éliminer ce que l'on ressent comme une injustice

sociale en matière de logement – était en principe légitime « pour cause d'utilité publique ».

Quant au refus de reconnaître à un homosexuel le droit à la transmissions d'un bail après le décès de son compagnon, il a été jugé contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, l'Etat devant tenir compte des évolutions de la société (*Kozak c. Pologne*, 2 mars 2010).

Enfin, l'expulsion d'habitants d'un bidonville a donné lieu à un arrêt fort intéressant. La Cour a déclaré que l'expulsion de Roms d'un camp situé dans la capitale bulgare, qui habitent dans des logements de fortune construits sans autorisation et dépourvus d'eau courante et de tout-à-l'égout serait contraire à l'article 8 (*Yordanova et autres c. Bulgarie*, 24 avril 2012). L'obligation d'offrir un abri aux personnes particulièrement vulnérables peut, dans des cas exceptionnels, se déduire de l'article 8, et l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé, ainsi que leurs besoins particuliers à ce titre, auraient dû être pris en compte par les autorités nationales.

B. Le logement social

La question se pose tant pour l'accès au logement social que pour l'expulsion de ce dernier.

L'accès a fait l'objet de deux arrêts importants. Le premier (*Wallova et Walla c. République tchèque*, 26 octobre 2006) concernait la prise en charge par l'autorité publique des cinq enfants d'un couple, faute pour les parents d'avoir un logement convenable. Les autorités estimaient que le père, sans emploi stable, et la mère, chômeuse n'ayant pas encore effectué toutes les démarches pour obtenir des allocations sociales, n'avaient pas déployé suffisamment d'efforts pour trouver un logement et n'étaient pas en mesure d'assumer l'éducation de leurs enfants. La Cour conclut à la violation de l'article 8, car les autorités auraient dû envisager des mesures moins radicales, veiller sur les conditions de vie et d'hygiène et conseiller les parents sur les démarches à faire pour améliorer leur situation, ce qu'elles n'ont pas fait. Le second arrêt (*Bah c. Royaume-Uni*, 27 septembre 2011) portait sur la perte, par une ressortissante de la Sierra Leone titulaire d'un permis de séjour permanent au Royaume-Uni, de son statut de prioritaire en matière de logement social. Elle avait été rejointe par son fils de treize ans (il avait obtenu un permis de séjour à condition de ne pas avoir recours à des fonds publics) et avait perdu son logement (l'habitant qui lui louait une chambre refusait d'héberger l'enfant). La Cour trouve légitimes, d'une part, l'instauration de critères d'attribution quand l'offre disponible de logements sociaux ne suffit pas à satisfaire la demande, aussi longtemps qu'ils ne sont ni discriminatoires ni arbitraires, et, d'autre part, la prise en compte du statut des étrangers candidats à un logement social au regard des règles d'immigration. Elle constate donc la non-violation de l'article 14 combiné avec l'article 8.

L'expulsion d'un logement social préoccupe aussi la Cour. Dans l'affaire *McCann c. Royaume-Uni* (13 mai 2008), elle a donné gain de cause à un père divorcé qui avait été expulsé d'une maison qui appartenait à la ville de Birmingham et dont le bail avait été résilié par son ex-épouse, alors que ses deux enfants passent chez lui trois nuits par semaine. En effet, la procédure sommaire dont un propriétaire peut se prévaloir dans le cas où un colocataire accepte un congé de bail a dépossédé le requérant de son domicile sans aucune possibilité pour lui de faire examiner par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure.

C. Les nuisances

Le droit à un environnement sain n'est pas inscrit dans la Convention, adoptée à une époque où l'écologie n'avait pas, même sous un autre nom, acquis l'importance qu'on lui connaît de nos jours. Il n'est pourtant pas absent à Strasbourg. En effet, la Cour a conçu et développé la notion d'obligations positives de l'Etat et celle d'applicabilité horizontale de la Convention, surtout sur le terrain de l'article 8. Parmi les nombreuses affaires portées à Strasbourg, on peut

retenir celles qui mettent en cause des industries polluantes et des aéroports bruyants.

En ce qui concerne les premières, la Cour estime que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger sa santé. C'est ainsi qu'une station d'épuration d'eaux et de déchets provenant de tanneries, fonctionnant à quelques mètres de la maison d'une mère de famille, a causé des troubles de santé et des nuisances, constitutifs d'une violation de l'article 8 (*Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994). De même, l'exposition prolongée d'une habitante aux rejets industriels de la plus grosse entreprise sidérurgique de Russie – l'aciérie Severstal à Tcherepovets – est la cause de la dégradation de son état de santé, en la rendant inévitablement plus vulnérable à diverses maladies, et a eu des conséquences néfastes sur la qualité de vie à son domicile (*Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005). Or l'Etat n'a offert à cette personne aucune solution effective pour favoriser son éloignement de la zone à risque et n'a envisagé ou appliqué aucune mesure prenant en compte les intérêts de la population locale exposée à la pollution et propre à ramener le niveau des émissions industrielles à des niveaux acceptables.

Quant aux seconds, la Cour s'est penchée sur la réglementation des vols de nuit à l'aéroport londonien de Heathrow (*Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003). Elle a jugé raisonnable de présumer que ces vols contribuent, du moins dans une certaine mesure, à l'économie générale, et difficile de faire le départ entre les intérêts de l'industrie aérienne et les intérêts économiques du pays dans son ensemble. Elle a constaté que la liberté d'exploitation des compagnies aériennes fait l'objet d'importantes limitations, et que le bruit nocturne n'a pas d'incidence négative sur les prix de l'immobilier dans les lieux où les requérants résident, de sorte qu'ils peuvent déménager sans subir de perte financière.

III. LA PROTECTION SOCIALE

Il s'agit là d'un domaine de la plus grande importance pour la plupart des Européens, même si l'article 1 du Protocole n° 1 qui garantit le droit au respect des biens, n'impose aucune restriction à la liberté pour les Etats contractants d'instaurer ou non un régime de protection sociale. Force est de constater qu'un tel régime existe pourtant dans chacun desdits Etats, sous des formes et selon des modalités d'ailleurs très diverses. Il suscite d'assez nombreuses requêtes à la Cour, aussi bien pour les prestations sociales que pour la procédure en matière sociale.

A. Les prestations sociales

Dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche* (16 septembre 1996), la Cour devait se prononcer sur le refus des agences pour l'emploi autrichiennes d'attribuer à un Turc qui avait perdu son travail une avance sur pension sous forme d'allocation d'urgence en vertu de la loi sur l'assurance chômage, au motif que seuls les Autrichiens pouvaient bénéficier de ce type d'allocations. Elle a jugé que le droit à l'allocation d'urgence – dans la mesure où il est prévu par la législation applicable – est un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette disposition s'applique par conséquent sans qu'il faille se fonder uniquement sur le lien qui existe entre l'allocation d'urgence et l'obligation de payer « des impôts ou autres contributions ». Ce faisant, la Cour a posé le principe général selon lequel une prestation sociale constitue normalement un « bien ». Elle a depuis eu maintes occasions d'en faire application, par exemple pour le refus des autorités britanniques de revaloriser les pensions versées à des retraités expatriés qui avaient cotisé à taux plein à la caisse nationale d'assurance avant de quitter leur pays (*Carson et autres c. Royaume-Uni*, 16 mars 2010).

La jurisprudence de Strasbourg dans ce domaine a pris naissance à propos de prestations sociales contributives, c'est-à-dire de prestations au financement desquelles l'assuré social

participait, ne serait-ce que de façon minime. Elle s'est considérablement développée avec le traitement de requêtes qui mettaient en cause des prestations non contributives. A ce sujet, l'affaire *Koua Poirrez c. France* (30 septembre 2003) fait figure de pionnière. Un jeune Ivoirien adopté par un Français et résidant en France s'était vu refuser par la caisse d'allocations familiales l'allocation d'adulte handicapé, bien que l'administration française lui eût reconnu un taux d'incapacité de 80 % et attribué une carte d'invalidité. Le refus se fondait sur le fait que l'intéressé était étranger et que son pays n'avait pas signé un accord de réciprocité. La Cour a déclaré pour la première fois qu'une prestation sociale non contributive, telle que l'allocation en cause, pouvait fonder un droit patrimonial. Elle a conclu que la différence de traitement litigieuse ne reposait sur aucune « justification objective et raisonnable » et était donc contraire à l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. En formation de grande chambre, la Cour a systématisé cette approche dans sa décision du 6 juillet 2005 sur la recevabilité de la requête *Stec et autres c. Royaume-Uni*, en estimant que sa démarche devait refléter réellement la façon dont la protection sociale est aujourd'hui organisée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle a fait plusieurs constats. Il existe un vaste éventail de prestations sociales destinées à conférer des droits automatiques. Les modalités de financement de celles-ci sont tout aussi variées : certaines sont alimentées par des cotisations à des caisses particulières ; d'autres dépendent de l'état des contributions versées par le demandeur ; beaucoup sont versées à partir de l'impôt général sur la base de l'appartenance à une catégorie définie par la loi. Dans un Etat 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 sociale. 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. Bref, rien ne justifie le maintien de la distinction entre prestations contributives et prestations non contributives.

B. La procédure en matière sociale

L'article 6 § 1 de la Convention est la disposition reine en la matière. Pour qu'il puisse s'appliquer, il faut cependant que l'on soit en présence d'une contestation sur un droit de caractère civil. La jurisprudence de Strasbourg a au fil du temps consacré une notion autonome d'un tel droit, largement affranchie des définitions données par les droits internes des Etats contractants. Elle lui a aussi donné un sens fort large. C'est ainsi qu'elle a jugé que le droit de continuer à recevoir des allocations d'assurance-maladie aux Pays-Bas avait un caractère civil, puisqu'elle a estimé que les aspects de droit privé (nature personnelle et patrimoniale du droit, rattachement au contrat de travail, affinités avec une assurance de droit commun) prédominaient sur ceux de droit public (caractère de la législation, caractère obligatoire de l'assurance, prise en charge de la protection sociale par l'Etat ou des organismes publics ou semi-publics) (*Feldbrugge c. Pays-Bas*, 29 mai 1986). Par cet arrêt, la Cour a reconnu pour la première fois l'applicabilité de l'article 6 § 1 en matière de sécurité sociale. La même position a été adoptée le même jour pour l'assurance accident du travail en Allemagne (*Deumeland c. Allemagne*, 29 mai 1986).

Ce qui vaut pour l'assurance sociale vaut aussi pour l'aide sociale fournie par la puissance publique (*Salesi c. Italie*, 26 février 1993). Bien qu'il existe des différences entre les deux régimes, la Cour ne les tient pas pour fondamentales au stade actuel du développement de la sécurité sociale. Le droit à l'aide sociale est un droit subjectif de caractère patrimonial, où la personne ne se voit pas concernée dans ses rapports avec l'administration en tant que telle, usant de ses prérogatives discrétionnaires.

Les conséquences pratiques de l'applicabilité de l'article 6 § 1 dans le domaine en question sont considérables, car les garanties figurant dans cette disposition vont pleinement jouer. Celles d'un tribunal indépendant et impartial, les organismes de sécurité sociale ne pouvant pas être à la fois juge et partie. Celles d'une procédure équitable, ce qui implique l'égalité des

armes et en particulier l'indépendance des experts médicaux. Celles d'un jugement dans un délai raisonnable, la Cour exigeant une célérité particulière à cet égard. Celles de la publicité de la procédure, bien que des dérogations soient admises pour tenir compte de la confidentialité de données médicales ou de la technicité de certaines questions.

En définitive, le bilan de la jurisprudence de la Cour s'avère relativement riche. Il pallie en partie le refus des Etats membres du Conseil de l'Europe – en tout cas celui de la plupart d'entre eux – de s'engager dans un protocole additionnel facultatif relatif aux droits économiques et sociaux. Au-delà de ce bilan, trois interrogations peuvent se dessiner quant aux perspectives jurisprudentielles.

La première interrogation a trait au développement du Protocole n° 12, ouvert à la signature le 4 novembre 2000 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2005. En son article 1, cet instrument prévoit que « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée sans discrimination aucune », ce qui va bien au-delà de l'article 14 de la Convention et qui explique sans doute que seuls dix-huit Etats sur quarante-sept l'ont ratifié, dont uniquement deux « grands » (Espagne et Ukraine). L'expression « tout droit prévu par la loi » vise naturellement la loi nationale au sens strict mais aussi la loi nationale au sens large, au point d'y inclure des dispositions du droit international directement applicables dans l'ordre juridique interne. On songe en particulier à celles de la Charte sociale européenne révisée et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Protocole n° 12 a jusqu'à présent été peu invoqué à Strasbourg, mais son « potentiel » semble important à bien des égards.

La deuxième interrogation concerne l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Au terme de presque trois années de négociation, un projet de traité permettant cette adhésion a été adopté le 5 avril 2013. Son entrée en vigueur est loin d'être imminente car il lui reste bien des étapes à franchir (consultation pour avis d'institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, puis ratification par tous les Etats membres de ces deux organisations). Il est pourtant légitime de se demander d'ores et déjà quelle sera l'influence de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la jurisprudence de la Cour. Ayant force obligatoire depuis le 1^{er} décembre 2009, cette Charte consacre en effet de nombreux droits économiques et sociaux, dans son chapitre III (« Egalité ») et plus encore dans son chapitre IV (« Solidarité »). Même si pour certains d'entre eux, on peut douter de leur justiciabilité, il s'agit pour l'essentiel de droits créances.

La troisième interrogation porte sur la notion de niveau de vie minimum. Plusieurs requêtes ont été introduites à Strasbourg sur le terrain de l'article 3 de la Convention, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. Leurs auteurs prétendaient que le montant de prestations sociales, notamment des pensions de retraite, ne leur permettait pas de couvrir leurs besoins et de leur assurer une existence convenable. Ces requêtes (par exemple, *Larioshina c. Russie*, 23 avril 2002, et *Budina c. Russie*, 18 juin 2009) ont toujours été déclarées irrecevables pour défaut manifeste de fondement, la Cour estimant que le préjudice pour la santé physique et mentale, à le supposer établi, ne présentait pas une gravité suffisante. On ne saurait pourtant exclure une évolution en la matière, comme en témoigne l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (21 janvier 2011). La Cour a conclu à la violation de l'article 3, car un demandeur d'asile afghan « a vécu pendant des mois dans le dénuement le plus total, sans pouvoir faire face à ses besoins les plus élémentaires : se nourrir, se laver et se loger ». En arrivera-t-elle un jour à considérer que la misère est incompatible avec la dignité humaine et donc contraire à la Convention ?