### PREMIER THÈME

### Le droit au développement en tant que droit de l'individu

### Recherche sur les fondements du « droit au développement de l'être humain » à partir de l'exemple de la Convention européenne des droits de l'homme

PAR

#### MICHEL LEVINET

Université de Montpellier I (France)

« Les malheureux sont les puissances de la terre ; ils ont le droit de parler en maîtres aux gouvernements qui les négligent. »

Saint-Just, Discours sur les personnes incarcérées, Convention nationale, 8 ventôse, an II (26 février 1794) <sup>1</sup>

Le présent rapport trouve son origine dans la confrontation des lectures critiques des modèles régionaux de protection des droits de l'homme à laquelle se sont livrés les membres du groupe coordonné par le Professeur F. Sudre, notamment lors du colloque organisé, du 9 au 11 novembre 1994, par l'équipe de Yaoundé (*Droits de l'homme en Afrique centrale*) <sup>2</sup> et du séminaire tenu à Montpellier le 7 mai 1995 <sup>3</sup>. Au cours de ces rencontres, l'accent a été mis sur la difficulté d'établir la juridicité du droit au développement en tant que droit de l'homme ainsi que sur la préoccupation commune relative au concept de développement entendu comme élément des droits indivi-

- 1. Saint-Just, Œuvres complètes, Éd. G. Lebovici, 1984, p. 705.
- 2. Droits de l'homme en Afrique centrale. Colloque régional de Yaoundé (9-11 nov. 1994), U.C.A.C./Khartala, 1996 (M. Levinet, «Lecture critique du 'modèle européen' de protection des droits de l'homme », pp. 13-29; P.-G. Pougoué, «Lecture de la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples », pp. 31-45).
- 3. Interventions de L. SINDJOUN (« Rapport sur les activités du groupe de recherche 'Droits de l'homme' de l'Université catholique d'Afrique centrale »), W. SCHABAS (« L'universalité et le système interaméricain ») et N. BACCOUCHE (« Les droits de l'homme à travers la Déclaration des droits de l'homme de l'Organisation de la Conférence Islamique »).

duels proclamés. On s'est donc orienté vers la recherche des moyens de concrétiser le « droit au développement de l'être humain en tant que droit individuel », à savoir le droit pour chacun de disposer de conditions matérielles d'existence décentes, compatibles avec la dignité de la personne humaine ou encore de vivre dans des conditions conformes à la dignité de l'être humain.

Dans l'étude qui suit, on exposera l'objet de la recherche (I) avant de présenter les résultats auxquels on est parvenu, en privilégiant cet instrument habituellement présenté comme le système le plus performant en matière de garantie internationale des droits de l'homme qu'est la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (II-III).

#### I. - L'OBJET DE LA RECHERCHE

Elle vise à réintroduire la dimension du développement au cœur même des droits civils (ceux qui sont inhérents à la personne) et politiques (ceux qui permettent de participer à la vie publique). Il s'agit d'envisager le droit au développement de l'être humain comme droit individuel en proposant une lecture modernisée du corpus des droits de l'homme, autrement dit, en mettant au jour les devoirs sociaux qu'implique une protection effective des droits civils et politiques, et de vérifier si les instruments qui reconnaissent de tels droits peuvent servir à garantir des situations matérielles décentes à des personnes vivant dans des situations de grande précarité. Cette investigation tendant à rendre le droit au développement justiciable, en lui donnant la dimension d'un droit individuel dont le débiteur serait l'État, ne doit pas être mal comprise. Il n'est pas question de méconnaître le fait que la responsabilité du développement des peuples (le droit au développement entendu au sens habituel du terme) relève d'une autre logique et fait appel à d'autres processus, en particulier à la coopération internationale en vertu des dispositions mêmes de la Charte des Nations Unies (art. 55-56). Le projet consiste, en relativisant la distinction traditionnelle entre droits civils et politiques, d'une part, et droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, de tenter de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le droit au développement notamment dans des situations de grande pauvreté qui constituent un véritable déni de l'ensemble des droits de l'homme. Pareille approche privilégie le concept de dignité de la personne humaine, matrice des droits de l'homme et vise à exploiter les potentialités d'élargissement du champ d'application de certains droits protégés par la CEDH et ses protocoles additionnels lorsque l'exercice de ces droits est compromis par une situation de grande précarité alors même que ces textes ne semblent pas autoriser une telle lecture.

#### A. - L'aporie du droit au développement

Le droit au développement, consacré dans les instruments internationaux pertinents <sup>4</sup>, est « un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine » (Déclaration adoptée par la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme, réunie à Vienne du 14 au 25 juin 1993) 5. Supposant « la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » (Déclaration sur le droit au développement, Ass. Gén. des N.U., rés. 41/128, 4 déc. 1986, art. 2), il apparaît à la fois comme un droit individuel et un droit collectif 6. Quand bien même il est présenté comme « l'alpha et l'omega des droits de l'homme », « moyen et fin de ceux-ci » 7, cette nature composite, qui conduit à se demander s'il s'agit d'un droit de la personne ou d'un droit de l'État, ne va pas sans susciter de nombreuses interrogations, en particulier quant à sa juridicité et, partant, à la possibilité d'en réclamer l'application 8. Le doute provient du fait que l'on se trouve face à « un concept global qui correspond davantage à un objectif qu'à un droit précis à défendre » qui « mobilise tous les acteurs de la société internationale, l'individu, l'État, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales » 9, autrement dit « un droit prospectif» à l'effectivité problématique « en raison d'abord de son vaste contenu qui est en quelque sorte la synthèse des autres droits fondamentaux, et en second lieu de son appartenance à la catégorie des droits de solidarité sur lesquels les États hésitent à s'engager » 10.

- 4. Pour la première fois par la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples du 26 juin 1981 (P.-G. Pougoué, op. cit.). Voir aussi : F. Ougouergouz, La Charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité, P.U.F., 1993.
  - 5. I, § 10, dans R.U.D.H., 1994, pp. 228-229.
- 6. «Le droit au développement est le droit inaliénable de l'homme, en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés et de bénéficier de ce développement » (rés. 41/128, art. 1, § 1). Voir également K. M'BAYE, Les droits de l'homme en Afrique, Ed. Pédone, 1992 : «Le droit au développement est la prérogative reconnue à chaque Peuple et à chaque individu de pouvoir satisfaire ses besoins en accord avec ses aspirations dans toute la mesure que permet la jouissance équitable des biens et services produits par la communauté », p. 203. Du même auteur, voir aussi : «Le droit au développement en droit international », Mélanges Lachs, M. Nijhoff, 1984, pp. 163-178.
- 7. M. BEDJAOUI, dans « Universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste », Actes du Colloque de Strasbourg (17-19 avril 1989), Conseil de l'Europe/N.P. Engel, 1990, p. 40.
- 8. L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, Colloque international de Port-Louis, 29 sept.-1<sup>er</sup> oct. 1993, Éd. AUPELF-UREF, Montréal, 1994 (A. Amor, « Le droit de l'homme au développement », pp. 107-116; M. Flory, « L'accès aux droits fondamentaux : le développement », pp. 133-141).
  - 9. M. FLORY, op. cit., p. 133.
  - 10. Ibid., p. 135.

#### B. - Précarité et droits de l'homme

Le droit au développement a pour objet « une vie décente pour tous » <sup>11</sup> et recouvre donc, selon la forte formule de Mohammed Bedjaoui, le « droit légitime à une part équitable du bien-être économique du monde » <sup>12</sup>. L'intérêt d'y voir un droit justiciable est d'autant plus grand que se pérennisent voire se développent les situations de grande pauvreté <sup>13</sup>, non seulement dans les pays en développement mais aussi dans les sociétés développées <sup>14</sup>. Dans les sociétés européennes, la multiplication des facteurs de précarité et le déchirement croissant du tissu social qui en résulte provoquent une marginalisation (dénuement, humiliations quotidiennes, illétrisme, endettement, occupation de logements vétustes et insalubres, interruption des fournitures d'eau, d'électricité...) constitutive d'une violation des droits de l'homme tant il est vrai que « les exclusions sociales constituent de véritables trous dans le tissu des droits de l'homme » <sup>15</sup>. Que valent, en effet, dans ces conditions, le droit à la vie et au respect de la vie familiale, le droit à l'instruc-

- 11. Voir H. DE DECKER, « Droits de l'homme et droit au développement : concurrence ou complémentarité ? », dans Droits de l'homme en Afrique centrale, Colloque régional de Yaoundé (9-11 nov. 1994), U.C.A.C./Khartala, 1996, pp. 203-222. La résolution 41/128 inclut dans le droit au développement « l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu » (art. 1, § 8).
  - 12. Op. cit., p. 40.
- 13. Sur la définition des concepts de pauvreté et de précarité : J. FIERENS, Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale, Éd. Bruylant, 1992, pp. 15-41. Voir aussi : S. PAUGAM (dir.), L'exclusion. L'état des savoirs, Éd. La Découverte, 1996. La nécessité impérieuse de lutter contre les risques d'implosion sociale liés à la pauvreté a été particulièrement présente lors des travaux du 1<sup>er</sup> Sommet mondial des Nations Unies sur le Développement social, tenu à Copenhague, du 6 au 12 mars 1995 (Déclaration et Programme d'action, La Documentation française, Actualité Internationale, 15 juin 1995).
- 14. L. LAMARCHE, Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne, Éd. Bruylant/Éd. de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 4-25 et 146-150. La France n'a pas échappé à ce phénomène. Le rapport annuel du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (C.R.E.D.O.C.), « L'état de la France », publié le 25 mai 1995, note une forte augmentation des situations de pauvreté : 13 millions de personnes vivent grâce aux minima sociaux constitués par l'allocation de solidarité, le RMI, le minimum vieillesse. (Voir également : S. Paugam, J.-P. Zoyem et J.-M. Charbonnel, Précarité et risques d'exclusion en France, Documents du C.E.R.C. (Centre d'études des revenus et des coûts), n° 109, La Doc. fr., 1994.) Le thème de la « fracture sociale » a joué un rôle non négligeable dans la campagne de J. Chirac pour l'élection présidentielle de mai 1995 et le gouvernement Juppé comporte un ministère de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion. Par ailleurs, l'action des associations de défense du droit au logement des plus démunis a permis la redécouverte de l'ordonnance du 11 octobre 1945 autorisant la réquisition des logements vacants (J.O.R.F., 19 octobre 1945, pp. 6646-6651).
- 15. Parlement européen, Résolution sur la lutte contre la pauvreté dans la Communauté européenne du 16 septembre 1988 (citée par P.-H. IMBERT, « Droits des Pauvres, Pauvre(s) Droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », R.D.P., 1989, p. 740, note 3).

tion, à la libre expression et plus généralement la citoyenneté? La Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993) a été l'occasion solennelle de le rappeler : la précarité empêche l'exercice des droits fondamentaux <sup>16</sup>. Un tel rappel, qui renvoie aux prémices mêmes de la proclamation internationale des droits de l'homme (art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme), implique une attention particulière à la promotion et à la protection des droits des personnes vulnérables <sup>17</sup> et donc la reconnaissance d'un droit à un niveau de vie suffisant <sup>18</sup> comme l'ont réaffirmé ces dernières années aussi bien le Conseil de l'Europe <sup>19</sup> que la Communauté européenne <sup>20</sup>, afin que les intéressés disposent de moyens minimaux d'existence <sup>21</sup>.

## C. – La remise en cause de la dévalorisation des droits économiques, sociaux et culturels

Ce contexte de « nouvelle pauvreté » oblige à « repenser les droits de l'homme » <sup>22</sup> en relativisant la distinction bien connue droits civils et politi-

- 16. « L'extrême pauvreté généralisée s'oppose à la jouissance pleine et effective des droits de l'homme » (Déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, I, § 14, R.U.D.H., 1994, p. 229). Un constat du même ordre est effectué par le Parlement européen dans son rapport annuel sur les droits de l'homme : l'extension de la pauvreté « limite, de fait, l'exercice des droits fondamentaux » (résolution du 11 mars 1993, « Le respect des droits de l'homme dans la Communauté européenne », R.U.D.H., 1994, pp. 316-322, § 23). Le rapport présenté devant le Conseil économique et social français par le Père Joseph Wrésinski, fondateur d'A.T.D. Quart Monde, s'inscrit dans un pareille perspective : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles [...] de jouir de leurs droits fondamentaux » (« Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Avis et rapport au Conseil économique et social, adoptés les 10 et 11 février 1987, J.O.R.F. du 28 février 1987, p. 6).
  - 17. Déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, I, §§ 24-25.
- 18. L. LAMARCHE, op. cit., pp. 333-449. Sur le débat relatif à l'idée d'un revenu alloué au citoyen sans contrepartie (« revenu de citoyenneté »/« revenu d'existence »), voir « Vers un revenu minimum inconditionnel ? », La revue du M.A.U.S.S., n° 7, 1<sup>er</sup> semestre 1996, Éd. La Découverte (les articles de A. CAILLÉ, J.-M. FERRY, Y. BRESSON).
- 19. L'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des ministres « d'inviter les États membres à définir le niveau de revenu minimal acceptable correspondant dans les sociétés industrielles à la satisfaction des besoins fondamentaux et à en garantir la perception » (Recommandation 893 (1980) du 24 avril 1980 relative à la pauvreté en Europe, § I. iii, citée par P.-H. IMBERT, op. cit., pp. 763-764).
- 20. Dans sa recommandation du 24 juin 1992, le Conseil des ministres consacre la nécessité de « reconnaître aux plus démunis, dans le cadre d'une politique globale et cohérente de soutien à leur insertion, un droit à des ressources suffisantes, stables et prévisibles » (J.O.C.E., L 245, 26 août 1992, p. 46). L'Accord sur la politique sociale, annexé au Traité de Maastricht, inscrit la « lutte contre les exclusions » parmi les objectifs de l'Union européenne (art. 1).
- 21. A. EIDE, Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Genève, Nations Unies, Centre pour les droits de l'homme, 1989, E/CN.4/Sub.2/1987/23.
- 22. P. LEUPRECHT, « Le Conseil de l'Europe et l'avenir des droits économiques et sociaux », dans F. Matscher (dir.), La mise en œuvre des droits économiques et sociaux. Aspects nationaux, internationaux et droit comparé, N.P. Engel, 1991, p. 9.

ques/droits économiques, sociaux et culturels. La distinction a été discutée <sup>23</sup> dans la mesure où, relevant d'une volonté de secondariser les droits économiques et sociaux <sup>24</sup>, elle serait de nature à « renforcer l'idée selon laquelle leur violation est moins grave que celle des droits civils et politiques » <sup>25</sup>. Cette « dévalorisation normative » <sup>26</sup> dont souffrent les droits économiques et sociaux de la personne méconnaît l'interdépendance et l'indivisibilité des divers droits <sup>27</sup> et, partant, néglige le fait que la dimension socioéconomique des droits garantis est indispensable à l'équilibre même des droits fondamentaux. La plénitude des droits et libertés de l'être humain n'est, en effet, possible « que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créées » (Pactes des Nations Unies de 1966, Préambule, 3<sup>e</sup> considérant) <sup>28</sup>.

Évidemment, il ne saurait être question d'oublier que les droits économiques et sociaux appellent une réglementation et des prestations de la part des autorités publiques (notamment sous la forme de politiques de justice et de garantie sociales à l'instar de la loi-cadre contre l'exclusion, actuellement en préparation en France <sup>29</sup>), variables, comme l'indiquent les instruments internationaux les concernant (D.U.D.H., art. 22; P.I.D.E.S.C., art. 2), en fonction du degré de développement du pays concerné et relevant d'autres instruments de protection et de mécanismes spécifiques de vérification des engagements étatiques (ex. de la Charte sociale européenne de

- 23. P.-H. IMBERT, op. cit., pp. 741-746.
- 24. « Présentés comme n'étant pas inhérents à la personne humaine, ils seraient beaucoup plus des objectifs à atteindre que des droits à respecter » (*ibid.*, p. 745).
  - 25. Ibid, p. 746.
- 26. L. LAMARCHE, op. cit., p. 14. (sur le débat relatif à leur juridicité, voir pp. 134-144). Voir aussi : M.-P. DESWARTE, « Droits sociaux et État de droit », R.D.P., 1995, pp. 951-985.
- 27. «Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » (et doivent être traités par la communauté internationale) « sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance » (Déclaration et Programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, I, § 5).
- 28. Pareille formulation se retrouve dans la Convention américaine des droits de l'homme du 22 novembre 1969 : « Réitérant que, aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'homme libre, à l'abri de la peur et de la misère, ne peut se réaliser que grâce à la création de conditions qui permettent à chaque personne de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que de ses droits civils et politiques » (Préambule, 4° consid.).
- 29. Le Rapport Fragonard (« Propositions pour un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ») demandé par le Premier ministre pour servir de base à l'élaboration du projet de loi d'orientation contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été remis le 20 octobre 1995 (Le Monde, 21-22 janvier 1996). Toutefois, la nécessité de concilier la volonté de cohésion sociale et les écueils budgétaires est à l'origine de nombreux retards et hésitations dans la mise au point de ce projet de loi (Le Monde, 25 mai et 23 juillet 1996). Un avant-projet de loi d'orientation « de renforcement de la cohésion sociale » a toutefois été rendu public le 30 septembre 1996 (Le Monde, 1er octobre 1996).

Turin du 18 octobre 1961). Un tel constat n'invalide pourtant pas l'objet d'une recherche qui entend démontrer que la pauvreté « constitue non seulement un déni des droits économiques, sociaux et culturels mais aussi une violation des droits civils et politiques » <sup>30</sup>.

Les autorités publiques, en particulier le législateur, ne disposent d'ailleurs pas d'une totale liberté lorsqu'ils interviennent dans la mise en œuvre des droits économiques et sociaux. Le juge constitutionnel peut les rappeler à leurs obligations en censurant tout dispositif de nature à réduire les garanties légales d'un principe constitutionnel. On reconnaît là le principe de l'« effet cliquet anti-retour », si fécond dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français. Ce dernier admet en effet que le Parlement puisse modifier, compléter ou abroger des dispositions en vigueur mais sous réserve d'y substituer un régime de protection au moins équivalent. Il est ainsi conduit à se demander si les mesures retenues sont susceptibles de permettre la réalisation des objectifs de valeur constitutionnelle inhérents aux droits et libertés 31. L'« effet cliquet anti-retour » joue aussi bien pour les droits économiques et sociaux que pour les droits civils et politiques. À l'encontre de la position défendue par le gouvernement 32, le juge français a eu l'occasion de le préciser dans sa décision du 19 janvier 1995 (94-359 DC, Loi relative à la diversité de l'habitat) 33 où il qualifie « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent d'objectif de valeur constitutionnelle » <sup>34</sup>.

#### D. – La dignité de la personne humaine : matrice des droits de l'homme

Cette approche découle du caractère fondamental de la dignité de la personne humaine dont l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation (Déclaration et Programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, I. 25). Le « principe de morale universelle du respect dû à la dignité

<sup>30.</sup> P.-H. IMBERT, op. cit., p. 748.

<sup>31. 86-217</sup> DC, 18 sept. 1986, Liberté de communication, Rec. de jurisp. const. (R.J.C.) I, pp. 282-294 (Le Conseil censure l'insuffisance des moyens retenus par la loi sur la liberté de communication pour limiter la concentration dans l'audiovisuel). Voir également : B. FAURE, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », Rev. fr. dr. cons., 21-1995, pp. 47-77.

<sup>32.</sup> Dans ses observations en défense, celui-ci prétendait qu'il se limitait à la protection des libertés fondamentales et qu'il était « contestable de transposer le raisonnement du 'cliquet' à un 'droit au logement' qui n'est pas expressément consacré par les textes constitutionnels » (JORF, 21 janvier 1995, p. 1169).

<sup>33.</sup> JORF, 21 janvier 1995, p. 1166.

<sup>34.</sup> D. ROUSSEAU, «Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1994-1995 », R.D.P., 1996, pp. 41-42; P. Gaia, «Jurisprudence du Conseil constitutionnel (1<sup>er</sup> avril-30 juin 1995) », Rev. fr. dr. cons., 23-1995, pp. 582-584.

humaine » 35 se trouve, on le sait, au fondement des textes reconnaissant les droits de l'homme. Ce caractère de « référence ontologique » 36 des droits de l'homme est rappelé par les instruments internationaux majeurs, notamment par la Déclaration universelle (DUDH) du 10 décembre 1948 (le 1er considérant de son préambule se réfère à « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine ») et le Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966, lequel indique clairement que tous les droits qu'il contient « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine » (préambule, 2e considérant) 37. Les textes constitutionnels 38 s'inspirent des mêmes considérations en consacrant la dignité de l'être humain en tant que valeur éminente de l'ordre juridique national et en imposant aux autorités publiques l'obligation d'adopter les mesures à même d'en assurer la protection. Le juge constitutionnel peut ainsi être amené à vérifier si le législateur a correctement mis en œuvre une telle prescription. C'est le cas notamment du juge français qui, en dégageant le principe à valeur constitutionnelle de « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation » dans sa décision du 27 juillet 1994 relative aux lois de bioéthique, a mis au jour

- 35. A. Verdross, « La dignité de la personne humaine, base des droits de l'homme », Oster-reichische Zeitschrift für offentliches Recht und Völkerrecht, vol. 31, n° 3-4, 1980, p. 272.
- 36. P. MEYER-BISCH, Le corps des droits de l'homme. L'indivisibilité comme principe d'interprétation et de mise en œuvre des droits de l'homme, Éd. universitaires, Fribourg, 1992, pp. 44-45.
- 37. Le principe VII du « Décalogue » d'Helsinki indique également que les États « favorisent et encouragent l'exercice effectif des libertés et droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et autres qui découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et qui sont essentiels à son épanouissement libre et intégral ». Le titre VIII (Droits de l'homme garantis par l'Union) du projet de Constitution de l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 10 février 1994, précise que la dignité humaine « comprend notamment le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour elle-même et sa famille » (C. GOUAUD, « Le projet de Constitution européenne », Rev. fr. dr. cons., 22, 1995, pp. 287-319).
- 38. «Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi...» «Il appartient à la République d'écarter les obstacles d'ordre économique et social, qui, limitant en fait la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent le plein développement de la personne humaine... » (art. 3, al. 1 et 2 de la Constitution italienne) ; « La dignité de la personne humaine est sacrée. Tous les agents de la puissance publique ont l'obligation absolue de la respecter et de la protéger » (art. 1, § 1 de la Constitution allemande). L'article 23 de la Constitution belge, issu de la loi du 31 janvier 1994, consacre le droit de chacun « de mener une vie conforme à la dignité humaine » et renvoie à la loi et au décret pour la mise en œuvre des droits qui en découlent, à savoir notamment le droit à une rémunération équitable, à un logement décent et à l'épanouissement culturel et social (voir J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution. Une arme contre la misère ? », Droit et Quart Monde, n° 3, juin 1994, pp. 3-15). Le corpus constitutionnel français ne comporte pas de disposition visant explicitement la dignité humaine, ce qui n'a pas empêché le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 27 juillet 1994 relative aux lois de bioéthique, de faire accéder au rang de principe à valeur constitutionnelle le principe de la « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation » (94-343/344 DC, Lois de bioéthique, consid. 2, Rec., p. 100) (L. FAVOREU, Rev. fr. dr. cons., 20, 1994, pp. 799-811; D. ROUSSEAU, R.D.P., 1995, pp. 54-58).

un principe qui, au-delà des sciences de la vie, « pourra désormais être invoqué dans bien d'autres circonstances » et « apporte de plus un fondement constitutionnel à toute loi apportant des moyens convenables d'existence à ceux qui en sont démunis » <sup>39</sup>.

#### E. – Les limites de la Convention européenne des droits de l'homme

Il peut sembler plutôt paradoxal de solliciter un texte aussi largement étranger a priori au droit au développement de l'être humain ainsi entendu que la CEDH. D'autant plus, qu'en dépit des invitations faites dans ce sens, en particulier par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <sup>40</sup>, et alors que rien ne s'y opposait vraiment <sup>41</sup>, l'insertion de droits économiques et sociaux dans la Convention de 1950 n'a pu aboutir.

La CEDH ne méconnaît pas certains droits et libertés à connotation économico-sociale : droit de toute personne au respect de ses biens (art. 1 du Protocole 1); interdiction du travail forcé ou obligatoire (art. 4); liberté syndicale (art. 11); droit à l'instruction (art. 2 du Protocole 1). Cependant,

- 39. F. Luchaire, « Le Conseil constitutionnel et l'assistance médicale à la procréation », R.D.P., 1994, p. 1657. Dans le même sens : H. Oberdorff, « La dignité de la personne humaine face aux progrès médicaux », dans Mélanges Peiser, Presses Univ. de Grenoble, 1995, p. 386. La décision du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, illustre tout à fait cette prévision : s'appuyant sur le principe mis en évidence dans la décision du 27 juillet 1994 ainsi que sur ceux des droits de la famille (10° alinéa du préambule de 1946) et de la sécurité matérielle (al. 11), il en déduit que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » (94-359 DC, JORF, 21 janv. 1995, p. 1166).
- 40. La recommandation 838 (1978) du 27 septembre 1978, relative à l'élargissement du camp d'application de la CEDH (texte dans P.-H. IMBERT, op. cit., pp. 757-758) insiste sur l'urgence de l'examen de la question de savoir « quels droits fondamentaux de caractère économique, social ou culturel pourraient être incorporés dans la Convention, sans toutefois affaiblir la crédibilité du système existant » (11°), ce qui suppose un droit « fondamental et généralement reconnu », susceptible de « se prêter à une formulation suffisamment précise pour entraîner des obligations juridiques de la part de l'État, plutôt que de fixer simplement une norme générale » (12°). Elle énonce, par ailleurs, les droits répondant à ces conditions, notamment « le droit à un niveau de vie adéquat en cas de chômage involontaire » (13°). Dans sa recommandation 893 (1980) du 24 avril 1980, relative à la pauvreté en Europe (texte dans P.-H. IMBERT, ibid., pp. 763-764), l'Assemblée demande au Comité des ministres « de donner à l'individu le droit à certaines prestations et facilités dans le domaine de la politique sociale, en incorporant dans les instruments normatifs du Conseil de l'Europe, tels que la CEDH et la Charte sociale, le droit à des ressources minimales régulières, le droit à un logement décent et le droit à la formation professionnelle » (II, viii). Voir également la Déclaration sur les droits de l'homme du Comité des ministres (27 avril 1978): préambule, consid. 6 et dispositif, II (texte reproduit par P.-H. IMBERT, op. cit., pp. 756-757).
- 41. R. RYSSDAL, « The protection of social and economic rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms », dans F. MATSCHER (dir.), La mise en œuvre des droits économiques et sociaux. Aspects nationaux, internationaux et droit comparé, N.P. Engel, 1991, p. 2.

elle concerne avant tout les droits civils et politiques <sup>42</sup>. Abordant les droits de l'homme dans une perspective individualiste, elle semble ignorer autant les droits économiques, sociaux et culturels que les droits des collectivités ainsi que, contrairement à d'autres instruments internationaux (D.U.D.H., art. 29, § 1; Convention américaine des droits de l'homme, CADH, art. 32), les devoirs de l'homme. Cette prédilection pour les droits civils et politiques s'explique par le fait qu'il s'agirait des droits et libertés les plus clairement justiciables correspondant au concept de « droits fondamentaux » dégagé par les constitutions et les juridictions constitutionnelles <sup>43</sup>. Plutôt conçus comme des « droits-créances », les droits économiques et sociaux appelleraient des mécanismes de protection distincts de ceux garantissant les droits civils et politiques (ainsi la Charte sociale européenne, instrument conventionnel dépourvu d'effet direct en droit interne et comportant un système d'adhésion « à la carte », prévoit-elle un mécanisme de contrôle non-juridictionnel).

La jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme confirme leur marginalité en écartant les requêtes invoquant des droits non expressément prévus par la CEDH: droit au travail, droit d'exercer une profession déterminée, droit de ne pas être licencié de son emploi, droit de recevoir une rémunération suffisante, droit au logement, droit aux allocations familiales, droit à un niveau de vie suffisant <sup>44</sup>.

#### II. - RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

L'analyse projetée repose notamment sur les possibilités d'inclusion des situations de précarité dans le champ d'application de certains droits protégés par la CEDH et ses protocoles additionnels. Elle s'appuie sur les tra-

- 42. G. COHEN-JONATHAN, La Convention européenne des droits de l'homme, Economica, 1989, p. 277; F. Sudre, La Convention européenne des droits de l'homme, P.U.F., 3° éd., 1994, p. 86-87. Voir aussi : J. Velu et R. Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruylant, 1990, § 71 (« seuls ont été garantis les droits essentiels et les libertés fondamentales qui sont définis et consacrés, après une longue expérience, par tous les régimes démocratiques »).
- 43. Pour le juge constitutionnel allemand, les droits fondamentaux sont « d'abord des droits individuels, des droits de l'homme et des droits civils qui ont pour but de protéger une sphère secrète de la liberté humaine particulièrement menacée » (M.L. Pavia, « Eléments de réflexion sur la notion de droit fondamental », Les Petites Affiches, 6 mai 1994, p. 7.). La Loi fondamentale du 24 mai 1949 précise par ailleurs que les droits civils ne peuvent être affectés dans leur substance par une révision constitutionnelle. De même, en Espagne, les droits économiques et sociaux ne sont pas protégés par la procédure d'amparo.
- 44. A.-D. OLINGA, « Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Convention européenne des droits de l'homme. Les maillons faibles d'une belle chaîne », Cahiers de l'IDEDH, 4, 1995. Université de Montpellier I, p. 62.

vaux des auteurs <sup>45</sup> qui se prononcent dans ce sens, au nom du principe de l'interprétation évolutive de la Convention et afin de la rendre accessible à des considérations de justice sociale.

Certes, aucune disposition du système conventionnel ne garantit un quelconque droit de bénéficier d'un minimum de moyens matériels d'existence
et il n'appartient pas, a priori, aux organes de Strasbourg de consacrer des
droits non inclus dans celui-ci. Néanmoins, soucieux de donner le maximum
d'effectivité aux droits et libertés reconnus, ils n'en privilégient pas moins
une interprétation téléologique et évolutive de la Convention au détriment
de sa lecture exégétique. Ce qui les conduit à recourir à diverses techniques
prétoriennes (mécanisme de la « protection par ricochet », principe de l'« effet
horizontal », technique des « obligations positives ») auxquelles il n'est pas
interdit de penser quand on entend fonder le droit au développement de
l'être humain sur la CEDH.

#### A. - Le principe de l'interprétation évolutive

La Commission et la Cour européennes des droits de l'homme n'interprètent pas de façon figée le traité dont elles doivent assurer le respect. Au contraire, elles le considèrent comme « un instrument vivant » qui « doit s'interpréter à lumière des conditions d'aujourd'hui » (Marckx, 13 juin 1979, § 58; Airey c. Irlande, 9 oct. 1979, § 26). Il leur paraît indispensable de « garantir que l'interprétation de la Convention cadre avec l'évolution de la société et demeure conforme avec les conditions actuelles » (Inze, 28 oct. 1987, § 41; Cossey, 27 sept. 1990, § 35). Cette lecture progressiste, dictée par le souci de tenir compte des évolutions que connaissent les États parties, est particulièrement légitime lorsqu'une véritable communauté de vues existe en leur sein, comme c'est manifestement le cas en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Elle permet de rappeler que l'objet de la CEDH est « de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires mais concrets et effectifs » (Airey c. Irlande, § 24) 46. Une telle approche pourrait autoriser, en leur donnant une interprétation moins étroite, la mobilisation d'un certain nombre de dispositions conventionnelles au service du droit au développement de l'être humain.

<sup>45.</sup> P.-H. IMBERT, « Droits des Pauvres et Pauvre(s) Droit(s)? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », R.D.P., 1989, pp. 739-766; F. Sudre, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme: une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique / Affaire Van Volsem », R.U.D.H., 1990, pp. 349-353; F. Sudre, « Misère et Convention européenne des droits de l'homme », Cahiers de l'I.D.E.D.H., n° 3, 1994, Université de Montpellier I, pp. 113-124; J. Fierens, Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale, Éd. Bruylant, 1992; A.D. Olinga, op. cit., pp. 52-78.

<sup>46. «</sup> La Convention a pour rôle et son interprétation pour objet de rendre efficace la protection de l'individu » (Golder, 1<sup>er</sup> juin 1973, rapport de la Commission, série B, vol. 16, p. 40).

C'est ainsi que l'alinéa 1 de l'article 2 (« Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi ») pourrait être compris de manière extensive. Premier des droits de l'homme, le droit à la vie est habituellement compris comme le droit de ne pas être tué ou arbitrairement privé de sa vie, autrement dit comme « le droit de n'être pas mort » <sup>47</sup>. Mais, peut-on le réduire à cette dimension? Ne peut-on admettre qu'il inclut également le droit de voir sa vie ne pas être mise en cause par un état d'extrême détresse, « le droit de vivre, le droit de voir sa vie ne pas être précarisée et mise en péril, le droit de ne pas se retrouver dans une situation telle que la mort apparaisse comme l'horizon inévitable » <sup>48</sup>?

La pauvreté et l'exclusion sociale peuvent, de même, conduire à des situations constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention. On sait que selon la substantielle jurisprudence des organes de la CEDH 49, pour relever de l'article 3, le mauvais traitement en cause « doit atteindre un minimum de gravité » dont l'appréciation « relative par essence... dépend de l'ensemble des données de la cause » (Irlande c. Royaume-Uni, 18 janv. 1978, § 162; Soering c. Royaume-Uni, 7 juill. 1989, § 100), le « traitement dégradant » étant, par ailleurs, celui qui humilie l'individu grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience» (Tyrer c. Royaume-Uni, 25 avril 1978, §§ 29 et 32), qui abaisse l'individu « à ses propres yeux » (Patel, déc. Comm., 10 oct. 1970) 50. La Commission, face à des situations fort diverses, a étendu la protection de l'article 3 « à des secteurs de la vie sociale sans aucun lien avec une quelconque activité repressive » 51. A été ainsi développée une jurisprudence dynamique qui, allant dans le sens d'un élargissement de son champ de protection, a su préserver cette disposition de l'anachronisme auquel pouvait la condamner le contexte particulier de 1950 (référence aux atrocités nazies). Dans ces conditions, comme l'a fort justement relevé Pierre-Henri Imbert, « est-il vraiment utopique de penser que si un châtiment corporel dans une école (l'auteur pense à l'affaire Tyrer dans laquelle était en cause la peine judiciaire de la fustigation dans l'île de Man) est considéré comme un traitement dégradant, il devrait pouvoir en être de même pour la situation de celui qui 'vit' dans un bidonville ? » 52 N'atteint-on pas, dans ce cas, le

<sup>47.</sup> J. VELU et R. ERGEC, op. cit., p. 174.

<sup>48.</sup> A.D. OLINGA, op. cit., p. 75.

<sup>49.</sup> F. Sudre, « Commentaire de l'article 3 », dans La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, E. Decaux, P.-H. Imbert, L.E. Pettiti (dir.), Economica, 1995., pp. 155-175. Du même auteur : « La notion de 'peines et traitements inhumains ou dégradants' dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme », R.G.D.I.P., 1984, pp. 825-889.

<sup>50.</sup> Req. nº 4403/70, Ann., 1970, p. 929.

<sup>51.</sup> F. Sudre, « Commentaire de l'article 3 », op. cit., p. 164.

<sup>52.</sup> Op. cit., p. 746.

niveau d'avilissement ou d'humiliation requis par les organes de Strasbourg?

L'article 8 de la Convention (« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ») peut également être concerné. Du fait de leur généralité et de leur relative indétermination <sup>53</sup>, les notions de « vie privée », de « vie familiale » et de « domicile » peuvent connaître un vaste champ d'application. Ici aussi, les organes de la CEDH se sont attachés à développer une interprétation particulièrement dynamique de ce droit « afin de définir les exigences actuelles du respect de la vie privée et familiale, en tenant compte à la fois de l'évolution des mœurs et des nécessités sociales » <sup>54</sup>.

La jurisprudence européenne interprète très largement la notion de droit au respect de la vie privée. Celle-ci recouvre non seulement le droit au secret de la vie privée (droit de vivre à l'abri des regards étrangers) mais englobe également celui « d'établir et d'entretenir des relations avec d'autres êtres humains, notamment dans le domaine affectif, pour le développement et l'accomplissement de sa propre personnalité » (X. c. Islande, déc. Comm., 18 mai 1976) 55 et, plus généralement, le « droit pour l'individu de nouer et de développer des relations avec ses semblables » (Niemetz, 16 déc. 1992, § 29). La vie privée n'exclut donc pas les activités professionnelles. La garantie apportée par l'article 8 comporte donc « une indéniable dimension économique et sociale dès lors qu'elle s'étend à la vie professionnelle et à la vie en société de l'individu » 56. Dans ces conditions, quand la misère est la conséquence de la privation d'activité professionnelle, ne provoque-t-elle pas une exclusion sociale mettant en cause le droit au respect de la vie privée ? De même, lorsque, du fait de sa situation précaire, l'individu se trouve dans l'impossibilité d'établir des rapports avec les autres? Alors que la CEDH n'y fait pas de référence, à l'inverse du PIDCP (art. 24) et de la CADH (art. 18), La Cour n'en a pas moins affirmé que l'article 8 visait bien le droit au nom, considérant que « moyen d'identification personnelle et de rattachement à une famille, le nom d'une personne n'en concerne pas moins la vie

<sup>53.</sup> Ce caractère contingent a été reconnu par la Cour qui a estimé « ni possible ni nécessaire de chercher à définir de manière exhaustive la notion de 'vie privée' comme celle de domicile » (Niemetz, 16 déc. 1992, § 29). La Commission a montré davantage d'audace dans son rapport sur l'affaire June Buckley c. Royaume-Uni (impossibilité pour la requérante de vivre avec sa famille dans des caravanes sur son propre terrain et de suivre le mode de vie traditionnel des Tsiganes) en estimant que « la notion de 'domicile' au sens de l'article 8 ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne' » (11 janvier 1995, § 63).

<sup>54.</sup> F. Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1995, p. 206.

<sup>55.</sup> Req. n° 6825/74, D.R., 5, p. 88.

<sup>56.</sup> F. Sudre, «Misère et Convention européenne des droits de l'homme», Cahiers de l'I.D.E.D.H., n° 3, 1994, Université de Montpellier I, p. 123.

privée et familiale de celle-ci » (Burghartz c. Suisse, 22 fév. 1994, § 24; Stjerna c. Finlande, 25 nov. 1994, § 37). Par ailleurs, elle a admis que la notion de vie privée incluait le droit au respect de l'intégrité physique et morale de la personne (X et Y c. Pays-Bas, 26 fév. 1985, § 22) et pouvait octroyer une « protection plus ample que celle de l'article 3 » (Costello-Roberts c. Royaume-Uni, 25 mars 1993, § 36). La sollicitation de l'article 8 en vue de la consécration du droit au développement de l'être humain ne semble pas, dès lors, inaccessible.

Le droit au respect du domicile implique a priori la possession d'un domicile et ne paraît pas concerner le droit de se voir attribuer un logement décent. Mais, un minimum d'espace vital n'est-il pas indispensable à l'intimité de la vie privée ? À l'instar de la sécurité matérielle, le domicile, inhérent à la sécurité et au bien-être de la l'individu (Gillow, 2 nov. 1986, § 55), ne représente-t-il pas un élément conditionnant la sauvegarde de la vie familiale? N'est-il pas « vain et sans doute choquant de parler de vie familiale à qui ne dispose pas d'un logement suffisant ou des moyens de nourrir et de soigner ses enfants » 57 ? Une expulsion consécutive à une hausse excessive des lovers ne constitue-t-elle pas une atteinte au respect du domicile voire de la vie privée et familiale d'une personne précarisée qui, en raison de l'état du marché immobilier, se trouve dans l'impossibilité de se reloger dans un logement décent ? La Cour de Strasbourg a admis l'existence d'un lien entre vie privée et familiale, d'une part, et domicile, d'autre part. Certains caractères de ce dernier peuvent avoir, selon elle, des incidences sur la vie privée et/ou familiale : il en va ainsi lorsque le domicile est affecté par les nuisances sonores d'un aéroport (Powell et Rayner, 21 fév. 1990, § 40) ou par des émanations nauséabondes provenant d'une station d'épuration défectueuse de résidus de tannerie (Lopez Ostra c. Espagne, 9 déc. 1994). Dans cette dernière affaire, le juge européen a estimé 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 la santé de l'intéressé » (§ 51). Ces décisions ne doivent cependant pas être surévaluées dans la mesure où il s'agissait, sous réserve que les nuisances en cause atteignent un degré suffisant de gravité, moins de consacrer le droit à un logement décent pour des personnes en situation d'exclusion que de reconnaître que la jouissance effective de son logement nécessite un minimum de calme et un environnement non pollué.

La présence d'un état de précarité peut mettre en cause le droit de se marier et de fonder une famille garanti par l'article 12 de la CEDH. Celui-ci n'est-il pas atteint quand des conditions d'existence peuvent inciter les inté-

<sup>57.</sup> J. FIERENS, Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale, Éd. Bruylant, 1992, p. 84.

ressés à une décision d'I.V.G. ? Enfin, rien n'interdit de solliciter les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole 1 en prenant en considération le caractère primordial du logement comme besoin social fondamental. Une interprétation compréhensive de la notion d'intérêt général peut alors justifier les restrictions à la propriété privée que constituent les mesures d'urgence en vue de la protection de locataires démunis ?

#### B. - Le mécanisme de la « protection par ricochet »

Il s'agit d'une technique 58 utilisée pour étendre, au profit de personnes particulièrement vulnérables (étrangers, détenus), la protection d'une disposition conventionnelle à des droits non expressément consacrés par la Convention. Ainsi, alors que la Convention ne garantit nullement le droit de ne pas être extradé ou expulsé, une mesure d'éloignement d'un étranger estelle susceptible de constituer une violation de l'article 3 si elle a pour effet de renvoyer l'intéressé dans un pays où il court le risque de subir un traitement inhumain (Soering, 7 juill. 1989, § 85) ou une violation de l'article 8 en raison de ses conséquences perturbatrices pour sa vie familiale (Moustaquim, 18 fév. 1991; Beldjoudi, 26 mars 1992; Nasri, 13 juill. 1995). Dans ce cas, l'atteinte à un droit non explicitement protégé va constituer « par ricochet » une violation d'un droit reconnu. Le mécanisme, qui permet de ne pas conclure à l'incompatibilité ratione materiae de la requête avec le texte européen, vient en combler les lacunes en permettant aux organes de la CEDH de faire émerger « des droits dérivés de la Convention, non garantis comme tels par celle-ci mais bénéficiant de sa protection indirecte par attraction d'un autre droit garanti » 59.

L'article 3 pourrait légitimer le droit de bénéficier des biens de première nécessité. Serait-il, en effet, impensable de considérer que « des conditions de vie misérables sont susceptibles de constituer un traitement dégradant alors que la Convention ne garantit aucun droit à un logement suffisant ? 60 » De même, une décision relative à une suppression d'emploi ne porte-t-elle pas atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale ou du domicile protégé par l'article 8 alors que la Convention ne consacre pas le droit à l'emploi, d'autant plus que la Cour a reconnu qu'« une menace de renvoi impliquant (pour l'intéressé) la perte de ses moyens d'existence constitue une forme très grave de contrainte » (Young, James et Webster c. Royaume-Uni, 13 août 1981, § 55) ?

<sup>58.</sup> G. COHEN-JONATHAN, op. cit., pp. 84-85 et 304 ss.; F. Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, P.U.F., 2° éd., 1995, §§ 179-185.

<sup>59.</sup> F. Sudre, «Extradition et peine de mort : arrêt Soering de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juillet 1989», R.G.D.I.P., 1990, pp. 108-111.

<sup>60.</sup> F. Sudre, «Misère et CEDH», op. cit., p. 117.

#### C. – L'« effet horizontal » de la Convention

L'engagement souscrit par les États parties couvre également les éventuelles violations commises par des tiers (Young, James et Webster, 13 août 1981, § 49). Au nom de l'effectivité des droits reconnus par la Convention, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme ont été amenés à préciser que celle-ci s'appliquait dans les rapports interindividuels. Dans ce sens, l'article 8 implique « l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux » (X. et Y. c. Pays-Bas, 26 mars 1985, § 23). Étendue aux situations de détresse matérielle, cette « efficacité horizontale » <sup>61</sup> de la CEDH contraindrait donc les autorités publiques à protéger l'individu contre les agissements des particuliers qui en sont à l'origine.

#### D. – Les obligations positives

Mais la technique à privilégier devrait être surtout celle des « obligations positives » <sup>62</sup>, sans la prise en compte desquelles les droits reconnus par la Convention s'avéreraient illusoires. Les obligations qui pèsent sur l'État sont, en effet, de deux sortes : d'une part, il doit s'abstenir de commettre certaines ingérences dans l'exercice des droits consacrés par la CEDH; d'autre part, il doit « adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu » (Lopez Ostra, préc., § 51). À côté d'obligations négatives (qui correspondent à des ingérences prohibées ou « actives »), existent des obligations positives qui découlent d'ingérences demandées ou « passives ». Dans cette hypothèse, la violation résulte soit d'une défaillance de l'État dans le champ de sa responsabilité (inertie, carence coupables) constitutive en elle-même d'une atteinte au droit protégé soit d'une négligence favorisant l'immixtion d'un tiers dans son exercice. Les carences imputables à l'État ne se limitent pas aux carences d'ordre normatif. Elles peuvent aussi être d'ordre matériel puisqu'un obstacle de fait peut enfreindre la Convention à l'égal d'un obstacle juridique» (Airey, 9 oct. 1979, § 25).

Cette obligation positive ne procède pas de l'arbitraire de la Cour de Strasbourg : elle est simplement mise au jour par un juge qui « se limite à contrôler le développement logique d'un droit inscrit dans la Convention, afin d'en assurer le caractère concret » <sup>63</sup>. Elle est non seulement inhérente à chaque droit retenu mais peut aussi être rattachée à l'engagement général souscrit au titre de l'article 1 (« Les Hautes Parties contractantes reconnais-

<sup>61.</sup> F. Sudre, Droit international et euorpéen des droits de l'homme, P.U.F., 2° éd., 1995, § 134.

<sup>62.</sup> F. Sudre, «Les obligations 'positives' dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », R.T.D.H., 1995, pp. 363-384.

<sup>63.</sup> F. Sudre, op. cit., p. 369.

sent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ») <sup>64</sup>. La notion d'obligations positives est d'autant plus pertinente qu'on la retrouve, plus ou moins explicitement, dans la jurisprudence des cours constitutionnelles de certains États membres du Conseil de l'Europe relative à la mise en œuvre tant des droits économiques et sociaux que des droits civils et politiques. Ainsi, le juge allemand (arrêt du 25 nov. 1992), se fondant sur « une conception concrète de la liberté (la possibilité effective de pouvoir vivre correctement) », estime-t-il que la liberté générale d'agir, garantie par l'article 2.1 de la Loi fondamentale, oblige le Parlement fédéral à soustraire à l'impôt sur le revenu tout revenu correspondant au minimum vital <sup>65</sup>.

Sans prétendre qu'elle constitue le fondement d'un devoir général de combattre les situations d'injustice, la théorie des obligations positives implique que l'État arrête les mesures appropriées dans le but de concrétiser les droits de l'homme, notamment des mesures de caractère économique et social. Elle a le mérite de relativiser la conviction naïve qui consiste à croire que « l'économie de marché et la liberté économique seraient la condition à la fois nécessaire et suffisante de la liberté tout court et de la jouissance des droits de l'homme » 66. Elle comporte néanmoins, s'agissant du droit au développement de l'être humain, une double limite. D'une part, si les États doivent adopter les dispositions à même de rendre effectifs les droits et libertés proclamés, ils «jouissent d'une large marge d'appréciation pour déterminer, en fonction des besoins et ressources de la communauté et des individus, les mesures à prendre afin d'assurer l'observation de la Convention » (Abdulaziz, Cabales et Balkandali, 28 mai 1985, § 67). D'autre part, se pose la question de l'imputabilité des situations de précarité. À qui faudraitil attribuer la responsabilité de ces situations de détresse? Comment déterminer le seuil en decà duquel il y aurait inaction fautive des autorités publiques compétentes ? Certes, par son administration, sa justice, sa force publique, l'État peut avoir contribuer à la création ou à la persistance d'une situation de précarité (par exemple par l'aval donné à une expulsion du logement). Mais le problème ne se présente pas toujours de cette facon. Ainsi, si la misère réunit objectivement les éléments d'une condition dégra-

<sup>64.</sup> F. Sudre évoque ici une «inhérence tous azimuts» (ibid., p. 368). Une approche similaire se retrouve dans l'attitude du Comité des droits de l'homme des Nations Unies à l'égard de l'article 2 du PIDCP: l'obligation d'adopter des mesures spécifiques afin que toutes les personnes relevant de la juridiction des États parties puissent jouir de leurs droits « vaut pour tous les droits énoncés dans le Pacte » (Obs. gén. 3, 13° sess., 1981, HRI/GEN/1/Rev. 1, p. 5).

<sup>65.</sup> M. Fromont, « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 1992 et 1993 », R.D.P., 1995, p. 337. Voir de même . A. Weber, « L'État social et les droits sociaux en RFA », Rev. fr. dr. cons., 24, 1995, pp. 677-693.

<sup>66.</sup> P. LEUPRECHT, « Le Conseil de l'Europe et l'avenir des droits économiques et sociaux », dans F. MATSCHER (dir.), La mise en œuvre des droits économiques et sociaux. Aspects nationaux, internationaux et droit comparé, N.P. Engel, 1991, p. 7.

dante, encore faut-il établir que cette situation de fait résulte d'une action délibérée de la puissance publique car le constat d'une violation de l'article 3 de la CEDH suppose en principe l'existence d'un acte délibéré infligeant à l'individu un traitement inhumain (lequel suppose « des souffrances intentionnellement provoquées et en tout cas des traitements occasionnés par la volonté des personnes et non simplement par les circonstances », Irlande c. Royaume-Uni, 18 janv. 1978, § 167) ou dégradant (lequel implique la volonté d'humilier) <sup>67</sup>. Lorsque le Conseil constitutionnel français qualifie la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent d'objectif de valeur constitutionnelle (déc. préc., 19 janv. 1995), cela ne conduit nullement à la reconnaissance d'un recours individuel accessible aux intéressés dans la mesure où « le droit à la dignité est conçu comme la source d'une obligation positive qui repose sur l'ensemble de la collectivité (devoir de solidarité) » <sup>68</sup>.

#### E. - Obligations positives et droit à la vie

Le respect de la vie fait-il peser sur les États l'obligation d'adopter les mesures permettant de sauvegarder la vie : revenu minimal, droit à des ressources alimentaires, conditions décentes de logement ? L'interprétation traditionnelle du droit défini par l'article 2 privilégie, on le sait, une conception négative dissociant du droit à la vie proprement dit le droit (économique et social) à des conditions d'existence décentes. Le droit garanti y est appréhendé comme visant pour l'essentiel l'interdiction faite à l'État de donner la mort, autrement dit comme se rapportant aux « privations de la vie » et non aux « menaces à la vie » <sup>69</sup>. Une telle approche semble critiquable dans la mesure où elle occulte la dimension économique et sociale que comporte un droit qui ne saurait se limiter à la privation arbitraire de la vie : la survie issue d'une situation de détresse matérielle n'est pas la vie <sup>70</sup>.

<sup>67.</sup> L.-E. PETTITI, « Misère, violation des droits de l'homme et Europe aujourd'hui », Revue Quart Monde, 1994, n° 151, pp. 12-13.

<sup>68.</sup> F. ZITOUNI, «Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis», Les Petites Affiches, 12 janvier 1996, p. 18.

<sup>69.</sup> J. Velu et R. Ergec, op. cit., p. 174.

<sup>70. «</sup>Il serait temps de se rappeler qu'au cœur de la philosophie des droits de l'homme, il y a la notion de dignité et que le premier des droits est le droit à la vie. Mais la survie n'est pas la vie. Seule mérite son nom une vie dans la dignité, pour soi et ses enfants » (P.-H. IMBERT, Universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste, Actes du colloque de Strasbourg, 17-19 avril 1989, Conseil de l'Europe / Éd. N.P. Engel, 1990, p. 175). Voir dans le même sens et du même auteur : « Droits des Pauvres », op. cit., p. 747.

#### F. – Obligations positives et droit au respect de la vie privée et familiale

L'article 8 de la CEDH, qui comporte une rédaction différente de celle de l'article 23.1 du PIDCP (« La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État »), induit-il des mesures positives afin d'assurer le maximum d'effectivité à la vie familiale lorsqu'une situation de précarité vient la compromettre, en particulier quand de mauvaises conditions de vie peuvent conduire l'autorité publique, au nom de la protection de leur santé, à décider du placement des enfants des intéressés ? À cet égard, les organes de la Convention ont développé une jurisprudence assez contraignante en indiquant que les États contractants avaient l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour sauvegarder la possibilité de l'enfant de vivre dans sa famille et « d'agir de manière à permettre le développement normal [des] rapports entre parents et enfants » (Marckx, 13 juin 1979, § 45) 71. L'État doit adopter des mesures de manière à permettre au lien constitutif de la vie familiale de se développer en accordant « une protection juridique rendant possible, dès la naissance ou dès que réalisable par la suite, l'intégration de l'enfant dans sa famille » (Kroon et autres c. Pays-Bas, 27 oct. 1994, § 32; Keagan c. Irlande, 26 mai 1994, § 50), ce qui peut impliquer l'édiction d'une législation autorisant le père naturel de combattre une présomption de paternité du père légal (Kroon et autres c. Pays-Bas, § 40). La vie familiale supposant, pour un parent et son enfant, d'« être ensemble », son respect commande, par ailleurs, des dispositions propres à la réunion du parent et de l'enfant placé (Eriksson, 22 juin 1989; Margareta et Roger Andersson, 25 février 1992; Rieme, 22 avril 1992; Olsson  $(n^{\circ} 2)$ , 27 nov. 1992; Hokkanen, 23 sept. 1994).

#### G. - Obligations positives et droit au respect du domicile

L'utilisation de la théorie des obligations positives en vue de la consécration du droit à un logement suffisant <sup>72</sup> n'est pas chose aisée. Deux articles

- 71. « Dans une société démocratique, seules des raisons extrêmement graves peuvent justifier la rupture des liens familiaux existants » (X. et Y. c. RFA, req. n° 8059/77, déc. 3 oct. 1978, D.R., 15, p. 210). Dans cette affaire (une jeune fille gravement malade vivant au sein d'un ménage endetté, dans un logement sale, non chauffé et non éclairé, avait fait l'objet d'une mesure de placement), la Commission considère que, s'il est primordial de maintenir l'enfant dans sa famille, en l'espèce, la situation était exceptionnelle et justifiait le placement de l'enfant.
- 72. Ce droit, reconnu par l'article 11, § 1 du PIDESC, implique, selon le Comité des droits économiques et sociaux de l'O.N.U., la réunion de divers facteurs, qu'il présente comme autant d'éléments du droit lui-même : sécurité légale de l'occupation ; existence de services, matériaux, équipements et infrastructures essentiels à la sécurité, la santé, au confort et à la nutrition ; protection des locataires contre les loyers excessifs ; habitabilité ; proximité des divers services, absence d'environnement pollué ; respect du milieu culturel (Obs. gén. 4, 6° sess., 1991, § 8, HRI/GEN/1/Rev. 1, pp. 60-62). Sur cet aspect, voir aussi : Le droit à un logement convenable,

peuvent pourtant être sollicités : l'article 8 (droit de chacun au respect de son domicile) et l'article 1<sup>er</sup> du Protocole 1 (privation de la propriété pour cause d'utilité publique et droit des États de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général). L'effectivité du premier, qui suppose la possession d'un domicile, semble nécessiter que l'État mette en œuvre les moyens de nature à en assurer la protection (cf. supra, § 20). Quant au second, il légitime les diverses solutions auxquelles ont recours les autorités publiques pour faire face aux situations sociales difficiles : réquisitions de logements inoccupés, mesures de lutte contre la spéculation immobilière, obligation imposée aux propriétaires de conserver le logement en bon état d'habitabilité.

#### III. – ÉLÉMENTS POUR LA POURSUITE DE LA RECHERCHE

On s'est efforcé de le démontrer, la CEDH n'est pas dépourvue de potentialités susceptibles de fonder le droit au développement de l'être humain. L'analyse de la jurisprudence de ses organes de protection répond-elle aux espoirs placés dans ses dispositions? Le bilan est, jusqu'à présent, plutôt décevant comme le regrettent les partisans d'une lecture progressiste du texte de 1950 <sup>73</sup>.

Ce constat ne signifie pas que la Cour ne prend pas en considération la dimension socio-économique des droits conventionnels. Au contraire, elle admet, comme elle l'a clairement indiqué dans une affaire irlandaise relative au droit d'accès à un tribunal, les «prolongements d'ordre économique et social» de nombreux droits civils et politiques (Airey, 9 octobre 1979) <sup>74</sup>. En

Nations Unies, Centre pour les droits de l'homme, Genève, Fiche d'information n° 21, 1996 et L'éviction forcée et les droits de l'homme, Fiche d'information n° 25, 1996.

73. « Il faut toutefois déplorer que le rôle moteur des organes de Strasbourg fasse tout à coup défaut quand il faudrait sanctionner des situations de misère, notamment par le biais de la protection du droit à la vie ou de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants » (J. FIERENS, Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale, Bruylant, 1992, p. 418). Un constat comparable est fait par F. SUDRE, après la décision de la Commission dans l'affaire Van Volsem c. Belgique · « la pauvreté se situe hors le droit européen des droits de l'homme » (« La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique / Affaire Van Volsem », R.U.D.H., 1990, p. 349).

74. « 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 et 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 » (§ 26).

l'espèce, la requérante mettait en avant le fait d'avoir été privée de l'accès à la High Court dans une procédure de séparation de corps en raison de la modestie de ses ressources financières. L'État défendeur n'apercevait aucun obstacle susceptible de lui être imputé puisque l'impossibilité d'accèder au tribunal provenait d'elle seule. Le juge européen ne partage pas cette opinion : à ses yeux, pour que le droit d'accès à la justice soit réellement respecté, il ne suffit pas qu'il soit formellement prévu par le droit national, il faut également qu'aucun obstacle substantiel ne vienne entraver sa mise en œuvre, ce qui est manifestement le cas, comme en l'espèce, lorsque des difficultés d'ordre financier viennent l'anéantir.

Cette jurisprudence, prometteuse, ne doit cependant pas prêter à contresens. Il va de soi que la Cour de Strasbourg n'est pas chargée de réécrire la CEDH et, par voie de conséquence, d'y découvrir des droits qui n'y figurent pas. Cette prétention rencontre les limites de l'interprétation dynamique car si « la Convention et les Protocoles doivent s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui, [elle] ne saurait en dégager, au moyen d'une interprétation évolutive, un droit qui n'y a pas été inséré au départ » (Johnston et autres c. Irlande, 18 déc. 1986, § 53, à propos du droit au divorce). Cela ne l'empêche pas de tenir compte des situations susceptibles de faire obstacle à l'exercice des droits formellement reconnus et d'en déduire, le cas échéant, l'existence d'obligations positives d'ordre économique et social pesant sur les autorités publiques : le droit effectif à un procès équitable implique l'organisation d'un système d'assistance judiciaire gratuite (Artico, 13 mai 1980) ou d'un système de traduction pour les étrangers (Öztürk, 21 février 1984). Un droit économico-social « n'est donc pas exclu du champ d'application de la Convention dès lors qu'il a un lien avec l'un des droits énoncés dans le texte » 75. Si elle doit concéder que la CEDH ne protège pas les droits économiques et sociaux en tant que tels, elle n'en estime pas moins qu'« éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique » (James et autres, 21 fév. 1986, § 47).

#### A. – Droit au développement de l'être humain et droit à la vie

Pour les raisons déjà signalées, il est naturel de tenter de rattacher le droit de disposer de conditions décentes d'existence au droit à la vie. Toute-fois, en dépit de certaines sollicitations, les organes de la Convention n'ont pas donné suite à cette suggestion. Certes, à l'instar de l'interprétation effectuée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies à propos de l'ar-

<sup>75.</sup> F. Sudre, «Misère et Convention européenne des droits de l'homme», op. cit., p. 116.

ticle 6 du PIDCP 76, la Commission a reconnu, dans l'affaire Association X. c. Royaume-Uni que les dispositions de l'article 2 enjoignaient « à l'État non seulement de s'abstenir de donner la mort 'intentionnellement', mais aussi de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie » 77. Mais la portée d'une telle solution dépasse-t-elle le contexte de l'espèce, à savoir la protection de la santé ? Une autre requête, jugée irrecevable par la Commission le 4 octobre 1978, incline à en douter : la requérante prétendait que sa fille, gravement invalide, qui s'était vue refuser la délivrance d'une carte médicale lui donnant droit à des soins gratuits et autres avantages sociaux, avait été victime d'une violation de l'article 2 de la Convention. La Commission se refuse à trancher entre les conceptions négative et positive du droit à la vie. Elle relève cependant qu'« à l'époque où les demandes de carte médicale ont été rejetées, le mari de la requérante avait un salaire supérieur à la limite réglementaire de revenu. Une carte médicale a été délivrée à la fille de la requérante en 1968, ainsi que depuis 1972 à ce jour, son cas ayant été considéré comme particulièrement pénible » 78. Ce qui pourrait autoriser à penser que si le père de la malade avait disposé d'un revenu insuffisant, « le refus de la carte médicale aurait pu être considéré comme une menace du droit à la vie de cette dernière » 79.

Cette jurisprudence reste assez éloignée de celle d'une cour constitutionnelle comme la Cour allemande qui, à partir du caractère sacré de la dignité
de la personne humaine inscrit dans l'article 1.1 de la Constitution de 1949,
principe applicable aux diverses phases de la vie, y compris à l'être à naître,
fait obligation au législateur de prendre des mesures sociales visant à faciliter l'accueil de la vie en devenir en aidant la femme enceinte à garder son
enfant (aides financière, matérielle au moyen de crèches et juridiques par
l'intermédiaire de règles protectrices en matière de logement, de profession,
de crédit, et plus généralement en créant une société accueillante pour les
enfants) (arrêt du 28 mai 1993) 80. Même si le droit international se place
davantage dans la perspective de la naissance que de son interruption et fait
peser sur les États l'obligation de favoriser l'aboutissement de la grossesse
(PIDESC, art. 10.2; DUDH, art. 25-2), l'arrêt rendu par la Cour europénne

<sup>76.</sup> Il estime qu'il s'agit « d'un droit qui ne doit pas être interprété dans un sens restrictif » et dont la protection « exige que les États adoptent des mesures positives », notamment « toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies » (Obs. gén. 5, 16° sess., 1982, §§ 5 et 7, HRI/GEN/1/Rev. 1, pp. 7-8).

<sup>77.</sup> Req. n° 7154/75, Association X. c. Royaume-Uni, déc. du 12 juill. 1976, D.R., 14, p. 36 (à propos d'un programme de vaccinations au cours duquel des enfants vaccinés décédèrent ou subirent des dommages durables).

<sup>78.</sup> X. c. Irlande, req. n° 6839/74, D.R., 7, p. 80.

<sup>79.</sup> A.D. OLINGA, op. cit., p. 76-77.

<sup>80.</sup> M. Fromont, op. cit., pp. 327-334. À noter également que l'article 6.4 de la Loi fondamentale dispose que «Toute mère a droit à la protection et à l'assistance de la communauté».

des droits de l'homme dans l'affaire *Open Door et Dublin Well Woman* (29 oct. 1992) ne permet pas d'escompter que les organes de Strasbourg reprennent à leur compte les orientations du juge de Karlsruhe.

B. – Droit au développement de l'être humain et droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants

L'applicabilité de l'article 3 à des conditions de vie non conformes à la dignité humaine n'a guère reçu davantage d'écho de la part des organes européens. La Commission a affirmé qu'il n'y avait pas d'obligation positive à la charge de l'État en la matière 81. Elle n'a pas vu de traitement dégradant dans des conditions de vie misérables consécutives à une grande pauvreté. L'affaire Van Volsem c. Belgique 82 lui en donnait pourtant la possibilité. La requérante, divorcée, dépressive, sans emploi et disposant de ressources réduites, vivait avec ses trois enfants, dont un bébé, dans un logement social fonctionnant entièrement à l'électricité et comportant des défauts de construction à l'origine de surdépenses. N'ayant pu s'acquitter de ses factures d'électricité, elle n'avait pu obtenir le rétablissement de sa fourniture qu'à la suite d'un prêt bancaire destiné à couvrir sa dette. L'intéressée arguait de moyens de pression inhumains, dégradants et contraires à l'article 3 qui « garantit à chacun le droit de bénéficier des biens de première nécessité indispensables à la dignité humaine». Le moyen soulevé ne convainc pas la Commission qui estime que « dans la présente affaire, 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 ». Cette conclusion paraît d'autant plus regrettable que la Commission européenne reconnaît que « des défauts de construction dans lesdites habitations ont entraîné une consommation d'électricité disproportionnée avec les ressources dont disposent les bénéficiaires de logements sociaux », ce qui revient à admettre le caractère inadéquat des logements en cause. La solution de la Commission, outre qu'elle

82. Déc. du 9 mai 1990, R.U.D.H., 1990, pp. 384-385 et note F. SUDRE (pp. 349-353).

<sup>81.</sup> Dans l'affaire X. c. Autriche, où elle reprend à son compte les conclusions du délégué du gouvernement : «Si les articles 3 et 8 de la Convention devaient être interprétés comme obligeant les États à s'ingérer activement dans des situations inhumaines ou considérées comme préjudiciables à la vie familiale et à la modifier, cela aurait des conséquences de grande portée. L'État serait alors tenu de prendre des dispositions pour que tous ceux qui vivent dans des conditions inhumaines dans des appartements délabrés ou trop petits pour une famille aient un logement adéquat » (req. n° 5416/72, déc. du 30 mai 1974, Rec., 46, p. 88). Voir de même, dans un contexte différent, sa décision du 16 mai 1977 dans l'affaire X. c. Belgique, où elle estime que l'article 3 ne peut être compris comme «imposant aux parties contractantes de prendre des mesures économiques et sociales spécifiques de nature à assurer un minimum vital ou un emploi aux personnes qui, comme le requérant, sont remises en liberté après une période de détention résultant d'une condamnation en matière pénale » (Req. 7697/76, D.R., 9, p. 194).

ajoute l'exclusion juridique à l'exclusion économique, repose sur une « interprétation figée » qui « risque de fossiliser la Convention, oubliant qu'aux termes mêmes de son Préambule, il s'agit non seulement d'assurer la sauvegarde mais aussi le développement des droits de l'homme » dans une affaire où n'était pas en cause la reconnaissance d'un « droit quelconque à l'électricité ou au chauffage » mais où il était question « de constater que l'exercice de certains droits garantis par la Convention est susceptible d'être menacé par la pauvreté » <sup>83</sup>. Cette lecture restrictive de l'article 3 de la CEDH a été confirmée dans l'affaire Lopez Ostra c. Espagne (préc.) où la Cour a refusé de considérer que le fait de vivre au contact d'émanations nauséabondes provenant d'une station d'épuration défectueuse de résidus de tannerie pouvait constituer un traitement dégradant (« Les conditions dans lesquelles la requérante et sa famille vécurent pendant quelques années furent certainement très difficiles, mais elles ne constituent pas un traitement dégradant au sens de l'article 3 », § 60).

## C. – Droit au développement de l'être humain et droit au respect de la vie privée et de la vie familiale

La jurisprudence européenne ne manifeste pas beaucoup plus de compréhension quand les requêtes se fondent sur les dispositions de l'article 8. Certes, le juge de Strasbourg prend acte, dans l'affaire Marckx, à propos du domaine des successions et des libéralités, de la dimension socio-économique de la vie familiale, laquelle « ne comprend pas uniquement des relations de caractère social, moral ou culturel, par exemple dans la sphère de l'éducation des enfants » mais « englobe aussi des intérêts matériels » <sup>84</sup>. De même, dans l'affaire Powell et Rayner, la Cour affirme que l'État devait prendre les mesures propres à rendre acceptables les nuisances sonores provoquées par les avions afin de protéger les personnes vivant à proximité d'un aéroport (21 fév. 1990, §§ 17-24 et 43) et la Commission donne comme exemple de moyen de nature à y parvenir l'octroi d'une subvention pour isolation phonique.

Les organes de la CEDH s'interdisent d'aller au-delà et refusent de dégager un droit non expressément inscrit dans le texte européen. Ainsi, à la demande d'un réfugié de la RDA qui se plaignait de ses conditions d'existence, en particulier du refus des autorités municipales de lui procurer un

<sup>83.</sup> F. Sudre, op. cit., pp. 349-351. La Commission évoque rapidement, par ailleurs, le problème de l'imputabilité à l'État défendeur de la décision de couper la fourniture d'électricité prise par la société distributrice, en l'occurrence une intercommunale mixte regroupant des personnes de droit public et des personnes de droit privé : «la question peut se poser de savoir si la suspension de fournitures d'électricité peut être considérée comme un acte imputable à l'État défendeur ».

<sup>84. 13</sup> juin 1979, § 52 (« Le domaine des successions et des libéralités entre proches parents apparaît intimement associé à la vie familiale »).

logement convenable, la Commission répond que « le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à un logement convenable dont la méconnaissance prétendue constitue l'unique objet de la requête, ne figurent pas, quant à leur principe, parmi lesdits droits et libertés » protégés par la Convention (X. c. RFA, déc. du 29 sept. 1956) 85. Dans une autre affaire allemande, elle rappelle que la disposition de l'article 8 « est surtout négative dans le sens qu'elle protège contre une ingérence injustifiée de l'autorité publique dans la vie familiale mais n'oblige pas l'État à intervenir positivement pour rétablir les conditions de la vie familiale qui ont déjà été dégradées par le fait des intéressés » (X. c. RFA, déc. du 19 déc. 1974) 86. Une formulation similaire se retrouve dans l'affaire Van Volsem, alors que la requérante prétendait que l'article 8 « requiert que des moyens minima, notamment matériels, soient assurés aux familles ». Se référant à sa propre position dans l'espèce ci-dessus, la Commission réaffirme que cet article « n'oblige pas l'État à intervenir positivement pour rétablir des conditions de vie familiale dégradées ». À ses yeux, à supposer les faits litigieux véritablement imputables à la Belgique, l'article 8 « n'oblige pas l'État à fournir de l'énergie gratuitement ou à supprimer l'obligation de paiement de dettes relatives à la fourniture d'énergie ».

Un arrêt récent de la Cour apporte un éclairage complémentaire sur les possibilités d'utilisation de l'article 8 de la Convention. L'affaire Velosa Barreto c. Portugal (21 nov. 1995) 87 mettait en cause la possession d'un minimum d'espace vital indispensable à l'intimité de la vie privée et familiale. Le requérant, marié et père d'un enfant, ne pouvait récupérer pour s'y loger une maison dont il avait hérité. Se heurtant au refus du juge d'ordonner le départ des locataires qui l'occupaient, il se voyait obligé de vivre avec ses beaux-parents dans une maison exiguë. Il estimait que l'article 8 de la CEDH impliquait que soit reconnu à chaque famille un foyer exclusif, moyen nécessaire à l'épanouissement de sa vie privée et familiale. Il insistait sur les entraves empêchant l'épanouissement de sa vie familiale, mettant particulièrement en exergue les effets négatifs qu'elles provoquaient à l'égard de son fils, privé du bénéfice de l'intimité de ses parents et des frères et sœurs qu'il aurait pu avoir si la famille avait pu disposer d'un logement adéquat. La Cour ne partage pas cette analyse et, contrairement à la Commission 88 qui avait dressé un constat de violation, n'aperçoit pas en l'occurrence d'infraction à l'article 8. Elle admet qu'il génère des obligations posi-

<sup>85.</sup> Req. nº 159/56, Ann. I., p. 202.

<sup>86.</sup> Req. n° 6577/74, D.R., 1, p. 91.

<sup>87.</sup> Note M. LEVINET dans F. Sudre *et al.*, « Chronique de la jurisprudence de la Cour EDH en 1995 », R.U.D.H., 1996, pp. 18-19.

<sup>88.</sup> Pour celle-ci, « le requérant se trouv[ait] quotidiennement placé dans une situation, dont l'on peut dire, à tout le moins, ne pas être favorable au développement et à l'épanouissement de sa vie privée et familiale » (rapport du 29 juin 1994, § 49).

tives « notamment celle de veiller au respect de la vie privée et familiale jusque dans les relations interpersonnelles » (§ 23), mais elle rappelle que leur mise en œuvre suppose de « ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts des personnes en cause » (§ 23). C'est la raison pour laquelle elle ne peut recevoir une argumentation aussi radicale et affirme que « le respect effectif de la vie privée et familiale ne peut impliquer l'existence en droit national d'une protection juridique permettant à chaque famille d'avoir un foyer exclusif », ajoutant que ledit respect « ne va pas jusqu'à imposer à l'État de concéder au propriétaire, à sa seule demande et en toute circonstance, le droit de reprendre la maison louée » (§ 24). La restriction litigieuse poursuivait un but légitime, à savoir « la protection sociale des locataires », et par là le bien-être économique du pays et la protection des droits d'autrui (§ 25). Le législateur national pouvait assujettir la résiliation du bail à la preuve par le demandeur du besoin qui était le sien d'habiter la maison réclamée.

Au bout du compte, cette décision n'est décevante qu'à moitié car si la Cour ne consacre pas en tant que tel le droit de chaque famille à un foyer exclusif, elle tient compte de la protection des intérêts des locataires, en tant qu'« objectif légitime de politique sociale » (§ 35), donnée à laquelle elle est de plus en plus sensible comme en témoignent d'autres arrêts rendus au cours de cette année 1995 concernant l'impossibilité prolongée pour des propriétaires de récupérer un appartement en raison de l'existence d'une législation soucieuse des besoins des locataires aux revenus modestes (Spadea et Scalabrino c. Italie, 28 sept. 1995, §§ 29 et 36; Scollo c. Italie, 28 sept. 1995, §§ 28, 30 et 35).

#### D. – Droit au développement de l'être humain et restrictions en matière d'exercice du droit de propriété

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole 1 s'avèrent finalement les plus prometteuses. Elles autorisent, en effet, des atteintes à la propriété privée au nom de l'intérêt général qui s'attache à des politiques publiques visant la réduction des injustices sociales en matière de logement. Les organes de Strasbourg ne peuvent pas ne pas être sensibles au fait que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial » (James et autres, 21 fév. 1986, § 47; Mellacher et autres c. Autriche, 19 déc. 1989, § 45). Il devient dès lors légitime que l'État fasse obstacle à ce que les lois du marché ne créent des situations de pénurie <sup>89</sup>. Un passage éclairant de l'arrêt James et autres permet de s'en persuader : « éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur

<sup>89. «</sup> La protection des intérêts des locataires dans une situation caractérisée par la pénurie de logement (à bon marché) » constitue « un objectif légitime de politique sociale »  $(X.\ c.\ Autriche,\ req.\ n^{\circ}\ 8003/77,\ déc.\ du\ 3\ oct.\ 1979,\ D.R.,\ 17,\ p.\ 89).$ 

démocratique, où les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans les relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'État ni à la collectivité dans son ensemble » (§ 45). Les autorités étatiques disposent ici d'une « grande latitude pour mener une politique économique et sociale » (James et autres, § 46; Mellacher, § 45). La Cour s'interdit de porter une appréciation sur les mesures adoptées et n'intervient que si le jugement du législateur « se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable » (Mellacher, § 45) : l'État peut ainsi « ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable » (Mellacher, § 55), réglementer les loyers en fixant un plafond pour que les personnes disposant de revenus modestes puissent trouver à se loger, imposer aux propriétaires de maintenir les locaux en bon état d'habitabilité, limiter le droit de donner congé au locataire voire suspendre pendant 4 ans toute procédure d'expulsion afin de « protéger des locataires à faibles revenus et éviter tout risque de trouble de l'ordre public » (Spadea et Scalabrino, § 28) 90.

On le voit, la garantie d'un droit extra-conventionnel conduit à admettre la restriction d'un droit conventionnel. La protection d'un aspect du droit au logement des personnes en situation de précarité, droit non reconnu par la CEDH, passe par la limitation d'un droit fondamental protégé par cette dernière. Ce constat, plutôt paradoxal, tient au fait que «la crise du logement constitue un phénomène quasi-général pour les sociétés modernes » (Spadea et Scalabrino, § 36; Scollo, §§ 28 et 35) et que les États membres du Conseil de l'Europe 91 se dotent progressivement de législations favorisant l'accession des personnes démunies à la propriété ou à la location. La jurisprudence de leurs hautes juridictions confirme l'éminence des intérêts ainsi protégés. Trois décisions permettent de le vérifier. D'abord celle du Tribunal constitutionnel allemand du 26 mai 1993 relative à l'extension du champ d'application de la garantie constitutionnelle de la propriété au droit du locataire sur son logement. Pour le juge allemand, la garantie du droit de propriété, qui a pour objet d'assurer à l'individu une sphère d'autonomie en matière patrimoniale afin qu'il puisse mener une vie indépendante, concerne

<sup>90.</sup> Toutefois, le propriétaire d'un bien doit pouvoir en recouvrer la jouissance si sa situation personnelle l'exige et le fait pour une administration de ne pas accélérer l'expulsion du locataire peut être constitutive d'une atteinte à son droit de propriété (Scollo, § 38-39).

<sup>91.</sup> L'Union européenne participe de ce mouvement. Le titre VIII (Droits de l'homme garantis par l'Union) du projet de Constitution de l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 10 février 1994, précise que « Toute personne qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'est pas en mesure de se loger dignement a droit à l'aide des pouvoirs publics compétents » (13 d) (C. Gouaud, « Le projet de Constitution européenne », Rev. fr. dr. cons., 22, 1995, p. 318).

également le droit patrimonial du locataire. Il appartient dès lors au législateur de concilier équitablement les droits fondamentaux du propriétaire et du locataire et au juge de faire application de la loi en tenant compte des deux droits antagonistes 92. Ensuite celle rendue par le Tribunal fédéral suisse le 17 novembre de la même année à propos de la constitutionnalité d'une loi relative à l'expropriation de l'usage (expropriation temporaire) de logements laissés abusivement vides au profit de personnes à revenu modeste dans le cadre d'un marché locatif marqué par la pénurie 93. La loi en question, adoptée à la suite d'une initiative populaire, prévoyait la réquisition et l'expropriation des logements après qu'ai été donné l'ordre de les relouer « à un loyer abordable ». L'État pouvait ordonner des travaux indispensables à leur salubrité et à leur sécurité (rétablissement de la distribution de l'eau et de l'électricité, pose de serrures, réparation des fenêtres) ou les faire exécuter d'office pour maintenir leur habitabilité. Pour le tribunal, si l'article 31 de la Constitution interdit aux cantons de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie par des mesures fondées sur des motifs de politique économique (économie planifiée), il « ne s'oppose en revanche pas aux mesures de politique sociale qui tendent à accroître le bien-être de l'ensemble ou d'une grande partie de la population par l'amélioration des conditions de vie, de santé ou de loisirs » (consid. 2). La loi discutée « répond à un intérêt public suffisamment important pour justifier des restrictions au droit de propriété » (consid. 3). Enfin, celle du Conseil constitutionnel francais du 19 janvier 1995 (précitée) à propos d'une loi précisant que la contribution financière communale destinée à la construction de logements sociaux pouvait être utilisée en vue de la réalisation de locaux d'hébergement d'urgence pour les sans-abri ou de terrains pour les gens du voyage 94. Dans une décision antérieure concernant la législation inaugurant la politique d'aide au logement des plus démunis (Loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement) 95, le Conseil avait indiqué, dans une formule prudente, que « promouvoir le logement des personnes défavorisées répond à une exigence d'intérêt national » 96. Le 19 janvier 1995, il qualifie « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent d'objectif de valeur constitutionnelle » 97. Quand bien la décision ne se réfère qu'à la possibilité de disposer d'un logement décent et non

<sup>92.</sup> M. FROMONT, op. cit., pp. 339-341.

<sup>93.</sup> Chambre genevoise immobilière c. canton de Genève (R.U.D.H., 1994, pp. 296-301).

<sup>94. 94</sup> DC., Loi relative à la diversité de l'habitat, JORF, 21 janvier 1995, p. 1166.

<sup>95.</sup> JORF, 2 juin 1990, pp. 6551 et s. L'article 1 de la Loi Quillot du 22 juin 1982 définissait le droit à l'habitat comme un « droit fondamental » qui « s'exerce dans cadre des lois qui le régissent » (JORF, 23 juin 1982, pp. 1697 et s).

<sup>96. 90-274</sup> DC., 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (R.J.C., I, pp. 403-404, consid. 13).

<sup>97.</sup> Sur la portée de cette formulation par rapport à celle utilisée en 1990, voir D. Rous-SEAU, «Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1994-1995», R.D.P., 1996, pp. 41-42.

à un droit constitutionnel au logement, son apport réside dans « le fait d'avoir inclus les conditions de logement dans les 'formes de dégradation' contraires à la dignité humaine » et d'avoir « admis que l'impossibilité de disposer d'un logement décent constituait une forme de dégradation violant celle-ci » <sup>98</sup>.

\* \*

L'observation de la jurisprudence des organes de Strasbourg ne doit pas décourager le juriste. Sans doute, comme l'a reconnu avec lucidité le juge Vilhjalmon dans son opinion dissidente dans l'affaire Airey, « on ne peut gagner la guerre contre la pauvreté en interprétant largement » les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. La mise en œuvre du droit au développement de l'être humain, sans lequel il ne saurait y avoir de dignité de la personne, nécessite, à l'évidence, l'énergie de multiples acteurs. Mais les juristes ont leur place dans ce combat. Ils sont appelés à dénoncer « le caractère artificiel de l'opposition faite entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels » <sup>99</sup>. Pour éviter les solutions conduisant à un enfermement, à une stabilisation des situations de précarité, pour aller au-delà d'une « simple gestion de la pauvreté » <sup>100</sup>, ils « devront faire preuve d'imagination pour tirer le plus grand parti des textes » <sup>101</sup>.

<sup>98.</sup> F. ZITOUNI, op. cit., p. 18.

<sup>99.</sup> P.-H. Imbert, « Droits des Pauvres », op. cit., p. 751.

<sup>100.</sup> Ibid., p. 747.

<sup>101.</sup> J. FIERENS, «L'article 23 de la Constitution. Une arme contre la misère?», Droit et Quart Monde, n° 3, juin 1994, p. 6.

# Droit au développement et dignité humaine

PAR

#### BERNARD RAYMOND GUIMBO

Université de Yaoundé II, (Cameroun)

« La notion centrale des droits de l'homme est celle de la dignité de la personne humaine » <sup>1</sup>. Cette notion de dignité se voit accorder dans la Déclaration universelle des droits de l'homme la préséance sur les droits : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » <sup>2</sup>. Seulement, la Déclaration de 1948 n'en détermine ni la signification, ni le contenu. Tous les instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme en font autant.

Ce qu'on peut dire d'emblée, c'est que la notion de dignité de la personne humaine, ou dignité humaine, n'est nullement un concept juridique. Aussi, pour l'appréhender, il faut se référer à la théologie, à la philosophie et à l'anthropologie <sup>3</sup>. C'est ici que réside la difficulté de ce concept. Le champ qu'il couvre est immense, « certes plus précis que le concept de valeur, puisqu'il ne vise apparemment que la valeur spécifique de l'être humain, il peut intervenir dans des contextes linguistiques extrêmement divers, tant dans la société contemporaine que dans l'histoire » <sup>4</sup>.

Dans le langage courant, la dignité de la personne humaine correspond « à une certaine conception de soi, qui s'oppose aux actes dégradants dont l'individu lui-même serait responsable, ou dont autrui se rendrait coupable à son égard » <sup>5</sup>. Définie sous cet angle, la dignité appartient plus au domaine moral que philosophique. En effet, « la dignité repose [...] sur deux notions centrales, celle de liberté, donc de son respect, et celle d'égalité, donc de sa reconnaissance » <sup>6</sup>.

Toujours dans le sens courant, le terme dignité évoque le respect que mérite une personne pour des qualités qu'elle possède, par attribution ou

- 1. P.-H. Imbert, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)? », RDP, 1989, p. 740.
- 2. Article 1<sup>er</sup>, voir aussi le premier considérant du préambule de la Déclaration.
- 3. Pour une vue d'ensemble, voir J.-M. Breuvart, « Le concept philosophique de dignité humaine », dans Le Supplément, n° 191, déc. 1994, p. 99, Revue d'Éthique et théologie Morale.
  - 4. J.-M. BREUVART, ibid.
- 5. P. Wallez, «La dignité humaine. Un concept à reconstruire? », Le Supplément, n° 191, déc. 1994, p. 11.
  - 6. P. Wallez, ibid.

par acquisition. Ainsi à cause (ou grâce) à sa nature propre, l'être humain se reconnaît une dignité inhérente, à laquelle sont rattachés certains droits fondamentaux. Cette dignité, selon J. Lacroix, est le caractère de ce qui a valeur de fin et non de moyen. « Tout être humain, quel qu'il soit, possède une dignité propre, inaliénable » au sens non quivoque que Kant a donné à ce terme : « ce qui est au-dessus de tout prix et n'admet nul équivalent, n'ayant pas une valeur relative, mais une valeur absolue » <sup>7</sup>. Ainsi, une chose peut être remplacée, elle a donc un prix, mais la personne humaine, n'ayant pas d'équivalent est au-dessus de tout prix : elle possède la dignité.

Cette considération touche au problème de la relation entre la dignité humaine, considérée en soi, et le droit au développement de l'être humain qui en serait le corollaire. Mais qu'est-ce que le droit au développement et qu'elle en est l'origine ?

Selon M. Keba M'baye, le droit au développement est une « prérogative appartenant à tout homme et à tous les hommes pris collectivement et qui consiste à avoir également droit à la jouissance dans une proportion juste et équitable des biens et services produits par la communauté à laquelle ils appartiennent » <sup>8</sup>. Il se dégage de cette définition que le droit au développement est à la fois un droit individuel et un droit collectif. Ces deux aspects sont inséparables puisque aucun individu ne peut se développer hors d'une communauté humaine et celle-ci à son tour ne se développe que dans la mesure où, du moins dans l'idéal, l'ensemble des individus y participent et en bénéficient.

Sur le plan universel, les organes des Nations Unies ne se sont pas départis de cette vision. Dans la première étude réalisée sur le droit au développement, celui-ci fut appréhendé comme « un droit multidimensionnel » <sup>9</sup>. Les résolutions de l'Assemblée générale reflètent cette conception bien qu'elles semblent privilégier l'aspect individuel. En effet, elles ont, à plusieurs reprises, affirmé que « le droit au développement est un droit de l'homme et que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative des nations aussi bien que des individus qui les constituent » <sup>10</sup>.

Cette perception a été reprise par d'autres résolutions. Il en est ainsi de la résolution 41/128, adoptée le 4 décembre 1986 par l'Assemblée générale et portant sur la déclaration du droit au développement, qui met cependant

- 7. Th. DE KONINCK, De la dignité humaine, PUF, Paris, 1995, p. 11.
- 8. K. M'baye, « Droits de l'homme et pays en développement », dans Humanité et droit international, Mélanges René-Jean Dupuy, éd. A. Pedone, Paris, 1991, p. 220.
- 9. Sur la question, voir F. Ouguergouz, La Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité, PUF, Paris, 1993, p. 191.
- 10. Résolutions 34/36 (# 8) et 35/174 (9° al. du préambule), Étude du Secrétaire général, Les dimensions régionales et nationales du droit au développement en tant que droit de l'homme. Nations Unies, Doc. E/CN4/1488, 31 décembre 1981, p. 6 (# 14).

l'accent sur la dimension individuelle du droit au développement. D'après l'article 1<sup>er</sup> de cette résolution, « le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés et de bénéficier de ce développement ». Son article 2 précise que « l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement ». Pour F. Ouguergouz, « force est donc de conclure que le droit au développement est ici plutôt conçu comme un droit individuel pouvant s'exercer collectivement » <sup>11</sup>.

Au plan régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples s'est nettement démarquée de cette approche. Le droit au développement qu'elle consacre est celui des « peuples ». Son article 22 proclame explicitement ce qui suit :

- 1) Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.
- 2) Les États ont le devoir, séparément ou en coopération, d'assurer l'exercice du droit au développement.

Ici, l'individu ne bénéficie du droit au développement que par ricochet : c'est d'abord et surtout le peuple qui en est le bénéficiaire direct.

L'on ne saurait dire avec certitude qui est à l'origine du concept de droit au développement. On s'accorde généralement à reconnaître cependant que c'est un concept d'origine africaine <sup>12</sup> et que « le premier travail doctrinal de découverte du droit au développement » <sup>13</sup> est le fait du magistrat sénégalais Keba M'baye qui, en 1966, publiait une contribution intitulée « Droit au développement en Afrique francophone de l'Ouest » (voir Revue sénégalaise de droit, n° 1). M. K. M'baye devait préciser sa pensée lors d'une leçon donnée en 1972 à l'Institut International des Droits de l'homme intitulée : « Le droit au développement comme droit de l'homme » <sup>14</sup>. Entre temps, la formule « droit au dévelopement » était utilisée dans le cadre des travaux de la Commission « Justice et Paix », à Alger, en 1969, où le Cardinal Duval, Archevêque d'Alger, lançait, le 1<sup>er</sup> janvier 1969, qu'il fallait « proclamer

<sup>11.</sup> F. OUGUERGOUZ, op. cit., p. 193.

<sup>12.</sup> L'expression « droit au développement » a, selon toute vraisemblance, été prononcée pour la première fois, d'après F. Ouguergouz, à Alger, en octobre 1967 lors de la Conférence économique des « 77 » par T. Doudou, Ministre des Affaires Étrangères du Sénégal. Voir F. Ouguergouz, op. cit., p. 190.

<sup>13.</sup> A. AMOR, «Le droit de l'homme au développement», dans Collectif, L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, AUPELF-UREF, Montréal, 1994. p. 109.

<sup>14.</sup> Voir le texte de la leçon dans R.D.H., 1972, vol. 2-3, pp. 505-534.

pour le tiers-monde le droit au développement » <sup>15</sup>. Mais à la lecture de certains travaux, on se rend compte que le concept de droit au développement semble avoir été utilisé pour la première fois dans une enceinte internationale, par le représentant du Saint-Siège. L.J. Lebret, à l'occasion de la 1ère Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, en 1964 : « Dans une humanité solidaire, le droit de tous les peuples au développement devrait être reconnu et respecté » <sup>16</sup>.

En somme, il apparaît que l'origine du droit au développement est à la fois chrétienne, mieux catholique, et africaine, ce qui lui donne la connotation d'une revendication d'abord morale et éthique. À l'origine donc, le droit au développement est d'abord percu comme un droit collectif, mieux un droit de la collectivité. C'est au fil des ans qu'il va devenir également un droit individuel, comme l'attestent les différentes résolutions de l'ONU auxquelles on a fait allusion. C'est de cet aspect individuel qu'il sera essentiellement question dans la suite de cette étude, c'est-à-dire le droit individuel de l'homme au développement. Ce droit au développement de l'être humain a-t-il des rapports avec la dignité inhérente à la personne humaine? Autrement dit, y a-t-il un lien entre le droit de la personne humaine au développement et la dignité humaine ? Il y a lieu de répondre par l'affirmative. En effet, s'il est vrai que la dignité est affirmée avant tout au niveau de la pensée et de la conscience, elle n'est pas une idée abstraite pour autant. Être spirituel et corporel à la fois, l'être humain ne peut se faire respecter par autrui qu'à travers des actes qui s'exercent comme des libertés, des droits et devoirs reconnus. Ces libertés, droits et devoirs s'expriment nécessairement en termes de culture et d'économie par exemple, au sein d'une communauté humaine.

Dans les lignes qui suivent, nous nous demanderons dans quelle mesure le droit au développement est un droit inhérent à la dignité humaine. Ainsi, l'on montrera, d'une part, que ce droit est fondé sur la reconnaissance de la dignité humaine (I) et, d'autre part, qu'il est garant d'une existence, dans la dignité, de la personne humaine (II).

<sup>15.</sup> Cf. Commission «Justice et Paix » d'Alger, «Le droit des peuples sous-développés au développement », document annexé à la communication de H. Sanson, «Du droit des peuples sous-développés au développement au droit des hommes et des communautés à être soi, non seulement par soi, mais aussi par les autres », dans R.-J. Dupuy (dir.), Le droit au développement au plan international, Colloque, La Haye, 16-18 octobre 1979, Pays-Bas, Sijthoff et Noordhoff, 1980, pp. 217-219.

<sup>16.</sup> Cité dans Conseil pontifical « Justice et Paix », Le droit au développement, Librairie éd. Vaticane, 1991, p. 11. Cf. B. MAURER, « Développement et droits de l'homme : la position du Saint-Siège dans le cadre des Conférences des Nations Unies », dans Cahiers de l'I.D.E.D.H., n° 4, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, Université de Montpellier I, 1995, pp. 110-111.

## I. – LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT, DROIT FONDÉ SUR LA RECONNAISSANCE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Dire que le droit au développement est fondé sur la reconnaissance de la dignité humaine c'est s'interroger sur son universalité et partant sur son titulaire. À partir du moment où la Déclaration universelle des droits de l'homme pose en son préambule et en son article 1<sup>er</sup> le principe de « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine », on peut en déduire que tout homme et tous les hommes, où qu'ils se trouvent, en Afrique ou ailleurs, ont droit au développement, surtout lorsqu'il est établi que le fondement des droits de l'homme c'est l'égale dignité <sup>17</sup>. Ainsi, on ne peut définir les droits de l'homme, et partant le droit au développement sans se référer à ce postulat fondamental qu'est la dignité. Le droit se trouve quasiment impuissant à justifier un tel postulat. Pour cette raison, une autre démarche rationnelle est nécessaire. Elle consiste à montrer que le développement est consubstantiel à l'homme (A), et que le droit au développement véhicule l'idée de justice (B).

## A. - Le développement est consubstantiel à l'homme

L'être humain, par une réflexion à l'intérieur de son existence sur le fondement et le sens de celle-ci, se découvre comme un être à la fois autonome et dépendant par rapport à ce qui n'est pas lui. Partant, la personne humaine est capable de saisir sa destinée, c'est-à-dire de découvrir ce qu'elle doit réaliser pour soi, dans le monde avec les autres, afin d'être authentiquement humaine <sup>18</sup>. Elle est donc un être en développement, en croissance et en progrès, toujours en marche vers sa pleine réalisation.

Cette tension tient de la nature relationnelle que l'homme doit assumer et faire valoir; de sa puissance créatrice, par laquelle il doit vaincre les contingences matérielles qui l'entourent; de sa liberté qui le pose comme être autonome, et qui fait qu'il soit responsable de ses actes, sujet et fin de ses activités; c'est pourquoi il possède une éminente dignité dont se déduisent des prérogatives inviolables <sup>19</sup> quant à l'exercice de son autonomie; enfin, de sa soif de plénitude qui l'unit à une union transcendante de son être. La notion de développement exprime bien cette tension.

Tel qu'il apparaît, le développement est naturel à l'homme; il rend compte de ce que l'homme vit dans sa singularité, son dynamisme, sa

<sup>17.</sup> Voir J. Kis, L'égale dignité. Essai sur les fondements des droits de l'homme, Coll. « Esprit/Seuil », Seuil, Paris, 1988, 225 pages.

<sup>18.</sup> H. DE DECKER, « Droits de l'homme et droit au développement : concurrence ou complémentarité ? », dans Actes du Colloque de Yaoundé (9-11 novembre 1994), Droits de l'homme en Afrique Centrale, dir. D. MAUGENEST et P.-G. POUGOUÉ, éd. UCAC/et KARTHALA/Paris, 1995, p. 208.

<sup>19.</sup> H. DE DECKER, ibid.

recherche de plénitude vers la transcendance. Le développement résume bien la tension de l'homme vers la plénitude d'être. C'est un développement qui concerne toute personne humaine et toute la personne humaine.

Le développement ne peut donc se réduire à la simple croissance économique. Pour être authentique, il doit être intégral, c'est-à-dire promouvoir tout homme et tout l'homme. Comme l'a fort pertinemment souligné un auteur, « nous n'acceptons pas de séparer l'économique de l'humain, le développement des civilisations où il s'inscrit. Ce qui compte pour nous, c'est l'homme, chaque homme, chaque groupement d'hommes, jusqu'à l'humanité tout entière » <sup>20</sup>.

Chaque homme est donc appelé à se développer, car toute vie est vocation. Ainsi, dès la naissance, est donné à tous, en germe, un ensemble d'aptitudes et de qualités à faire fructifier. Doué d'intelligence et de liberté, l'homme est responsable de sa croissance, comme de son salut <sup>21</sup>. Aidé, parfois gêné, par ceux qui l'éduquent, chacun demeure, quelles que soient les influences qui s'exercent sur lui, l'artisan principal de sa réussite ou de son échec : « par le seul effort de son intelligence et de sa volonté, chaque homme peut grandir en humanité, valoir plus, être plus » <sup>22</sup>. Ce développement n'est pas seulement celui d'un seul homme, il est aussi celui de tous les hommes : « chaque homme est membre de la société ; il appartient à l'humanité tout entière. Ce n'est pas seulement tel ou tel homme, mais tous les hommes qui sont appelés à ce développement plénier [...] » <sup>23</sup>.

La Charte africaine a, par ricochet, adopté une telle conception <sup>24</sup>, tandis que la Déclaration du 4 décembre 1986 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit au développement est allée davantage dans ce sens. Elle reconnaît que le développement est un processus global et le situe dans le prolongement normal de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* <sup>25</sup>. C'est dire que « dans la conception de la Charte africaine et de la déclaration de 1986, l'être humain est au centre du développement » <sup>26</sup>.

En somme, le besoin de développement est consubstantiel à l'homme. Le droit au développement est nécessairement lié à la destinée de l'homme et

<sup>20.</sup> L.-J. LEBRET, O.P., Dynamique concrète du développement, Paris, Économie et Humanisme, Éd. Ouvriers, 1961, p. 28.

<sup>21.</sup> G. FILIBECK, Les droits de l'homme dans l'enseignement de l'Église : de Jean XXIII à Jean-Paul II, Libreria Editrice Vaticana, 1992, p. 206.

<sup>22.</sup> Id., p. 206.

<sup>23.</sup> Id., p. 207.

<sup>24.</sup> Voir P.-G. Pougoué, « Lecture de la Charte Africaine des Droits de l'homme et des peuples », dans op. cit., supra, note 18, p. 40; voir aussi le préambule et l'article 22 de la Charte africaine.

<sup>25.</sup> Voir l'article 1er, § 1 de la Déclaration.

<sup>26.</sup> P.-G. Pougoué, op. cit., p. 41.

au destin de l'humanité <sup>27</sup> et l'absence du développement éloigne de l'idéal universaliste. Ainsi, « la grande disparité entre les riches et les pauvres est assurément un frein à l'universalisme sans qu'il soit besoin d'évoquer les particularismes culturels » <sup>28</sup>.

Le développement dont il s'agit est complexe, il part de la personne et s'élargit à la dimension sociale. Parce qu'il est consubstantiel à l'être humain, il est un véritable droit de l'homme, sans lequel l'égale dignité de la personne humaine n'est que chimère. On n'a pas le droit d'y mettre des freins, car il permet d'humaniser le monde et de réaliser progressivement, dans la justice, les aspects de la plénitude de l'homme.

## B. - Le droit au développement véhicule l'idée de justice

Par les interactions qu'il impose, le développement doit être envisagé dans la réciprocité, mieux encore dans la multilatéralité. L'homme ne le mène avec succès qu'avec les autres, et ceux-ci ne le mènent qu'avec lui, conformément au principe de l'égale dignité, et donc de justice.

Le mot droit est lié à la justice, qui régit les rapports en société et oblige à rendre à chacun ce qui lui est dû, c'est-à-dire ce à quoi il a droit. Ainsi entendu, le droit au développement est l'objet propre de la justice. Ce droit postule en effet que « le bien commun consiste dans la création de conditions politiques et sociales qui permettent à chacun d'exercer son autonomie, de la manière la plus satisfaisante, sans qu'on lèse la dignité de l'autre » <sup>29</sup>. Ainsi, les êtres humains peuvent percevoir, en vertu d'une connaissance de soi et de l'autre, les exigences fondamentales selon lesquelles ils doivent orienter leur comportement, pour développer l'humanité vers le bonheur. La cohérence d'un tel système suppose que tout membre de la communauté soit considéré comme fondamentalement égal aux autres. Cette égalité ne peut porter que sur ce qui est spécifiquement humain en chacun d'eux, leur autonomie, qui fonde une égale dignité au delà de toute différence, parfois secondaire <sup>30</sup>.

Pour K. M'baye, « le relèvement des niveaux de vie, l'instauration d'une justice sociale et l'observation scrupuleuse du principe de l'égalité des hommes, des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, sont la seule

<sup>27.</sup> Pour K. M'BAYE, le droit au développement « porte en lui non seulement l'idée de progrès économique, mais aussi de progression et de la dignité humaine, de la sécurité, de la justice et de l'équité »; voir « Le droit au développement », dans R.-J. DUPUY (dir.), Le droit au développement au plan international, Colloque, La Haye, 16-18 octobre 1979, Sijthoff et Noordhoff, 1980, p. 281.

<sup>28.</sup> P.-G. Pougoué, op. cit., p. 42.

<sup>29.</sup> H. DE DECKER, op. cit., p. 209.

<sup>30.</sup> Sur la question, J. Kis, op. cit., pp. 109-137.

assurance possible pour la paix et la sécurité internationale » <sup>31</sup>. L'éminent juriste pense que « la base de toute communauté, c'est la reconnaissance et l'obligation de tendre vers la justice sociale. C'est la reconnaissance et l'application du droit au développement, qui seules peuvent constituer à la longue la réconciliation entre sous-développement et droits de l'homme » <sup>32</sup>. Aussi avertit-il : « En divisant l'humanité, la pauvreté risque finalement d'opposer les riches aux pauvres et d'encourager des idéologies extrémistes en provoquant des oppositions farouches et la haine » <sup>33</sup>.

Le droit au développement, parce qu'il véhicule l'idée de justice, est susceptible de rétablir l'égalité entre les hommes. Toutefois, si « c'est bien l'homme qui est la finalité profonde de tout droit, il faut répéter inlassablement que le droit au développement n'affranchit pas la collectivité du respect du droit à la différence culturelle, politique, philosophique ou morale [...] » <sup>34</sup>.

On distingue généralement la justice générale et la justice particulière ; la justice commutative et la justice distributive ; la justice vindicative ou judiciaire et la justice sociale.

La justice générale ou légale ordonne au bien public les actes des membres de la société. Elle est dite générale parce qu'elle implique la pratique de toutes les vertus, et légale parce qu'elle a pour effet de rendre l'activité humaine conforme à la loi. Elle est le fait des autorités publiques. La justice particulière, quant à elle, fait rendre à chacun ce qui lui est dû suivant une loi d'égalité.

La justice commutative règle les rapports entre personnes privées et fait que les échanges s'accomplissent selon une loi d'égalité arithmétique, sans considération des qualités ou mérites des personnes. Ici, seules les choses échangées entrent en ligne de compte. En cas de violation, la justice commutative entraı̂ne l'obligation de restituer ou de réparer.

La justice distributive, par contre, concerne les rapports de la société avec ses membres. Elle assure une distribution des biens et des charges publics proportionnellement aux mérites et aux capacités de chacun. Elle vise à une égalité, non pas arithmétique, mais géométrique (ou proportionnelle) <sup>35</sup>.

- 31. K. M'BAYE, « Droits de l'homme et pays en développement », dans Mélanges René-Jean Dupuy, op. cit., p. 220.
  - 32. K. M'BAYE, op. cit., p. 221.
  - 33. Id., p. 220.
- 34. G. Cohen-Jonathan, «René Cassin et la conception des droits de l'homme », R.D.H., 1985, p. 85.
- 35. Pour le doyen Georges Vedel, «en justice commutative, la dignité, la liberté, l'égalité peuvent faire l'objet de trocs tentants, et qui sait ? matériellement fructueux. En justice distributive, de tels trocs sont infâmes »; or, observe l'éminent auteur, «toute l'évolution des droits de l'homme, à partir de leur enracinement dans un droit objectif dominant et bornant le contrat social, s'est faite dans un approfondissement et un accroissement des exigences de la justice distributive [...]. L'égalité, au cours des deux siècles, change totalement de sens et dans

La justice vindicative est celle qui est rendue par la justice judiciaire, si l'on peut s'exprimer ainsi. Enfin, la justice sociale concerne les rapports sociaux orientés vers le bien commun. Elle a un triple but : développer les ressources sociales, les répartir par le biais d'institutions compétentes et distribuer aux personnes les rôles qui les font participer à l'œuvre commune. Autrement dit, la justice sociale doit promouvoir la dignité de l'homme, la solidarité et la participation.

En appliquant ces différentes formes de justice au droit au développement, cela revient à faire prendre conscience de ce que le développement est un processus de la personne en relation avec les autres; c'est vouloir que ce droit soit soumis à la justice commutative pour que la relation d'échanges entre individus se fasse à égalité ou tende vers cette égalité. C'est le situer par rapport à la justice distributive; c'est aussi le lier à la justice judiciaire. C'est enfin lier ce droit à la justice sociale pour rechercher l'équité dans les relations multiples de l'individu avec les autres ou avec sa communauté, au service du bien commun.

En somme, le droit au développement, véritable enracinement dans l'être même de la personne humaine, formule bien le mouvement générique de celle-ci, en constante recherche de sa plénitude d'être individuel et social. Il doit être organisé et exprimé à tous les niveaux de l'humanité pour assurer à tous les êtres humains cette croisance, ce plus-être vers lequel ils tendent naturellement tous.

## II. – LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT, DROIT GARANTISSANT UNE EXISTENCE DANS LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE

Le droit au développement relève par ces éléments constitutifs des droits de la personne. Il appartient dès lors aux droits subjectifs <sup>36</sup>, et fait partie de la troisième génération des droits, c'est-à-dire les droits de solidarité <sup>37</sup>. Il est destiné à satisfaire les besoins tant matériels que non matériels de la personne humaine. Il suppose par conséquent une répartition des chances et des ressources <sup>38</sup>.

tous les domaines, s'analyse en une chasse inécessante aux injustices commutatives ». Voir G. VEDEL, « Les droits de l'homme : quels droits ? Quel homme ? », dans Mélanges René-Jean Dupuy, op. cit., p. 359.

- 36. Voir M. Flory, « L'accès aux droits fondamentaux : le développement », Collectif, dans L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, op. cit., p. 134.
- 37. Voir, entre autres, M. Bennouna, Droit international du développement: Tiers-monde et interpellation du droit international, Paris, Berger-Levrault, 1983, p. 21; K. Vasak, « Les différentes catégories des droits de l'homme », dans A. Lapeyre, F. De Tinguy et K. Vasak (dir.), Les dimensions universelles des droits de l'homme, vol. 1, Bruyant, Bruxelles, 1990, pp. 303 et s.
  - 38. M. Flory, Droit International du développement, PUF, Paris, 1977, p. 171.

D'après l'article 2 al. 1<sup>er</sup> de la Déclaration du 4 décembre 1986 sur le droit au développement, « l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être [...] le bénéficiaire du droit au développement ». L'analyse des éléments constitutifs (A) et de l'objet ultime (B) de ce droit permet d'approfondir cette perception et de voir dans quelle mesure il peut garantir une existence digne à la personne humaine, avec toutes les limites qui sont celles d'un droit dont la mise en œuvre et l'effectivité font problème.

# A. – Les éléments constitutifs du droit au développement garantissent la dignité de l'homme

Le droit au développement est constitué pour une large part des droits non contestés de l'homme : liberté civile et politique, droit à la vie, égalité (« les hommes naissent libres et égaux en droit ») 39. Il comprend également le droit à l'alimentation et à la nutrition, le droit à la santé, au logement et à l'éducation. Tous ces droits doivent être assurés indistinctement dans le cadre du respect et de la promotion du droit au développement. C'est donc tout à fait logique que l'article 6 § 2 de la Déclaration du 4 décembre 1986 sur le droit au développement rappelle le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme : « Tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants; la réalisation, la promotion et la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier d'une attention égale et être envisagées avec une égale urgence». Il en résulte que « l'essence même du droit au développement s'articule autour du respect de tous les droits fondamentaux » 40. Par exemple, le droit au respect de la vie et à l'intégrité physique implique le rejet des tortures, mais aussi l'obligation de soigner son corps et de se développer physiquement (c'est le droit à la santé), l'obligation à créer des conditions idoines et décentes de vie (c'est le droit au travail et au logement), l'obligation de se former en tant que personne humaine (c'est le droit à l'éducation). Le droit à la sûreté de la personne nécessite la reconnaissance juridique et l'égale protection de tous devant la loi, des juridictions compétentes et honnêtes, le droit à la défense et le respect de la vie privée et familiale.

Tous ces droits civils, politiques, économiques et sociaux sont liés entre eux et se conditionnent mutuellement en vue d'un développement intégral de chaque homme et de tous les hommes. C'est dans ce sens que le préambule de la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit au développement appréhende la notion de développement.

<sup>39.</sup> Voir M. Flory, loc. cit., supra, note 36, p. 135; voir aussi P.-G. Pougoué, op. cit., p. 41. 40. M. Flory, op. cit., p. 133.

En ce qui concerne en particulier le droit au respect de la vie dans ses effets les plus frappants dans la société africaine que sont le droit à la sûreté de la personne et le droit à être jugé, il s'agit de droits qui contribuent à la qualité de la vie, à savoir le droit au travail, au logement, à la santé, à l'éducation et à la justice. Tous les États ont une obligation fondamentale de les promouvoir par des structures politiques, économiques, sociales et juridiques appropriées qui en garantissent progressivement à l'ensemble des citovens la jouissance. À titre d'exemple, l'État va garantir le droit à la santé en assurant une santé publique adéquate, en favorisant l'accès de tous aux soins sanitaires et en favorisant l'hygiène publique. Le droit à l'éducation va être garanti par l'organisation de réseaux scolaires sur l'ensemble du territoire national, par la scolarisation primaire obligatoire et l'accès de tous à l'enseignement secondaire et universitaire. Quant au droit au travail, l'État va en garantir la jouissance par le Code du Travail qui assure la protection du travailleur et par la création d'un office de l'emploi. Pour ce qui est du droit au logement, sa jouissance va être garantie à travers une politique d'encouragement à l'investissement immobilier au profit des familles à revenus modestes et par la planification urbaine. Enfin, pour le droit d'accès à la justice, l'État va en garantir la jouissance par une organisation juridictionnelle adaptée, un aménagement approprié des procédures d'accès et un choix judicieux du droit applicable.

Ces conditions matrielles d'existence, participent du droit au développement. Éléments constitutifs de ce droit, elles sont en définitive des droits individuels au développement de la personne. Elles traduisent bien le fait que « le droit au développement a une dimension individuelle (rejoignant ainsi le droit au plein épanouissement de la personnalité implicitement reconnu par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui traite du droit à l'éducation) » <sup>41</sup>. Toutefois, elles montrent aussi que le droit au développement en lui-même n'est rien. Il est un droit individuel précisément grâce aux droits individuels existants qui en sont des éléments constitutifs. Ainsi, la méconnaissance de l'un de ces droits signifierait la négation du droit au développement. Droit tiraillé, il est partout, il est au bout de chaque droit individuel. On s'aperçoit finalement que le droit au développement est un « droit-synthèse » <sup>42</sup>, un « droit-somme » <sup>43</sup> ou un « droit-synthèse » <sup>44</sup>, un « droit-somme » <sup>43</sup> ou un « droit-synthèse » <sup>44</sup>

<sup>41.</sup> K. VASAK, op. cit., p. 304.

<sup>42.</sup> Ihid

<sup>43.</sup> Expression utilisée par R.-J. Dupuy, «Thème et variation sur le droit au développement », dans Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – Méthodes d'analyse de droit international, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Paris, Pedone, 1984, p. 275.

matrice » <sup>44</sup>, qui englobe un certain nombre de droits de l'homme déjà reconnus, qu'il dynamiserait et valoriserait <sup>45</sup>.

En somme, le droit au développement est constitué du droit de tout homme à son épanouissement plénier. L'épanouissement humain dont il s'agit ne concerne pas uniquement la croissance économique, mais également le progrès de la santé, l'émancipation sociale, la promotion culturelle et religieuse, la participation politique. Ainsi, la dignité humaine s'exprime de manière multiforme, même si le bien-être économique en constitue la base matérielle.

# B. – L'objet du droit au développement : la préservation de la dignité humaine

Le droit au développement pose le problème de sa finalité. Celle-ci concerne le respect de la dignité de l'homme, puisqu'il est le bénéficiaire du droit au développement. En effet, « acteur central du développement, l'être humain constitue, en dernière analyse, la finalité suprême du développement » <sup>46</sup>. De ce point de vue, le droit au développement « apparaît, et de manière incontestable, comme un droit de l'homme, un droit dont le but est l'amélioration constante du bien-être des individus auxquels il doit assurer l'entier et libre épanouissement » <sup>47</sup>. Mais, formuler un objectif est une chose, l'atteindre en est une autre.

## 1. La formulation de l'objet du droit au développement

Lors de la négociation des Accords de Lomé III, la primauté de l'homme dans la justification, le contenu et la mise en œuvre du droit au développement fut la base de nombreuses interventions <sup>48</sup>. C'est ainsi que dès l'inauguration des négociations, le 6 octobre 1983, le Président de la CEE mettait l'accent sur « le respect de la dignité humaine, le mieux-être et l'épanouissement des capacités des êtres humains » <sup>49</sup>, qui devaient être « considérés comme des objectifs conférant au développement son importance et sa signi-

- 45. K. Vasak, op. cit., p. 305.
- 46. A. AMOR, op. cit., p. 113.
- 47. A. AMOR, op. cit., pp. 113-114.

<sup>44.</sup> Le terme est de M. Bedjaoui, dans *Pour un nouvel ordre économique international*, Unesco, 1979. N. Ma-Dounga et E. Totah, pour leur part, parlent de « droit-carrefour » dans un article intitulé « Le droit au développement est-il oui ou non inclu dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme ? », dans F. Massart et C. Roosens (dir.), *Francophonie, CEE et droits fondamentaux*, Louvain-la-Neuve, Académica, 1990, 51, p. 56.

<sup>48.</sup> Cf. D. Vignes, «L'homme ACP, acteur et bénéficiaire principal du développement dans Lomé III et IV. Fins humanitaires de la coopération au développement et promotion des droits de l'homme dans un système particulier », dans Mélanges René-Jean Dupuy, op. cit., p. 367.

<sup>49.</sup> Cité par D. Vignes, ibid.

fication » <sup>50</sup>. Cette préoccupation sera consacrée dans la Convention en son article 4, confirmée par la Convention de Lomé IV, signée en décembre 1989 dans laquelle on pouvait lire, en son article 4, que « la Coopération ACP-CEE vise [...] à l'amélioration du bien-être des populations [...], à l'épanouis-sement des capacités humaines, au respect de la dignité humaine [...] » <sup>51</sup>.

Au regard de ce qui précède, peut-on dire, comme M. M'baye, que « c'est la reconnaissance et l'application du droit au développement qui seules peuvent constituer à la longue la réconciliation entre sous-développement et droits de l'homme », surtout que, comme le précise cet auteur, « le droit au développement intègre les droits de l'homme et particulièrement les droits civils et politiques » <sup>52</sup> ? On le peut, mais pas dans l'absolu. En effet, on ne peut pas dire que celui qui a besoin de l'assistance de l'État, mais qui ne la reçoit pas, est vraiment libre. Ainsi, « la dignité humaine n'est pas respectée lorsqu'un État, pour relever le niveau de vie, sacrifie les libertés » <sup>53</sup>, car l'essence du droit au développement, pour rejoindre M. M'baye, et pour reprendre M. Flory, « s'articule autour du respect de tous les droits fondamentaux » <sup>54</sup>. Autrement dit, « le développement est une condition nécessaire aux droits individuels » <sup>55</sup>, mieux de l'effectivité des droits de l'homme <sup>56</sup>.

À l'analyse, ce dont il est question dans le droit au développement, c'est le développement humain intégral, c'est-à-dire le développement de tout homme et de tout l'homme, spécialement des plus pauvres et des plus démunis. Comme le déclare, à juste titre, le pape Jean-Paul II, « parce qu'il a cette dignité humaine incomparable, l'homme ne peut vivre dans des conditions de vie sociale, économique, culturelle et politique infra-humaines » <sup>57</sup>. Il en résulte que « le développement intégral suppose le respect de la dignité humaine qui ne peut se réaliser que dans la justice et la paix » <sup>58</sup>. Pour M. Imbert, « cette notion de dignité doit être le seul point de référence audelà de cette considération utilitaire, si l'on veut vraiment supprimer les obstacles qui empêchent les droits de l'homme d'être effectivement inaliénables, donc inconditionnels » <sup>59</sup>. Cette suggestion est particulièrement

<sup>50.</sup> Ibid.

<sup>51.</sup> Id., p. 368.

<sup>52.</sup> K. M'BAYE, dans Mélanges René-Jean Dupuy, op. cit., p. 221.

<sup>53.</sup> M. Flory, op. cit., pp. 135-136.

<sup>54.</sup> Ibid.

<sup>55.</sup> F. Sudre, dans Droits de l'homme en Afrique centrale, Actes du Colloque de Yaoundé (9-11 novembre 1994), op. cit., p. 242.

<sup>56.</sup> M. LEVINET, dans Droits de l'homme en Afrique centrale, ibid., p. 241.

<sup>57.</sup> JEAN-PAUL II, L'Église en Afrique, présentation par B. NYOM, L. MPONGO et J. MBARGA de l'Institut Catholique de Yaoundé, éd. du Cerf, Paris, 1995, pp. 66-67.

<sup>58.</sup> JEAN-PAUL II, op. cit., p. 67.

<sup>59.</sup> P.-H. IMBERT, op. cit. pp. 751-752.

valable pour le droit au développement, droit prospectif par essence, dont la finalité demeure pour l'essentiel un idéal difficile à atteindre.

### 2. Le respect de la dignité humaine, un idéal d'accomplissement difficile

Suffit-il de proclamer un droit pour qu'il devienne réalité et qu'il soit respecté par tous ? Encore faut-il avoir les moyens de sa mise en œuvre, et surtout la volonté de le faire. Le droit au développement fait partie de ces droits de l'homme dont la mise en œuvre et, partant, la finalité sont d'accomplissement difficile. Cela tient à plusieurs facteurs que d'éminents auteurs, pour la plupart adversaires du droit au développement 60, ont, à maintes reprises, évoqués : son acceptation par les États, la détermination exacte de son titulaire, l'identification de celui ou de ceux auxquels il est opposable, enfin la possibilité d'une sanction propre à en assurer le respect. Tout ceci a amené le professeur J. Rivero à adopter une attitude négative vis-à-vis du droit au développement. Pour l'éminent auteur, « l'affirmation d'un droit au développement, tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une définition des moyens permettant de rendre effectifs les droits économiques et sociaux déjà reconnus, ne servirait que faiblement la cause, fondamentale pour l'avenir de la planète, de la possibilité pour tous les hommes d'accéder aux conditions permettant le respect et l'épanouissement de leur personnalité » 61.

Au Cameroun, par exemple, l'effectivité des droits, tels le droit au logement, le droit à la santé et le droit à l'éducation (pour ne citer que ceux-là) est davantage un idéal qu'une réalité.

En ce qui concerne, le droit au logement, sa promotion par l'État et son exercice par les citoyens, du moins la majorité, sont très timides. Par la promotion du droit au logement, l'État lutte contre la pauvreté, la misère, les taudis et les bidonvilles. Au Cameroun, certes, l'État est soucieux d'assurer un logement décent à une bonne partie de la population; toutefois, son action demeure très mitigée, tant au niveau de la conception de la politique du logement qu'au niveau de sa mise en œuvre. La conception de la politique du logement est l'œuvre presque exclusive du pouvoir central. Les municipalités n'y participent que de très loin; elles sont, en la matière, assujetties à l'État, et la réalité est celle d'un effacement communal. Ici, la

<sup>60.</sup> Lire, entre autres, R. Pelloux, « Vrais et faux droits de l'homme. Problèmes de définition et de classification », RDP, 1981, pp. 53 et s.; J. RIVERO, « Déclarations parallèles et nouveaux droits de l'homme », R.T.D.H., n° 4, 1990, p. 324; G. HAARSHER, « Les droits collectifs contre les droits de l'homme », R.T.D.H., n° 3, 1990, pp. 234 et s. et, J. RIVERO, « Vers de nouveaux droits de l'homme », dans Bulletin de l'Assemblée pour la fidélité à la pensée du Président R. Cassin, mai 1983, p. 15.

<sup>61.</sup> Conclusion adoptée en 1978 lors de la réunion d'experts organisée par l'UNESCO sur les droits de l'homme, les besoins humains et l'instauration d'un NOEI, 19-23 avril 1978, cité par M. Flory, op. cit., pp. 134-135.

tutelle de l'État reste très forte; de plus, les communes camerounaises connaissent une faiblesse financière et une forte dépendance technique vis-àvis de l'État.

La politique de promotion de l'habitat devrait être traduite dans les faits par un certain nombre d'organismes que l'État a créés ou dans lesquels il a pris des actions. Il s'agit de la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux (MAETUR), du Crédit Foncier (CFC), organisme financier chargé du financement de la politique de l'habitat au Cameroun, et de la Société immobilière du Cameroun (SIC), chargée de la promotion de l'habitat social selon un système de location et de location-vente. L'examen des diverses réalisations de ces organismes montre que beaucoup reste à faire dans le domaine de l'habitat au Cameroun.

L'exercice du droit au logement est intimement lié à l'accès à la terre et donc à la possession d'une parcelle de terrain pour construire. Au Cameroun, en ville plus qu'en campagne, le problème se pose avec acuité. En effet, pour être bien logé, il faut que l'espace à occuper soit aménagé ou qu'il soit susceptible de l'être. Or, le rythme de croissance de la population urbaine est proportionnellement supérieur aux possibilités d'obtention d'espaces aménagés. Il en résulte que la croissance urbaine n'est pas totalement maîtrisée; aussi, l'offre de terrains aménagés reste en deçà de la demande.

Cet état de fait pose de sérieux problèmes fonciers qui constituent un obstacle à l'exercice du droit au logement. L'État tente, mais très timidement, et souvent maladroitement, de s'assurer la maîtrise des sols au moyen du droit et de la planification urbaine, pour favoriser un exercice ordonné du droit au logement.

Pour ce qui est du droit à la santé, si l'État a l'obligation d'assurer la santé au nom de tous et pour tous, ce n'est pas toujours le cas dans la réalité. L'obligation pour l'État d'assurer la santé au nom de tous signifie que l'État doit exercer la police sanitaire en s'efforçant de prévenir l'atteinte à la santé, et si l'agression se développe, de prendre des mesures nécessaires pour l'enrayer. En somme, la sauvegarde du droit à la santé dans le cadre de la santé au nom de tous devrait être mise en œuvre par la lutte contre les maladies contagieuses et la recherche de l'immunisation collective, par la vaccination obligatoire. Pour ce qui est de la vaccination obligatoire, par exemple, on est passé, au Cameroun, de l'exigence de vaccination à un libéralisme préjudiciable. Pourtant, le décret n° 68/DF/420 de 1968 impose, en son article 6, l'obligation de vaccination au BCG (Bacille Calmet Guerin) à toute personne âgée de moins de 20 ans.

En ce qui concerne l'obligation pour l'État d'assurer la santé pour tous, la plupart des États, pour l'assurer, adoptent une stratégie qui vise la satisfaction des besoins matériels et une approche en fonction des risques. La satisfaction des besoins matériels concerne le droit aux soins médicaux, le droit à un environnement sain et le droit à l'alimentation. Ces droits sont

aujourd'hui de réalisation difficile au Cameroun, pour des raisons structurelles et conjoncturelles. L'approche en fonction des risques prend en considération la faiblesse des moyens matériels dont dispose la majorité de la population et la nécessité d'assurer une protection accrue aux groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés. Au Cameroun, si le Code de travail interdit les travaux insalubres et dangereux aux jeunes enfants en vue de protéger leur santé, la réalité est tout autre.

En ce qui concerne, enfin, le droit à l'éducation, son effectivité pose deux problèmes d'égale importance : un problème d'accès et un problème de qualité de l'éducation. Le Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pose un certain nombre d'exigences que l'État doit satisfaire en vue d'assurer aux citoyens le plein exercice du droit à l'éducation :

- « a) l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous :
- «b) l'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
- «c) l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
- « d) l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure du possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ;
- «e) il faut poursuivre activement le développement du réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant » <sup>62</sup>.

Bien plus, l'État doit respecter la liberté des parents de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des autorités publiques <sup>63</sup>.

Relativement à l'accès à l'éducation, la première série d'exigences du Pacte pose un problème de moyens financiers pour la réalisation des structures d'accueil, tandis que la seconde pose avant tout un problème de politique de l'éducation. Sur l'un et l'autre terrains, le résultat est décevant. Au Cameroun, par exemple, les structures d'accueil sont largement insuffisantes et l'on observe une tendance, voire une tentation, d'uniformisation de la politique d'éducation de la part de l'État qui ne reconnaît pas toujours la spécificité des différents ordres d'enseignement.

La qualité de l'éducation se juge au contenu des enseignements dispensés ainsi qu'au produit qui en sort. Plus de 30 ans après l'indépendance, on peut remarquer qu'au Cameroun, le contenu des programmes n'a pas toujours

<sup>62.</sup> Article 13, al. 2 du Pacte.

<sup>63,</sup> Article 13, al. 3 du Pacte.

tenu compte des finalités de la formation, des exigences du marché de l'emploi, encore moins des réalités du pays. Cela n'est pas sans répercussions sur les produits de l'éducation. En effet, les systèmes éducatifs africains et singulièrement celui du Cameroun mettent tellement l'accent sur les questions de discipline que les produits qui en sortent sont, dans l'ensemble, marqués par la recherche du conformisme, loin de tout esprit de liberté, d'initiative, et donc aussi de responsabilité.

Il existe d'autres obstacles qui rendent hypothétique la finalité du droit au développement. On peut citer, entre autres, l'inadaptation aux réalités profondes et aux besoins de la population des pays en développement, les insuffisances conceptuelles et structurelles dans la mise en œuvre des activités de développement ; enfin, et selon le rapport de la Consultation globale sur le droit au développement comme droit de la personne, « la concentration du pouvoir économique et politique dans les pays industrialisés les plus importants et la prise de décision non démocratique dans les institutions internationales économiques, financières et de commerce » <sup>64</sup>.

Alors que faire? Nous pensons, comme l'ont suggérer les professeurs Cot et Pellet, que l'ONU – et l'OUA, au niveau africain – devraient « exiger de leurs membres un respect sincère de l'éminente dignité de la personne humaine et de ses droits fondamentaux, ceux sans lesquels l'homme est avili, ceux dont la violation, flagrante ou larvée, constitue une menace pour la communauté des peuples libres » <sup>65</sup>. Le sort du droit de l'homme au développement en dépend ; faute de quoi, on serait amené à se demander si la dignité humaine a réellement besoin du droit au développement.

<sup>64.</sup> Voir P. Arsenault, « L'effectivité du droit au développement », dans L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, op. cit. p. 121.

<sup>65.</sup> J.-P. Cot et A. Pellet, La Charte des Nations Unies, Economica, Paris, 1985, p. 14.

## Le droit à des conditions matérielles d'existence minimales en tant qu'élément de la dignité humaine (articles 2 et 3 de la CEDH)

PAR

#### ALAIN DIDIER OLINGA

Université de Yaoundé II (Cameroun)

« Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'État qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée. la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point trop contraire à la santé »

MONTESQUIEU De l'Esprit des lois livre XXIII, chap. 29.

« Celui qui le premier a dit que le Gouvernement devait seul à l'indigent des secours de toute espèce et dans tous les âges de la vie a dit une absurdité; car le produit de toutes les impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable »

Député Delocroy, 2 octobre 1796, propos cité par M.A. Barthe, « Pauvretés et État-providence », RIAS, 1991, 3, p. 186.

La grande pauvreté constitue aujourd'hui l'un des défis majeurs du droit international des droits de l'homme. Elle étale au grand jour les limites de la protection internationale effective des droits de l'homme, pour l'essentiel cantonnée jusqu'ici à la garantie des droits civils et politiques. Les procédures de garantie des droits économiques et sociaux restent, en effet, lacunaires en droit international. Puisqu'il n'est pas certain que ces procédures seront rapidement étoffées, d'une part, et que, d'autre part, la situation des plus démunis ne saurait souffrir de délai, il y a lieu d'envisager les voies et moyens de les faire bénéficier des conditions matérielles d'existence minimales, par une interprétation résolument sociale des dispositions relatives aux droits civils et politiques. Ce volontarisme interprétatif, dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, peut emprunter soit la forme de l'obligation positive imposée aux États, soit la forme technique de

la protection dite par ricochet. Le propos de cette note consiste à voir quelle peut être l'utitilité de la protection par ricochet dans la lutte contre la grande pauvreté dans le cadre de la Convention européenne. En d'autres termes, la question est la suivante : la protection par ricochet peut-elle permettre, dans le champ de la Convention de sauvegarde, une garantie efficace des droits sociaux élémentaires des individus et, notamment, garantir aux plus démunis du moment des moyens matériels minimums d'existence, élément de leur dignité ? Cette note est bâtie sur l'hypothèse que le droit, le droit international des droits de l'homme en général et la Convention européenne en particulier, peuvent contribuer à la résorption de la grande pauvreté et que, pour ce qui est de la Convention, la protection par ricochet est un technique parfaitement utilisable dans cette entreprise.

Mais d'abord, qu'est-ce que la protection par ricochet ? Ce terme désigne la rationalisation doctrinale d'une technique jurisprudentielle des organes de la Convention, de la Cour notamment. C'est d'ailleurs, à ce jour, l'une des techniques - la seule ? - d'interprétation attribuées à la Cour qu'elle n'a jamais nommée ou revendiquée dans ses arrêts. En vertu de cette technique, selon une formulation désormais classique, les organes de la Convention peuvent « étendre la protection de certains droits garantis par la Convention à des droits non expressément protégés par elle » 1. Selon une autre formulation, avec la protection par ricochet il s'agit de « vérifier si l'atteinte à un droit non garanti ou non reconnu n'entraîne pas, 'par ricochet' en quelque sorte, la violation d'une [...] disposition de la Convention » 2. Il n'est point question ici de s'attarder sur les problèmes théoriques que peuvent poser ces formulations. Il suffit de voir comment les situations de grande détresse matérielle peuvent être examinées sur le terrain de la Convention. Le travail concerne les articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention. Pour que le travail ait quelque rigueur - car des constructions trop hardies risquent d'être douteuses -, on partira toujours du principe qu'il s'agit d'assurer à tous une alimentation quotidienne minimale, un logement qui met à l'abri des intempéries, des soins pour maintenir sa santé, de quoi se vêtir. Il s'agit là d'un minimum incompressible, qui se traduit d'ailleurs en prérogatives juridiques dans des instruments adoptés dans le cadre des Nations Unies (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ou dans les cadres régionaux (Charte sociale européenne, par exemple). Deux aspects seront successivement abordés dans cette étude : l'aspect qui paraît le moins problématique, à savoir l'établissement matériel de la violation par ricochet des articles 2 et 3 de la Convention, du fait des situations de grande détresse matérielle (I); puis l'aspect qui paraît plus complexe, à savoir l'imputation

<sup>1.</sup> F. Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Paris, PUF, 1989, p. 183.

G. COHEN-JONATHAN, La Convention européenne des Droits de l'homme, Economica, 1989,
 85.

aux Parties contractantes de la violation par ricochet des articles 2 et 3 de la Convention, du fait de l'existence des situations de grande détresse matérielle (II).

## I. – L'ÉTABLISSEMENT MATÉRIEL DE LA VIOLATION PAR RICOCHET DES ARTICLES 2 ET 3 DE LA CONVENTION PAR LES SITUATIONS DE DÉTRESSE MATÉRIELLE

Nous analyserons tour à tour la violation par ricochet du droit à la vie, puis la violation par ricochet de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants. L'insistance sera mise chaque fois sur les positions au sein de la doctrine et sur les réalités jurisprudentielles, ainsi que les perspectives que ces dernières permettent.

#### A. - La violation par ricochet du droit à la vie

Ce titre en lui-même est déjà problématique. Le droit à la vie n'est-il pas en effet de ceux - le seul probablement - dont la violation ne peut être que directe, ne peut se matérialiser qu'à travers une seule manifestation concrète, la mort ? Les choses paraissent fort simples : ou l'on est vivant, et son droit à la vie n'est pas violé, ou l'on a été tué, et son droit à la vie a déjà été violé. En somme, la violation du droit à la vie ne se concrétiserait que par la privation de la vie. Il faut pourtant sortir de cette opposition facile, qui diminue réellement la portée du droit à la vie (quelle est cette violation d'un droit individuel dont la victime ne pourrait, elle-même, poursuivre l'auteur devant le juge ?), et admettre qu'entre le blanc de la vie et le noir de la mort, il y a des stades critiques, des vies qui n'en sont plus vraiment, des morts ambulantes qui ne veulent pas véritablement s'assumer ou que l'on s'ingénie (par cynisme ou par indifférence) à ne pas voir. Il reste qu'en doctrine la portée du droit à la vie reste discutée, que sur le terrain jurisprudentiel, la position reste hésitante, ce qui est de nature à rendre incertaines les perspectives que l'on peut baliser.

## 1. Les divergences doctrinales

Deux approches s'opposent clairement : l'interprétation restrictive, classique, du droit à la vie, d'une part, l'interprétation dynamique, sociale, d'autre part. Pour la première, défendue par MM. Velu et Ergec notamment, le droit à la vie signifie simplement « le droit de n'être pas mort » <sup>3</sup>. Plus loin, précisant leur position, ces auteurs affirment que « le droit protégé par l'article 2 est la vie physique, de sorte que l'État ne saurait être tenu

<sup>3.</sup> J. Velu & R. Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 174.

d'assurer à l'individu une vie décente. [...] La protection assurée par le droit à la vie ne concerne pas les menaces à la vie, mais bien les privations de la vie » 4. Si l'on devait s'en tenir à cette approche, le droit à la vie ne serait jamais le vecteur d'une prise en compte de la situation des pauvres dans le cadre de la Convention. Tant que la mort se borne, si l'on ose dire, à rôder autour des sans-logis, de ceux qui ne peuvent assurer leur subsistance quotidienne, de ceux qui ne peuvent assumer leurs soins, de ceux qui vont en permanence en haillons, de ceux qui, ayant un logis, y vivent sans énergie, etc., l'article 2 de la Convention n'est pas violé. En soi, si l'on s'en tient à une lecture rigoriste du libellé de l'article 2, cette interprétation n'est pas erronée. Toutefois, au-delà de la récurrente antienne sur le risque du gouvernement des juges, comment ne pas voir que la fixation sur cette interprétation et, partant, le rejet par principe d'une autre qui pourrait être plus favorable aux nécessiteux, à la société tout entière, sont préoccupantes ? Au nom de quel principe juridique peut-on refuser qu'une disposition d'un texte normatif soit interprétée de manière à lui faire produire son effet optimal, qui plus est dans une perspective moralement réconfortante?

Il y a donc lieu, pour les besoins de cette étude, de préférer une interprétation plus hardie de l'article 2, pour dénoncer et supprimer, sur le terrain des procédures nationales et strasbourgeoises, les situations sociales intolérables. On doit accepter alors que « le droit à la vie est autre chose que le droit de ne pas mourir » <sup>5</sup>, que « la survie n'est pas la vie » et que « seule mérite son nom une vie dans la dignité, pour soi et ses enfants » <sup>6</sup>. Dès lors, et comme nous l'avons déjà écrit ailleurs <sup>7</sup>, le droit à la vie signifie le droit de vivre, le droit de voir sa vie ne pas être précarisée et mise en péril, le droit de ne pas se retrouver dans une situation telle que la mort apparaisse au quotidien comme l'horizon inévitable. Il faut donc introduire nettement dans la violation du droit à la vie, la menace à la vie, le risque sérieux de mourir du fait de conditions matérielles de vie intenables. Malheureusement, il faut constater qu'à Strasbourg, ça n'est pas l'audace qui prévaut en la matière.

### 2. La prudence jurisprudentielle

En l'absence d'arrêts de la Cour portant spécifiquement sur l'interprétation de l'article 2 de la Convention, la jurisprudence relative à ce droit est essentiellement celle de la Commission européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence est basée sur une considération générale, selon laquelle

<sup>4.</sup> Idem, p. 179.

<sup>5.</sup> J. Fierens, Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 132.

<sup>6.</sup> P.-H. IMBERT, « Droits des pauvres, pauvre(s) droits(s) », RDP, 1989, p. 747.

<sup>7.</sup> Voir notre étude : « Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Convention européenne des droits de l'homme », Cahiers de l'IDEDH, n° 4, 1995, p. 75.

« la première phrase de l'article 2 impose à l'État une obligation plus large que celle que contient la deuxième phrase. L'idée que 'le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi' enjoint à l'État non seulement de s'abstenir de donner la mort 'intentionnellement', mais aussi de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie » <sup>8</sup>. « Prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie » voilà qui est d'une élasticité formidable pour l'étude. Que ne bâtirait-on pas là-dessus ? Il est d'une aveuglante évidence que laisser des personnes, dont nul ne sait comment elles se nourrissent quotidiennement, passer la nuit à la belle étoile, sous les ponts ou sur des vérandas, manquer de soins élémentaires, d'autres privées d'énergie ou de logis par impécuniosité, n'est pas œuvrer à la protection de la vie, est donc une violation du droit à la vie.

Examinons à présent quelques espèces jurisprudentielles pertinentes. La première espèce date du 13 décembre 1971 9. La requérante, veuve, était propriétaire avec son fils, d'une maison qui a été vendue aux enchères en 1969. Le nouveau propriétaire a engagé contre elle une procédure d'expulsion en exécution du jugement adjudicatif. La requérante s'était portée garante d'un prêt de 80 000 DM consenti à son fils par le nouveau propriétaire; le fils ne remboursant pas les intérêts du prêt, la vente aux enchères de la maison devint inévitable. La requérante a présenté plusieurs pétitions pour obtenir un sursis à exécution de la mesure d'expulsion, le temps pour elle de déménager dans un autre logis. Bien que de tels sursis aient été accordés dans un premier temps, mais par la suite généralement refusés, la requérante ne put effectuer son déménagement; par ailleurs, elle ne versa pas au nouveau propriétaire l'indemnité de privation de jouissance convenue. L'affaire, avant été portée devant la Cour constitutionnelle fédérale, vint finalement devant la Commission. Entre-temps, l'Office local de la santé publique avait établi qu'il ne pouvait être exclu qu'une expulsion mette la vie de la requérante en danger et qu'en raison de son âge, on ne pouvait plus s'attendre à une amélioration sensible de son état de santé (troubles cardiaques et circulatoires). La requérante allègue une violation de son droit à la vie, vu son état de santé, non seulement une expulsion mettrait sa vie en danger, mais même un départ volontaire était impossible, parce qu'il lui serait fatal. Si la Commission a déclaré la requête recevable, on ne sait pas en revanche quelle décision définitive a été prise à son sujet. L'espèce est néanmoins intéressante. Elle laisse apparaître que le droit à la

<sup>8.</sup> Req. n° 7154/75, Association X c. Royaume-Uni, 12 juillet 1976, D.R., 14, p. 36, à propos d'une campagne de vaccination au cours de laquelle des enfants vaccinés ont subi des dommages graves et durables ou même sont décédés; Req, n° 17004/90, H c. Norvège, 19 mai 1992, D.R., 73, p. 180, à propos d'avortement; Req, n° 16734/90, 2 septembre 1991, Laurence Dujardin c. France, D.R., 72, p. 239, à propos de l'amnistie accordée pour les événements de Nouvelle-Calédonie.

<sup>9.</sup> Req., n° 5207/71, X. c. RFA, ACEDH, 1971, n° 14, pp. 699-711.

vie peut être violé en l'absence d'une privation de la vie, mais simplement du fait d'un risque réel que la mort résulte d'une mesure envisagée, fut-elle légale. En l'espèce, il est fort possible que la Commission considère que l'expulsion d'une personne âgée et malade de son lieu de résidence, vu les conséquences qui peuvent en résulter, constitue une menace à la vie, une violation du droit à la vie. Et voilà, dans des cas dramatiques, le droit de ne pas être expulsé de son logis qui est implicitement consacré. La portée de l'espèce, compte tenu de l'insistance mise sur l'état de santé de la requérante, peut cependant s'avérer limitée. Qu'en serait-il, s'agissant de personnes jeunes et en bonne santé ?

La deuxième espèce est du 4 octobre 1978 <sup>10</sup>. La requérante faisait valoir que le refus des autorités de délivrer à sa fille, gravement invalide, une carte médicale qui lui aurait donné droit à des soins gratuits et à d'autres avantages sociaux, constituerait une violation dans le chef de sa fille du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention. Si, curieusement, la Commission se refuse à préciser à cette occasion les obligations des États en vertu de cette disposition, elle estime qu'« à l'époque où les demandes de carte médicale ont été rejetées, le mari de la requérante avait un salaire supérieur à la limite réglementaire de revenu ». Une carte médicale a été délivrée à la fille de la requérante en 1968, de même depuis 1972, son cas ayant été considéré comme « particulièrement pénible ». Ce propos est intéressant. Il implique d'abord que si le père de la malade n'avait pas disposé d'un revenu suffisant, le refus de la carte médicale aurait pu être considéré comme une menace à la santé de la jeune fille et, donc, comme une menace sérieuse à sa vie. Ainsi, ceux qui vivent sans ressources suffisantes ou sans ressources du tout doivent pouvoir se voir faciliter l'accès gratuit aux soins. Mais la décision souligne le caractère « particulièrement pénible » de la situation de la jeune fille, qui est gravement malade. Toutefois, la décision peut servir pour les cas qui nous préoccupent, qui sont eux aussi pénibles, voire intolérables.

Les tendances contenues dans cette dernière espèce devraient être amplifiées dans la jurisprudence de la Commission et, éventuellement, de la Cour. La notion de menace à la vie doit être exploitée au maximum. Dans un système où la violation du droit à la vie ne peut se matérialiser par la privation intentionnelle de la vie que de manière exceptionnelle, ne faut-il pas considérer que laisser les plus fragiles de la société sans ressources, sans soins, sans logis, est la forme de violation du droit à la vie à prendre en compte ? Voilà qui donnerait à ce droit à la vie tout son effet utile. Les situations décrites ci-dessus sont des violations permanentes et continues du droit à la vie. Car quelle issue autre que la mort peut-on sérieusement envisager lors-

qu'à l'absence de logement s'ajoute l'incapacité de se faire soigner et l'impossibilité de se nourrir ?

## B. – La violation par ricochet de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants

Jusqu'à ce jour, le domaine du traitement inhumain ou dégradant, qui embrasse des matières nombreuses, ne couvre pas encore la situation des plus démunis, de ceux qui manquent de moyens matériels minimum d'existence. Peut-on, par la technique du ricochet, la faire rentrer dans le champ d'application de l'article 3, considérer que la misère est une violation de l'article 3 ? La jurisprudence de Strasbourg semble hostile, mais la doctrine se montre offensive sur ce terrain.

#### 1. Une jurisprudence hostile

À Strasbourg, on n'a pas encore pensé que le traitement dégradant puisse incorporer les situations de grande détresse matérielle. La jurisprudence de la Commission est bien assise en ce sens. Deux décisions peuvent être invoquées ici. La première, du 16 mai 1977, pose que l'article 3 « ne peut [...] être interprété comme imposant aux Parties contractantes de prendre des mesures économiques et sociales spécifiques de nature à assurer un minimum vital ou un emploi aux personnes qui, comme le requérant, sont remises en liberté après une période de détention résultant d'une condamnation en matière pénale » <sup>11</sup>. Cette position est sans équivoque. L'article 3 n'est pas la base juridique de revendications matérielles, fût-ce pour disposer d'un minimum vital, ne pas en disposer ne constitue donc pas, en soi, un traitement inhumain ou dégradant.

Cette position est réitérée dans la décision du 9 mai 1990, Van Volsem 12. La requérante, divorcée, dépressive, sans emploi et sans ressources (en dehors de la pension alimentaire que lui verse son ex-époux et d'une aide sociale), a à sa charge trois enfants mineurs dont un bébé. Mme Van Volsem habite un logement social fonctionnant à l'électricité. N'ayant pu honorer ses factures d'électricité pendant deux années, la requérante fut mise en demeure de payer puis, n'ayant pu acquitter sa dette, privée d'électricité. La société distributrice, obligée de revenir sur sa décision pendant un moment, sera autorisée par la Cour d'appel de Bruxelles à interrompre sa fourniture jusqu'au règlement total de sa dette par la requérante, ce qui sera fait grâce à un prêt obtenu auprès d'un établissement bancaire. Pour la requérante, l'interruption de son approvisionnement en électricité ainsi que la menace permanente de suspension qui pèse sur elle constituent notamment une violation de l'article 3, « qui garantit à chacun le droit de

<sup>11.</sup> Req., n° 7697/76, X. c. Belgique, D.R., 9, p. 194.

<sup>12.</sup> Req., nº 1464/89, RUDH, 1990, p. 384.

bénéficier des biens de première nécessité indispensables à la dignité humaine ». De l'avis de la Commission, la requête de Mme Van Volsem est manifestement mal fondée, donc irrecevable, au motif que « dans la présente affaire, la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité n'atteignaient pas le niveau d'humiliation ou d'avilissement requis pour qu'il y ait un traitement inhumain ou dégradant » <sup>13</sup>. Il faut espérer que la Commission, devant des cas plus dramatiques que celui de Mme Van Volsem (cas qui sont concevables!) se montrera plus flexible; c'est en tout cas ce que laisse entendre cette déclaration. Tout espoir n'est donc pas envolé. Il est tout à fait possible à l'avenir que le mécanisme du ricochet puisse servir à la prise en compte de la situation des plus démunis. Il reste que la doctrine s'est montrée fort critique à l'égard de cette décision <sup>14</sup>; en général, elle se montre fort audacieuse sur cette question.

## 2. Une doctrine offensive

Pour beaucoup d'auteurs, il est clair aujourd'hui que le fait de ne pas disposer de moyens matériels minimums d'existence constitue sans nul doute un traitement sinon inhumain, du moins dégradant. Ce point de vue repose souvent sur une axiologie essentiellement morale. Ainsi, pour M. Imbert, il faut considérer le fait d'habiter un bidonville – et donc, a fortiori le fait d'être sans domicile fixe -, comme un traitement inhumain ou dégradant 15, sans que l'on perçoive de la part de l'auteur le processus d'intégration de cette réconfortante position dans le champ du droit, et notamment dans celui de la Convention européenne des droits de l'homme. Un pas est déjà franchi en direction du droit positif avec M. Pettiti, pour qui « une interprétation extensive de l'article 3 s'expliquerait par la modification profonde des rapports sociaux depuis 1950, l'aggravation du fossé entre nantis et pauvres devenant une discrimination aussi grave que la discrimination ethnique » 16. Du fait de leur situation matérielle intolérable, les pauvres et marginaux subiraient, par rapport aux autres couches sociales, un traitement inhumain ou dégradant, discriminatoire. Naturellement, il s'agirait d'une discrimination de fait, mais puisque l'article 14 ne distingue nullement les discriminations juridiquement organisées et les discriminations résultant de situations de fait, il est possible – mais la mesure de la chose reste à préciser – que l'idée de discrimination puisse jouer. Toutefois, ce qui semble plus pertinent pour des éventuelles actions en justice pour lutter contre la pauvreté sur le fondement de l'article 3, c'est d'établir que la misère réunit les éléments du

<sup>13.</sup> Idem, RUDH, 1990, p. 384.

<sup>14.</sup> F. Sudre, «La première décision « quart-monde » de la Commission européenne des droits de l'homme : une « bavure » dans une jurisprudence dynamique », RUDH, 1990, p. 349.

<sup>15.</sup> Op. cit., 1989, p. 746.

<sup>16.</sup> L.-E. Pettiti, « Pauvreté et Convention européenne des droits de l'homme », dans Droit Social, 1991, n° 1, p. 85.

traitement inhumain ou dégradant au sens de la jurisprudence de la Commission et de la Cour. D'où l'intérêt pratique de la démarche entreprise par le p<sup>r</sup> Sudre depuis déjà quelques années. Ce dernier propose d'intégrer la protection contre la pauvreté dans le champ de la Convention en jouant, notamment, sur la souplesse jurisprudentielle de la notion de traitement dégradant. Deux éléments sont intéressants ici. Tout d'abord les plus démunis se trouvent dans un état de profonde humiliation devant autrui et à leurs propres yeux, ce qui peut les pousser à agir contre leur volonté ou leur conscience. Nul ne saurait contester cette donnée d'évidence, à moins de considérer que la pauvreté et la misère enlèvent à celui qui en est victime la conscience même de sa condition et, donc, de son humiliation, ce qui n'est pas moralement acceptable. D'autre part, la gravité de la condition de ceux qui n'ont ni garantie alimentaire quotidienne, ni toit, ni vêtements, ni soins, atteint un niveau d'avilissement sans équivalent, qui devrait commander de l'intégrer dans le champ de l'article 3.

En conclusion, on peut dire que par les notions de menace à la vie et de traitement inhumain ou dégradant, il est possible d'appréhender certaines situations socialement intolérables au regard de la Convention. Toutefois, il faut pouvoir mettre à la charge de l'État ces « violations » parfaitement concevables de la Convention ; d'où l'importance de la question de l'imputation à l'État de la menace à la vie ou du traitement inhumain ou dégradant dont sont victimes les plus démunis, imputation à laquelle il faut maintenant s'intéresser.

II. – LA COMPLEXE IMPUTATION AUX ÉTATS
DE LA VIOLATION PAR RICOCHET DE LA CONVENTION
DU FAIT DES SITUATIONS DE DÉTRESSE MATÉRIELLE

L'analyse de la jurisprudence de la Commission et de la Cour relative aux articles 2 et 3 révèle qu'il est difficile, mais non impossible, d'imputer à l'État la condition matérielle précaire des plus démunis. Il se peut d'ailleurs que ce soit sur la question de l'imputation à l'État des situations de détresse matérielle que pourrait buter l'entreprise de protection des plus défavorisés dans le cadre de la Convention. Dans l'affaire Van Volsem examinée tantôt, la Commission laisse clairement entendre que s'il avait même été établi que le sort fait à la requérante atteignait le niveau d'avilissement et d'humiliation requis pour qu'il y ait un traitement inhumain ou dégradant, le problème de la responsabilité de l'État restait entier : « la question peut se poser de savoir si la suspension des fournitures d'électricité peut être considérée comme un acte imputable à l'État défendeur » <sup>17</sup>. Malheureusement, la Commission n'a pas abordé cette importante question, n'ayant pas constaté

l'existence d'un traitement inhumain ou dégradant. Il y a lieu dès lors d'étudier les possibilités théoriques de cette imputation, après en avoir relevé les difficultés.

## A. - Les difficultés de l'imputation

Ces difficultés sont liées au fait que, pour le droit à la vie comme pour la protection contre les traitements inhumains ou dégradants, la jurisprudence de Strasbourg lie la violation à l'existence d'une action volontairement conduite contre une personne, un acte délibérément posé et qui porte atteinte à la vie d'un individu ou lui inflige un traitement inhumain ou dégradant. Pour les besoins de l'étude, il faut donc établir que l'absence de moyens matériels d'existence constitue une atteinte délibérée à la vie de ceux qui en souffrent, des traitements volontairement infligés afin de les humilier.

#### 1. La détresse matérielle, menace à la vie intentionnellement organisée ?

L'article 2 condamne toute mort infligée intentionnellement, en dehors des hypothèses limitativement énumérées au paragraphe 2 de cette disposition. Cela signifie que la privation de la vie intentionnellement opérée par l'État est admise dans certains cas; cela signifie ensuite que les privations de la vie non intentionnelles qui lui seraient imputées ne sont pas condamnables au regard de l'article 2. C'est ce qui ressort d'une décision de la Commission du 21 mai 1969 : « À supposer que le coup de feu mortel soit parti de l'arme d'un gendarme, l'ensemble des circonstances, telles qu'elles ressortent tant du dossier que des exposés de la requérante elle-même, ne permet nullement de penser que le gendarme aurait eu l'intention de donner la mort, en d'autres termes que la mort aurait été infligée intentionnellement, au sens de l'article 2, § 1 de la Convention ; [...] en conséquence, la Commission ne discerne aucune apparence de violation de l'article 2 de la Convention, de sorte qu'il échet de rejeter la requête pour défaut manifeste de fondement » 18. Cette interprétation complique singulièrement la tâche : comment imputer à l'État, pour le lui reprocher, de simples menaces à la vie, si sérieuses soient-elles, alors que des privations effectives de la vie, intentionnelles et a fortiori non intentionnelles, lui sont pardonnées? Certes, s'écartant de sa décision de 1969, la Commission estimera dans une autre du 10 juillet 1984 que « les exceptions énumérées au paragraphe 2, notamment, indiquent que cette disposition ne vise pas exclusivement la mort infligée intentionnellement », que « toute autre interprétation serait difficilement compatible avec l'objet et la finalité de la Convention ou avec une interprétation stricte de l'obligation générale de protéger le droit à la vie » 19. Mais

<sup>18.</sup> Req., nº 2758/66, X. c. Belgique, ACEDH, 12, p. 193.

<sup>19.</sup> Aff. Kathleen Stewart c. Royaume-Uni, D.R., 39, p. 181.

la tâche n'est pas pour autant plus facilitée pour ce qui est de la menace à la vie; car, intentionnelle ou non intentionnelle, l'atteinte à la vie consiste toujours en une privation de la vie. C'est dire que même si la menace à la vie, telle qu'elle a été appréhendée dans cette étude, devait être rattachée à une politique de l'État, ce serait avec peine que, dans le cadre de la Convention, elle serait sanctionnée au regard seulement du non-respect du droit à la vie. Il semble que l'on se trouve là plutôt dans le sillage du traitement inhumain ou dégradant.

## 2. La détresse matérielle, condition dégradante constituant un traitement délibérément infligé ?

Si la misère réunit objectivement les éléments d'une condition dégradante, encore faut-il que cette situation de fait résulte d'une action délibérée de la puissance publique. Or, la jurisprudence relative à la notion de traitement inhumain ou dégradant insiste sur l'aspect intentionnel ; la notion évoque alors « des souffrances intentionnellement provoquées et en tout cas des traitements occasionnés par la volonté des personnes et non simplement par les circonstances » 20. De même, dans l'appréciation du niveau d'avilissement et d'humiliation atteint par un traitement, la Commission et la Cour ont égard à la volonté d'humilier celui qui fait l'objet du traitement. Est-il possible de récupérer cette notion du «traitement » dégradant pour l'appliquer à la détresse matérielle ? Où se situe l'acte qui éclaire le problème de l'imputabilité ! La jurisprudence semble même renoncer à trouver dans le refus d'aider opposé par la puissance publique, une cause de responsabilité. C'est le sens d'une décision de la Commission du 16 mai 1977, en vertu de laquelle l'article 3 « ne peut [...] être interprété [...] comme imposant aux parties contractantes de prendre des mesures économiques et sociales spécifiques de nature à assurer un minimum vital ou un emploi aux personnes qui, comme le requérant, sont remises en liberté après une période de détention résultant d'une condamnation en matière pénale » 21. Il est donc à craindre que la situation dégradante des victimes de la misère soit difficilement considérée comme un « traitement ». Reste l'interrogation assez troublante du pr Sudre : « Une jurisprudence qui qualifie de traitement dégradant quelques coups de règle appliqués sur les fesses d'un écolier peut-elle sans perdre de sa crédibilité refuser cette qualification à des conditions de vie misérables? » 22. Tout le problème se trouve dans la notion de « crédibilité » : assurément, la crédibilité morale d'une telle jurisprudence est discutable; mais en est-il de même de ce que l'on pourrait appeler sa crédibilité technique? « Quelques coups de règles appliqués sur les fesses », c'est un acte

<sup>20.</sup> Irlande c. Royaume-Uni, 1er janvier 1978, A.25, paragr. 167.

<sup>21.</sup> Req., nº 7697/76, X. c. Belgique, D.R., 9, p. 194.

<sup>22.</sup> Article cité, RUDH, 1990, p. 352.

délibérément posé sur la personne d'un écolier par une autre personne identifiable et qui, par son rattachement juridique et institutionnel à la puissance publique, permet d'imputer à l'État une violation de l'article 3. Il est clair qu'il n'en va pas ainsi des « conditions de vie misérables » en tant que telles. Il faut donc préciser les voies de l'imputation de ces conditions matérielles difficiles à la collectivité.

## B. – Les possibilités d'imputation

Deux voies sont ici utilisables pour imputer clairement à l'État l'existence de situations de détresse matérielle. D'abord la participation, même indirecte, de la collectivité à l'existence ou à la persistance d'une telle situation, d'un autre côté, le recours à la théorie des obligations positives.

## 1. La participation de la puissance publique à l'existence ou à la persistance des situations de détresse matérielle

L'aval donné par les autorités publiques à une mesure pouvant avoir des conséquences dramatiques sur la vie quotidienne des personnes constituera le fondement le plus solide de l'imputation à l'État partie de la violation de la Convention. Cela sera plus fréquent pour ce qui concerne l'article 3. Une décision interne belge montre que cela n'est nullement abstrait et les organes de contrôle de la Convention devraient s'en inspirer. Il s'agit d'une décision du Tribunal de police de Tubize du 12 mars 1980; en vertu de cette décision, « le fait pour un tribunal belge de prononcer le déguerpissement d'une famille de sept personnes, alors que le chef de famille est victime d'un accident de travail et que la mère de famille (5 enfants) est enceinte de sept mois constitue de toute évidence un traitement inhumain d'autant plus que ce déguerpissement est requis pour le 31 mars, soit moins de deux mois avant la parturiente, que le père premier défendeur est en état d'incapacité de travail et que la famille se compose de 5 tout jeunes enfants, que dès lors l'administration de la justice belge ne saurait prêter la main à pareille demande contraire à un engagement international solennellement souscrit par la Belgique » <sup>23</sup>. Si les juges de Strasbourg adoptaient cette analyse, fort peu de décisions semblables à celle prise dans l'affaire Van Volsem seraient à enregistrer. En effet, chaque fois que par son administration, sa justice, ou sa force publique, un État partie concourt à l'avènement ou à la persistance d'une situation socialement dramatique, sa responsabilité au regard de l'article 3 sera engagée. Dans l'affaire Van Volsem par exemple, il est fort probable que les privations imposées à la requérante sont imputables à l'État, puisque la société distributrice, bien que regroupant des personnes de droit public et de droit privé, constitue une « intercommunale mixte ». Si le traitement inhumain ou dégradant avait été identifié, l'État en aurait répondu. Cette orientation, toutefois, ne bénéficierait qu'à ceux qui, ayant déjà un minimum, risquent de le perdre : locataires momentanément insolvables, factures d'eau ou d'énergie impossibles à honorer, etc. Elle ne peut, à elle seule, réintégrer ceux qui vivent pratiquement en marge du tissu social. D'où l'incontournable recours à la notion d'obligation positive.

### 2. Le non-accomplissement d'obligations positives

La collectivité, locale ou nationale, a l'obligation de donner à chacun de ses membres, dans la limite des ressources disponibles, les moyens minimums d'existence, pour préserver leur vie ou leur éviter des situations dégradantes. Il s'agit là d'une obligation qui s'inscrit dans la nécessité d'adapter la Convention à l'évolution de la société, de coller toujours à la préoccupation d'effectivité qui domine son interprétation. Il appartiendra au juge, dans chaque cas, d'apprécier si la carence de la collectivité, compte tenu de ses ressources, est constitutive d'une violation de la Convention. Cependant, les victimes de situations matérielles critiques ne devraient en aucune façon être responsables de leur sort ou de la continuation de celui-ci. Dans une telle hypothèse, la responsabilité de la collectivité est dégagée. C'est la leçon à tirer de la décision de la Commission du 13 décembre 1976. Le requérant, ouvrier spécialisé du bâtiment, est chômeur et percoit à ce titre des allocations. Une offre d'emploi lui est faite par le service municipal des plantations; il la rejette, au motif que les emplois de cette nature sont essentiellement destinés aux handicapés. Il est alors privé de ses allocations. Il estime que l'obligation qui lui a été faite d'accepter un emploi auprès du service municipal des plantations a constitué un traitement inhumain et dégradant. Selon la Commission, « qu'un discrédit social soit (par ailleurs) attaché à un emploi précis ainsi que le prétend le requérant, ne suffit pas à faire de l'obligation susmentionnée un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3, dont se seraient rendus coupables les services communaux compétents » 24.



## La dignité par le logement : l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 de la CEDH et la lutte contre la précarité

PAR

#### SAMUEL PRISO

Université de Montpellier I (France)

« Nous n'acceptons pas qu'on considère comme coupables des gens qui occupent des logements vacants pour éviter la maladie, peut-être la mort, à leurs enfants. »

L'Abbé Pierre

La lutte contre la pauvreté est de nos jours une préoccupation majeure. Il apparaît en effet de plus en plus scandaleux qu'un grand nombre de personnes se retrouvent exclues de la jouissance des possibilités qu'offrent chaque jour davantage les progrès techniques et la croissance économique. Les carences des sociétés développées se font de plus en plus jour et amènent à s'interroger sur le but même des progrès réalisés : l'homme se retrouve – enfin! – au centre du débat : il ne faut en aucune façon porter atteinte à sa dignité.

Cette préoccupation – la dignité de l'homme – apparaît depuis longtemps dans les instruments de protection des droits de l'homme <sup>1</sup>. Pourtant, la recrudescence des situations de grande pauvreté est patente. Et l'on se demande alors si ces instruments sont réellement efficace contre ce fléau. La doctrine s'interroge sur la juridicité réelle des droits économiques et sociaux, et devant le scepticisme qui en ressort, il est important de rechercher si les instruments actuels de protection des droits civils et politiques ne peuvent pas servir à garantir des situations matérielles décentes. C'est à la Convention européenne des droits de l'homme que nous nous intéresserons ici et plus particulièrement à ses protocoles additionnels.

L'examen de ces instruments laisse apparaître, à notre sens, un double souci de prise en compte des situations de pauvreté. Tout d'abord, le souci de permettre au pauvre de jouir, malgré sa situation matérielle, des libertés et droits fondamentaux garantis par les instruments conventionnels. Ainsi,

1. L'article 1<sup>er</sup> de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* dispose que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en *dignité* et en droits [...] ».

l'impossibilité de remplir des obligations contractuelles ne peut pas à elle seule justifier une privation de liberté. C'est le droit qu'institue l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 4<sup>2</sup>.

Ensuite, le souci d'éviter que ne s'installent des situations matérielles critiques. L'objectif est d'empêcher la paupérisation, d'éviter l'érosion de conditions matérielles décentes. C'est peut-être aussi dans cet objectif que l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel protège les « biens » de la personne, « biens » par lesquels celle-ci se situe matériellement hors du manque... Le juge européen a eu à affirmer que « sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait normalement une atteinte excessive » au droit de propriété <sup>3</sup>. L'on pourrait en déduire que l'appréciation par le juge de la dépossession d'un bien serait bien plus sévère si ledit bien appartenait à une personne à la limite de la pauvreté, et qu'il est nécessaire au maintien de cette personne dans des conditions matérielles décentes – le logement par exemple. L'insuffisance d'une indemnité peut alors justifier l'inconventionnalité de l'atteinte au droit. Mais ceci n'est pour l'instant que spéculation, car ni la Cour ni la Commission n'ont encore décidé en ce sens <sup>4</sup>.

Par contre, une autre hypothèse nous situe au-delà de la simple prospective. La situation des pauvres semble être aussi prise en considération dans le cadre de cette même disposition de la Convention d'une autre façon : l'atteinte à la propriété peut être justifiée par la nécessité de parer à une nécessité matérielle pour une personne indigente.

L'on pourrait donc trouver dans l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la CEDH et la jurisprudence afférente des organes de la Convention les bases juridiques d'une lutte contre la précarité matérielle des justiciables, étant entendu que des conditions matérielles d'existence décentes sont un aspect nécessaire de la dignité humaine. Il ne s'agit pourtant pas ici d'établir que le fait de se retrouver dans une situation matérielle précaire constitue une violation d'un droit garanti par la Convention. Nous examinerons plutôt le travail du juge qui, pour arriver à éviter que certains faits n'engendrent de la précarité, intègre cet objectif dans les conditions requises pour permettre l'atteinte au droit de propriété (I). Des obligations précises sont ainsi mises en exergue pour les États par rapport à cet objectif (II), sans pour autant qu'un « droit au logement » ne soit proclamé (III).

<sup>2.</sup> L'article 6, paragraphe 3, al. c, va dans le même sens, en instituant le droit pour les démunis à l'aide juridictionnelle.

<sup>3.</sup> Cour E.D.H., arrêt Lithgow, Série A, vol. 102, paragraphe 121.

<sup>4.</sup> Encore que la Cour a récemment jugé qu'un particulier en état de nécessité devrait pouvoir récupérer son bien avec le moins de difficultés que possible (arrêt du 28 sept. 1995, *Scollo*, vol. 315 C, paragraphes 38-39).

### I. – La lutte contre la précarité Justifie l'atteinte à la propriété

Si la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre expressément aucun droit permettant aux individus de réclamer l'amélioration de leurs conditions matérielles, le juge européen quant à lui a eu à affirmer sa préoccupation sociale, liant ainsi la dignité de l'homme au respect de ses droits. Pour mieux affirmer cette position, il a adopté une démarche particulière qui lui permet de veiller au renforcement de la justice sociale.

## A. – L'affirmation d'une préoccupation

Tout d'abord, il ne fait plus de doute que le renforcement de la justice sociale est une préoccupation des organes de la Convention. Dans son arrêt James et autres, la Cour affirme que « éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique » <sup>5</sup>. De même, la Commission qualifie une situation économique en vigueur dans un pays à une époque donnée de « socialement injustifiée » <sup>6</sup>. Ce souci de justice sociale a conduit la Cour à apprécier le contexte social pour mieux affirmer la nécessité de l'intervention de l'État ; répondant à des requérants qui estimaient que la mesure de l'État répondait plus à des considérations électoralistes qu'à une véritable exigence sociale, elle dit que « la réforme de l'emphytéose en Angleterre et au Pays de Galles constituait un sujet de préoccupation publique depuis plus d'un siècle et qu'à l'époque de la promulgation de la loi de 1967 (en cause en l'espèce) les partis les plus importants accept(aient) tous le principe du rachat » <sup>7</sup>.

Le logement est un élément important de cette justice sociale. L'on sait que l'un des principes de travail de la Cour est l'actualisation permanente de la Convention. Elle estime que ses dispositions doivent être lues « à la lumière des conditions d'aujourd'hui », la Convention étant un « instrument vivant » <sup>8</sup>. La Cour et la Commission peuvent alors, sur la base de cette « évolution » de la société, dire que le logement est un « besoin social fondamental » <sup>9</sup>, que « le logement [...] occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes » <sup>10</sup>, ou que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial » <sup>11</sup>.

- 5. Cour E.D.H., 21 février 1986, Série A, vol. 98, paragraphe 47.
- Comm. E.D.H., 11 juillet 1988, Mellacher, paragraphe 208, avis joint à l'arrêt, Série A. vol. 169.
  - 7. Arrêt James, op. cit., paragraphe 48.
  - 8. Cour E.D.H., 13 juin 1979, Marckx, Série A, vol. 31, paragraphe 58.
  - 9. Comm. E.D.H., Mellacher, idem.
- 10. Cour E.D.H., 19 décembre 1989, Mellacher, op. cit., paragraphe 45. Aussi 28 septembre 1995, Scollo, op. cit., paragraphe 28.
  - 11. Cour E.D.H., 21 février 1986, James et autres, Série A. vol. 98, paragraphe 47.

La Cour justifiera l'atteinte à la propriété privée par la sauvegarde de la justice sociale en insérant celle-ci dans le critère principal justifiant la violation du droit de propriété, l'intérêt général.

#### 1. La démarche de la Cour

La Cour a, dans sa jurisprudence sur le droit de propriété, exigé que les atteintes qui y sont portées soient proportionnelles au besoin qui les justifie. Elle cherchera donc à maintenir un équilibre constant entre les droits des particuliers dont le bien fait l'objet d'une ingérence des pouvoirs publics et les exigences de l'intérêt général. Selon la Cour en effet, « le souci d'assurer un tel équilibre » est « inhérent à l'ensemble de la Convention » et « se reflète aussi dans la structure de l'article 1 du Protocole 1 » <sup>12</sup>. Certes la Cour attribuera « une valeur particulière » aux droits de l'individu <sup>13</sup>, mais cela ne l'empêchera pas, lorsqu'il le faudra, d'accorder plus d'importance à la situation matérielle d'un nécessiteux, au nom de l'intérêt général. Cette dernière notion lui servira ensuite d'outil pour favoriser l'amélioration de la situation matérielle de personnes démunies, notamment les efforts faits pour leur trouver un toit.

L'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose en son paragraphe 1 que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique [...]». Le second paragraphe quant à lui précise que les États peuvent réglementer l'usage des biens « conformément à l'intérêt général [...]». La présence de ces deux concepts a amené des requérants devant la Cour à conclure que les auteurs du texte conventionnel avaient « l'intention de viser des concepts dissemblables » <sup>14</sup>. L'utilité publique serait alors réservée à la privation de la propriété, tandis que l'intérêt général correspondrait à la réglementation de l'usage du bien.

La Cour a reconnu qu'il pouvait y avoir des différences entre les deux notions, mais a jugé que dans certains cas, on ne pouvait « établir entre elles aucune distinction fondamentale » <sup>15</sup>. Il apparaît donc inutile de vouloir dissocier l'exigence du premier paragraphe de celle du second, dissociation qui n'était pas sans arrière-pensée <sup>16</sup>. Cette quasi-assimilation des deux concepts permet alors à la Cour de balayer ces intentions et de mieux asseoir les fondements de la protection des personnes démunies. L'utilité publique vise certes à satisfaire un besoin profitable à tous, mais elle englobe aussi la satisfaction de besoins des nécessiteux.

<sup>12.</sup> Cour E.D.H., arrêt Sporrong & Lonnroth. Série A, vol. 52, paragraphe 69.

<sup>13.</sup> Cour E.D.H., arrêt Linguistique belge, Série A, vol. 6, paragraphe 5.

<sup>14.</sup> Cour E.D.H., arrêt James, op. cit., paragraphe 43.

<sup>15.</sup> Ibid.

<sup>16.</sup> Les requérants, donnant à l'utilité publique un contenu plus restreint qu'à l'intérêt général, estimaient que l'État avait plus de prérogatives dans la réglementation de l'usage des biens que dans la privation de propriété.

L'utilité publique signifie a priori une utilité pour tous. La Cour le reconnaît d'ailleurs, en disant que privilégier un particulier « ne saurait s'inspirer de l''utilité publique' » <sup>17</sup>. Cette conception de l'exigence du Protocole additionnel ne pouvait bien entendu que difficilement servir la cause des personnes en difficultés. Revisitée par les juges de Strasbourg, la notion s'y prête mieux. Désormais, « un transfert de propriété d'un individu à un autre peut, selon les circonstances, représenter un moyen légitime de servir l'intérêt général » <sup>18</sup>. Il n'est donc pas nécessaire que la collectivité entière profite du bien exproprié <sup>19</sup>. Avec cette vision élargie de l'utilité publique, la Cour pourra alors mieux encadrer la lutte contre la pauvreté. Combattre celle-ci est une tâche d'utilité publique, qui incombe à l'État.

## II. – La mise en œuvre de la protection de la justice sociale par les États

La Cour établit de façon indirecte une obligation pour l'État de veiller à ce que la justice sociale soit garantie, au moins en ce qui concerne le logement. Mais la mise en œuvre de cette obligation incombe à l'État.

## A. – La définition indirecte d'une obligation des États

Dans les affaires James et Mellacher, la Cour – et la Commission – justifient les atteintes au droit de propriété par le fait que l'État qui en est l'auteur agissait dans le but de réduire les injustices sociales qui se développaient : « éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique ». À ce titre, il est légitime que l'État intervienne pour empêcher que les lois du marché ne créent des « situations socialement injustifiées » <sup>20</sup>. Pour cela, il est « légitime que [...] le législateur adopte des mesures de restructuration de l'ensemble du marché [...] » et cherche « à contenir les excès du libre jeu des forces du marché [...]. Parallèlement, il [est] légitime de réglementer la pratique consistant à laisser des appartements inoccupés et de promouvoir la qualité des logements [...] » <sup>21</sup>. « La protection des intérêts des locataires dans une situation caractérisée par la pénurie de logements [à bon marché] » constitue ainsi « un objectif légitime de politique sociale » <sup>22</sup>.

- 17. Arrêt James, op. cit., paragraphe 40.
- 18. Ibid.
- 19. Id., paragraphe 45.
- 20. Commission, affaire Mellacher; Série A, vol. 169, paragraphe 223.
- 21. Ibid
- 22. Comm. E.D.H., X. c. Autriche, req. n° 8003/77, Décision du 3 octobre 1979, D.R. 17, p. 89.

L'affirmation de la légitimité des interventions étatiques de ce type peut apparaître comme relevant simplement de l'exercice par ces États de leur pouvoir discrétionnaire, de leur marge d'appréciation. Certes, et nous y reviendrons plus loin. Mais cette affirmation revêt une autre signification, plus intéressante du point de vue de la lutte contre la pauvreté. On peut y voir la reconnaissance, l'appréciation (favorable) par la Cour de l'accomplissement par l'État de ses obligations positives. En effet, que serait la position des organes de la Convention si l'État s'était abstenu de prendre ces mesures, et donc avait laissé se développer la situation « socialement injustifiée » ? cela ne constituerait-il pas un cas de violation passive des droits ?

L'hypothèse n'est pas simplement théorique. L'on peut bien concevoir qu'un locataire saisisse la Commission, arguant du fait que l'expulsion dont il a fait l'objet (consécutive par exemple à une hausse de loyer dépassant désormais ses possibilités) constitue une atteinte au respect de son domicile et de sa vie privée (droits garantis par l'article 8 de la Convention) car vu la situation du marché, il ne parviendrait pas à se loger, ou à l'être à nouveau décemment. Un cas semblable amènerait sans doute la Cour à redire sa position énoncée en l'affaire X. & Y. c. Pays-Bas <sup>23</sup>, selon laquelle l'État se doit d'intervenir dans les relations entre particuliers pour empêcher que les droits d'une personne n'y soient violés du fait de son éventuelle abstention.

Fort de cet argument, on peut donc dire que l'affirmation du caractère légitime d'une politique sociale portant atteinte au droit de propriété d'un particulier constitue en même temps la définition, indirecte mais réelle, d'une obligation positive de l'État de combattre les situations d'injustice. Dans les espèces suscitées, l'obligation positive est bien remplie par les États en cause, qui ont utilisé leurs pouvoirs de mise en œuvre.

## B. – La mise en œuvre de cette obligation par les États

Dans la mise en œuvre de cette obligation positive, la Cour reconnaît à l'État une marge nationale d'appréciation quant à la conduite de la politique sociale. Cette politique l'amènera à porter atteinte au droit de propriété de particuliers, atteinte qui visera bien entendu à favoriser l'amélioration des situations précaires, selon des modalités qui seront précisées ensuite.

#### 1. La marge d'appréciation

L'État dispose ici d'une grande marge d'appréciation. La Cour a eu à l'affirmer plusieurs fois. Dans l'arrêt James, elle dit que « le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale » (paragraphe 46). De même, dans son arrêt *Mellacher*, elle reconnaît que « dans la mise en œuvre de telles politiques, le législateur doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public [...] que sur le choix des modalités d'application de cette dernière » <sup>24</sup>. Il n'y a pas en la matière d'innovation, la Cour ne faisant qu'appliquer ses principes jurisprudentiels habituels.

Cette latitude de l'État porte aussi bien sur la définition des objectifs que sur le choix des moyens de les atteindre. Ainsi « la Cour respecte la manière dont [le législateur] conçoit les impératifs de l'utilité publique », et « tant que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, la Cour n'a pas à dire s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment » <sup>25</sup>.

À ce titre, l'État choisira seul le type de mesure à prendre pour empêcher le développement d'injustices sociales. La Cour s'interdit toute appréciation sur le choix de la mesure adoptée, et n'intervient que si le jugement du législateur « se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable » (Aff. Mellacher, paragraphe 45) <sup>26</sup>. L'État pourra donc adopter les mesures de son choix (mesures d'ordre matériel ou législatif) pour « ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable » <sup>27</sup>, à condition que « la manière dont [il] a pris en compte les circonstances économiques et sociales pertinentes rest[ent] dans la limite de [sa] marge d'appréciation » <sup>28</sup>. La conduite de cette politique, l'application de ces mesures de portée sociale portera certainement atteinte au droit de propriété garanti aux particuliers par le Protocole n° 1. La détermination de la nature de ces mesures n'est pas sans intérêt.

### 2. La nature de l'atteinte à la propriété

Le Protocole n° 1 détermine deux possibilités d'atteinte au droit de propriété. Il peut s'agir de la réglementation de l'usage du bien ou, pire, de la privation de la propriété. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'une et l'autre modalité auront pour objectif d'aider à résoudre le problème du logement ou du relogement d'une personne aux possibilités modestes.

Pour ce qui est de la réglementation de l'usage des biens, le propriétaire conserve la propriété du bien, mais ne peut plus en disposer que sous réserve

- 24. Voir aussi Scollo, op. cit., paragraphe 28.
- 25. Arrêts James (paragraphe 51) et Mellacher (paragraphe 53).
- 26. Les États n'ont pas pour autant un rôle illimité, « la convention [étant] un instrument de définition du comportement national », comme l'a relevé le p<sup>r</sup> F. Sudre (« L'influence de la CEDH sur l'ordre juridique interne », R.U.D.H., 1991, p. 259). La marge nationale d'appréciation est donc nécessairement limitée au moins par les exigences minimales de la Convention, telles que définies notamment par la jurisprudence de la Cour.
  - 27. Arrêt Mellacher, paragraphe 55.
  - 28. Arrêt James, paragraphe 49.

du respect des mesures étatiques. L'État peut tout d'abord réglementer les loyers. Il impose alors un plafond de loyer, afin que les personnes à revenu modeste puisse garder la possibilité de trouver un logement, qu'elles ne se retrouvent pas exclues par les effets de la spéculation immobilière.

Il peut aussi imposer aux propriétaires de logements l'obligation de les maintenir en bon état d'habitabilité. Le législateur autrichien obligeait ainsi les bailleurs, par une loi de 1981, à consacrer une partie de leurs revenus fonciers à l'entretien des locaux. En imposant cette obligation, l'État veille à garantir aux revenus modestes, menacés par la spéculation, un logement décent. L'envolée des loyers pourrait en effet avoir pour conséquence de ne laisser à la portée des petites bourses que des logements insalubres et délabrés

Enfin, la Commission puis la Cour ont précisé dans une affaire récente que « la limitation apportée au droit du propriétaire de donner congé à son locataire doit être considérée comme une réglementation de l'usage des biens au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 » <sup>29</sup>. Le propriétaire d'un bien doit toutefois avoir la possibilité de recouvrer la jouissance de celui-ci dès lors que sa situation personnelle l'exige. Le fait pour une administration de ne pas accélérer l'expulsion d'un locataire alors que le propriétaire est en situation de « nécessité » constitue une atteinte au droit de propriété <sup>30</sup>.

Les pouvoirs publics peuvent aller plus loin, et priver une personne de la propriété de son bien, cela afin de permettre à des nécessiteux de se loger. On le sait, la Commission trouve « socialement injustifiée » la tendance à « laisser des appartements inoccupés » <sup>31</sup>. En pareille circonstance, on concevrait facilement que ces logements puissent être réquisitionnés au profit de personnes dans le besoin. Si dans l'affaire James, il n'était question ni de réquisition ni même a priori de « pauvres », le principe que la Cour y établit quant à la possible dépossession d'un bien peut être utilisé pour justifier par exemple (s'il en était besoin!) l'article 24 de l'Ordonnance française de 1945 (voir ci-dessous).

En somme, les organes de la Convention légitiment des ingérences des pouvoirs publics dans la jouissance par des personnes de leur droit de propriété. Ils contribuent ainsi à réduire la détresse de nombreuses autres, mettant à la charge des États une obligation positive de ne pas rester inactifs devant des situations d'injustice sociale, notamment – dans le cas d'espèce – en matière de logement. Si l'objectif de lutte contre ces situations est clairement affirmé, et que par conséquent les garanties pour les personnes dému-

<sup>29.</sup> Comm. E.D.H., Req. n° 18072/91, F.V.B. c. Portugal, rapport du 29 juin 1994 ; Cour E.D.H., arrêt  $Velosa\ Barreto$ , 21 nov. 1995, Série A, vol. 334, paragraphe 35.

<sup>30.</sup> Ce d'autant plus que cette occupation prolongée a obligé le propriétaire à acheter un autre appartement. Cour E.D.H., Scollo, op. cit., paragraphes 38-39.

<sup>31.</sup> Affaire Mellacher, op. cit., paragraphe 223.

nies semblent s'accroître, peut-on pour autant dire que cette jurisprudence consacre un véritable « *droit* » au logement ?

## III. – DE L'OBLIGATION DE L'ÉTAT À UN DROIT FONDAMENTAL DE LA PERSONNE : VERS UN « DROIT » AU LOGEMENT ?

Combattre la précarité matérielle, notamment en sauvegardant la possibilité de se loger ou se reloger, n'est pas une innovation des organes de la Convention européenne. Le « droit au logement » a déjà été proclamé par des instruments juridiques divers. À l'analyse, il semble toutefois que l'action actuelle des organes de Strasbourg en faveur du logement présente des garanties d'effectivité, sans que le droit au logement ne soit proclamé en tant que tel. Cette proclamation n'apparaît donc pas incontournable, cela d'autant que la substance de ce droit reste assez insaisissable.

## A. - Le « droit au logement »

Il est proclamé aussi bien en droit international qu'en droit interne français.

L'article 11 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels énonce en effet que « les États parties [...] reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Cette disposition a fait l'objet d'une Observation générale du Comité des droits de l'homme lors de sa sixième session en 1991 32, qui amène à conclure à la construction d'une véritable illusion.

Tout d'abord, l'on y décèle une inconstance des termes. L'expression du Pacte est celle de « logement suffisant ». Or dans ses observations, le Comité se réfère à la « Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 » qui utilise la notion de logement « adéquat ». Le Comité en conclut qu' « ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un 'logement suffisant' aux termes du Pacte » 33. Or le terme « adéquat » est bien plus large quant à son contenu

<sup>32.</sup> Observation générale 4, dans Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, Nations Unies, HRI/GEN/1, 4 sept. 1992, pp. 49 et s. Voir aussi « Le droit à un logement convenable », Fiche d'information sur les droits de l'homme, n° 21, Nations Unies, Genève, 1996.

<sup>33.</sup> Op. cit., p. 51.

que celui de « suffisant ». En se référant à l'adéquation pour définir la portée de l'article 11 du Pacte, le Comité dilue le caractère juridique de ce droit.

Et la dilution se renforce avec le recours à la notion de logement « convenable ». Le Comité précise que « tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes [...] » <sup>34</sup>. Et l'épithète « convenable » est utilisé quatre fois dans le texte du Comité <sup>35</sup>. Pourtant ses implications sont difficilement conciliables avec le critère de suffisance posé par l'article 11 du Pacte. Cette ambiguïté terminologique ne sert pas l'effectivité du droit au logement.

D'autre part, les critères mis en exergue par le Comité imposent aux États des exigences qui, en plaçant la barre très haut, empêchent de mieux cerner le contenu exact de l'obligation de l'État. Certes il est admis que le degré de mise en œuvre des droits est étroitement lié aux possibilités matérielles des États. Mais est-il nécessaire que l'on soit logé près de son lieu de travail pour estimer que l'État a rempli son obligation <sup>36</sup>? Le fait que « l'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière » permettent « d'exprimer convenablement l'identité culturelle » est-il véritablement une condition de la mise en œuvre du droit au logement <sup>37</sup>? La « stratégie » à laquelle se réfère le Comité dans son Observation nous apparaît ainsi plutôt irréaliste lorsqu'elle définit le « logement adéquat » comme « suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable » <sup>38</sup>.

Plus raisonnable par contre apparaît le droit interne français. Le droit au logement y est reconnu depuis fort longtemps, et sa mise en œuvre y semble plus pragmatique. La préoccupation apparaît déjà dans l'Ordonnance du 11 octobre 1945 « instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement » <sup>39</sup>. La situation d'après-guerre se caractérisait notamment par une insuffisance de logements : « d'un côté 400 000 immeubles détruits, 600 000 immeubles inhabitables, arrêt complet pendant cinq ans de tous travaux de construction et d'entretien. De l'autre, des réquisitions massives imposées par la conduite de la guerre et par le développement des services administratifs » <sup>40</sup>. Il était donc urgent d'« assu-

<sup>34.</sup> Ib.

<sup>35.</sup> Ib., pp. 51-52.

<sup>36.</sup> Le Comité estime que « le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres ». Observation précitée, p. 52.

<sup>37.</sup> Ib.

<sup>38.</sup> Observation générale, op. cit., p. 51.

<sup>39.</sup> J.O.R.F. 19 oct. 1945, pp. 6646-6651.

<sup>40.</sup> Exposé des motifs de l'ordonnance.

rer une meilleure répartition des logements existants en utilisant au maximum les possibilités en état ». Ainsi par exemple, le Préfet pouvait réquisitionner des « logements à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer » aux personnes dans le besoin <sup>41</sup>. L'article 18 quant à lui imposait une taxe à ceux dont les immeubles s'avéraient inoccupés, poussant ainsi chacun à rechercher « dans ses proches ou dans ses relations [...] et accueillir sous son toit la personne isolée qui lui permettra d'éviter le paiement de l'impôt » <sup>42</sup>.

Le texte de 1945, en recherchant des solutions pour les sans-abri, mettait en œuvre le droit au logement, sans le consacrer explicitement comme droit fondamental. Cette consécration n'interviendra qu'avec la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 sur les baux d'habitation, mais surtout avec la loi du 22 juin 1982 relatives aux droits et obligations des bailleurs et des locataires <sup>43</sup>. Son article premier dispose que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ». La formule est reprise par la Loi du 6 juillet 1989, qui retient toutefois l'expression « droit au logement » <sup>44</sup>. La loi du 31 mai 1990 quant à elle précise que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation » <sup>45</sup>.

Le Conseil constitutionnel pour sa part, s'appuyant sur l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « tout être humain [...] a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence », reconnaît tout d'abord que « promouvoir le logement des personnes défavorisées [...] répond à une exigence d'intérêt national » <sup>46</sup>. Plus tard, et sous la pression de la saisine, il affirme que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » <sup>47</sup>.

La mise en œuvre de ce droit au logement consiste dès lors pour l'État qui en est chargé à mettre en place des politiques de logement social, afin que les personnes les plus démunies puissent avoir un toit. Les autorités publiques doivent ainsi, entre autres mesures, permettre « l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements à usage loca-

- 41. Article 24.
- 42. Exposé des motifs.
- 43. J.O.R.F. 23 juin 1982, pp. 1967 et s.
- 44. J.O.R.F. 8 juil. 1989.
- 45. Loi « visant à mettre en œuvre le droit au logement », J.O.R.F. 2 juin 1990, pp. 6551 et s., article  $1^{\rm er}$ .
  - 46. Décision 90-274 DC, du 25 mai 1990, J.O.R.F. 1er juin 1990, p. 6519.
- 47. Décision 94-359 DC, du 19 janv. 1995, J.O.R.F. 21 janv. 1995, p. 1167. Dans leur saisine, les requérants notaient en effet, en se référant à la jurisprudence du Conseil, qu'« il est, à l'évidence, impossible de mener une 'vie familiale normale' sans disposer d'un logement décent » et que « on ne saurait sérieusement contester qu'au nombre des 'moyens convenables d'existence' auxquels chacun a constitutionnellement droit figure le logement » (J.O.R.F. précité, p. 1168).

tif » (art. L.302-6 du Code de la construction et de l'habitat), à mettre en œuvre des « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées » (article 2 de la Loi du 31 mai 1990), etc. Mais la portée du droit au logement ne se limite pas à ces obligations de portée générale. Les juges, s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, se réfèrent de plus en plus à ce droit pour régler des litiges entre particuliers.

Saisi par une personne qui était sous le coup d'une expulsion de son logement pour cause de non-paiement de loyer, le tribunal de Saintes a jugé que bien que le droit de propriété soit « une règle de valeur constitutionnelle », « le droit de disposer d'un logement décent a été pareillement consacré par le législateur » et le juge constitutionnel. Par conséquent, « il appartient au juge judiciaire de faire prévaloir l'une de ces deux règles [...] en fonction des éléments qui lui sont soumis »; la prise en compte des risques de dégradation des conditions d'existence a donc été d'une grande influence sur la décision du juge qui, bien que condamnant le locataire à quitter le logement, lui accorda un délai supplémentaire « nécessaire à son relogement », eu égard à ses charges familiales et à la modicité de ses moyens 48. La Cour d'appel de Paris avait quant à elle eu recours à la notion d'« état de nécessité » dans un arrêt du 17 septembre 1993, estimant que l'occupation en l'espèce était « contraire à la loi mais dictée par l'état de nécessité ». De même, le Tribunal de grande instance de Paris, dans une ordonnance de référé rendue le 2 septembre 1996, a estimé que « le droit au logement constitue un devoir de solidarité nationale qui mérite protection au même titre que le droit de propriété»; il a donc débouté la Ville de Paris de sa demande d'expulsion de familles en situation précaire qui occupaient un de ses immeubles depuis l'été précédent 49. La tendance se dessine donc progressivement mais fermement en faveur de la protection des plus démunis, sous la pression notamment du mouvement associatif 50. Toutefois, si ces décisions démontrent que le droit au logement n'a pas qu'un contenu programmatoire, il reste difficile d'établir ce que peuvent concrètement et juridiquement exiger des personnes en difficultés de l'État, car le souci d'une revendication juridictionnelle des droits est d'une très grande importance dans la reconnaissance des droits fondamentaux.

La mise en œuvre du droit au logement mène donc au moins dans deux directions. La première est l'utilisation optimale des logements existants, et la seconde, la construction de logements supplémentaires, afin qu'il y en ait suffisamment, à des conditions d'accessibilité pour le plus grand nombre sinon pour tous. Sous l'angle de la jurisprudence analysée, il semble a priori

<sup>48.</sup> Jugement cité par Le Monde, 29 mars 1995.

<sup>49.</sup> Affaire dite de la Rue Marcadet. Voir Le Monde, 17 sept. 1996.

<sup>50.</sup> Il est en effet important de noter que ces affaires sont pour la plupart le résultat d'occupations orchestrées par l'association *Droit au Logement* (D.A.L.), qui est tout aussi active dans les procédures judiciaires engagées.

impossible d'avoir une position globale des organes de Strasbourg sur la question du droit au logement. Cependant, par rapport au premier aspect énoncé plus haut, l'action actuelle de la Cour et de la Commission paraît satisfaisante. Sans que le droit au logement soit proclamé en tant que tel par la Convention, il est garanti – dans la limite des logements disponibles – par le biais d'une autre disposition.

## B. - « La protection par ricochet » du droit au logement

Concept doctrinal, la protection par ricochet désigne le processus par lequel la Cour étend à des droits non expressément protégés par la Convention la protection de dispositions conventionnelles. Son évocation ici pourra paraître inopportune, car la Cour n'étend pas au droit au logement le champ d'application du droit de propriété; bien au contraire! C'est en portant atteinte au droit de propriété que la Cour arrive à protéger un pan du droit au logement. On en arrive à une situation pour le moins curieuse, dans laquelle la garantie d'un droit « extra-conventionnel » conduit à violer un droit qui est, quant à lui, protégé par la Convention...

S'il ne s'agit pas d'une protection « par ricochet », c'est au moins une protection tout aussi indirecte car l'objectif de la Cour est le même : arriver à placer sous la protection de la Convention des droits qui ne sont pas expressément garantis par elle. Seul le moyen diffère, car le ricochet n'est pas un droit reconnu par la Convention, mais plutôt l'atteinte – certes légitime – à un droit de la Convention. L'action des organes de la Convention à l'égard du logement se range donc dans cette catégorie jurisprudentielle.

En somme, l'on peut dire que cette approche pragmatique de la Cour et de la Commission est audacieuse, subtile et surtout d'une efficacité satisfaisante. Le droit au logement y apparaît comme un droit « diffus » – parce que déduit – mais réel, car le juge arrive à empêcher la survenance de conditions économiques et sociales rendant difficile, sinon impossible l'obtention ou le maintien de la location d'un logement.

Il reste cependant que cette perspective ne couvre pas tous les aspects du droit au logement. Mais ces aspects sont à définir aussi précisément que possible, de même que l'objectif général de ce droit, car il semble difficile d'obliger l'État à fournir un logement à tous, surtout si l'on entend par là attribuer à chacun un « logement décent et indépendant », selon les termes de la législation française <sup>51</sup>. D'une part, l'effectivité du droit dépend aussi du caractère concret et précis de son contenu (or inclure dans la substance du droit au logement des prestations difficilement exigibles de l'État ne conduirait qu'à réduire son effectivité); d'autre part, combattre l'insécurité matérielle n'implique pas nécessairement que l'on fournisse à toutes les personnes

concernées davantage que le minimum « incompressible », à savoir un lieu d'habitation décent. Le logement de personnes sans abri dans des appartements collectifs viole-t-il le droit au logement? On peut le souhaiter, mais l'efficacité même du droit au logement comme instrument juridique de lutte contre la précarité matérielle ne l'exige probablement pas toujours...