



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

#4156518

**Document préparatoire<sup>1</sup>  
au séminaire du 25 janvier 2013**

**La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme  
en période de crise économique**

**Introduction**

1. La crise économique que nous connaissons actuellement est d'une ampleur sans précédent à l'époque récente. Très peu d'Etats dans le monde, comme parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, y échappent. Cette situation soulève des questions s'agissant de la protection des droits de l'homme en général et de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») en particulier. Au-delà de l'impact inévitable de cette grave crise économique sur les droits sociaux et économiques classiques, et même si que la Convention ne garantit pas un « droit de ne pas être pauvre », une telle crise risque d'engendrer des situations d'extrême pauvreté pouvant entraîner en elles-mêmes des violations des droits civils et politiques énoncés dans la Convention, notamment ceux relatifs à la dignité humaine et à l'intégrité physique, ainsi que du droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale. En même temps, les personnes touchées par la pauvreté peuvent de ce fait se trouver limitées dans leur capacité à faire valoir leurs autres droits tirés de la Convention. De plus, la crise économique expose les personnes vulnérables et les minorités à des difficultés particulières. Cependant, les mesures que prennent les Etats pour lutter contre la récession et la dette ne touchent pas seulement les personnes en situation d'extrême pauvreté<sup>2</sup>.

---

1. Préparé par le comité d'organisation du séminaire, composé des juges Laffranque (présidente), Raimondi, Bianku, Nußberger et Sicilianos, assistés de R. Liddell. Le présent document vise à fournir un cadre en vue des discussions lors du séminaire. Les points de vue exprimés sont destinés à stimuler les débats et ne reflètent pas nécessairement la position des auteurs ou celle de la Cour.

2. Voir par exemple la décision au fond rendue par le Comité européen des droits sociaux le 23 mai 2012, réclamation n° 66/2011, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDDY) c. Grèce*.

2. La crise économique tend aussi à favoriser le recours à des extrémismes de tous ordres ; les difficultés économiques, lorsqu'elles se répandent partout, s'accompagnent souvent de la recherche de boucs émissaires. Or ces tendances menacent de saper les deux piliers sur lesquels repose la Convention : la démocratie et l'état de droit.

3. Par ailleurs, les pressions sur l'économie font que les autorités publiques ont moins de chances d'avoir les moyens d'assurer les libertés et droits fondamentaux. En effet, il est une vérité parfois oubliée : la protection effective des droits de l'homme a un coût. Elle coûte même cher.

4. Les difficultés économiques peuvent aussi avoir des conséquences sur la capacité des Etats à payer les sommes octroyées en cas de constat de violation ainsi qu'à prendre les mesures de redressement nécessaires, notamment en cas de violations structurelles ou systémiques.

5. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention, deux questions se posent principalement : premièrement, dans quelle mesure la protection qu'offre la Convention s'étend-elle aux graves difficultés provoquées par la crise économique ? Et, deuxièmement, quel impact la crise économique a-t-elle sur les obligations des Etats au regard de la Convention et sur leur marge d'appréciation ?

#### La portée de la protection

6. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la Convention ne garantit ni n'exige expressément un certain niveau de bien-être économique. En principe, elle ne consacre pas non plus de manière plus générale les droits économiques et sociaux, au contraire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Toutefois, ainsi que la Cour l'a dit dans l'arrêt *Airey*, « le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des Etats et notamment de leurs finances. D'un autre côté, la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (...), et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu (...). Or si elle énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. (...) la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation [de la Convention] pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux ; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention. »<sup>3</sup>

7. La référence aux « conditions de vie d'aujourd'hui » figurant dans l'arrêt *Airey* constitue un rappel important du caractère dynamique de la Convention, qui vaut également dans ce contexte. En d'autres termes, une évolution se produisant dans la situation économique en général est un facteur que la Cour peut prendre en considération.

8. Ainsi, en ce qui concerne les situations de pauvreté, la Cour a admis qu'un grief portant sur le montant totalement insuffisant d'une pension et d'autres prestations sociales peut en principe soulever une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention<sup>4</sup>. Dans une autre décision, la Cour a rappelé les conditions à réunir pour appliquer l'article 3 : « lorsqu'un traitement humilie ou rabaisse un individu, montrant ainsi une absence de respect de sa

3. *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 26, série A n° 32.

4. *Larioshina c. Russie* (déc.), n° 56869/00, 23 avril 2002.

dignité ou amoindri celle-ci, ou crée des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser la résistance physique et morale de la personne qui en est victime, pareil traitement peut être qualifié de dégradant et être contraire à l'article 3 ». De plus, il suffit que la victime soit humiliée à ses propres yeux. Dans cette même décision, la Cour n'a pas exclu la possibilité que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée par un traitement dans le cadre duquel la requérante, totalement dépendante de l'aide publique, était confrontée à l'indifférence des autorités alors qu'elle se trouvait dans une situation de grande misère incompatible avec la dignité humaine<sup>5</sup>.

9. La Cour n'a à ce jour conclu dans aucune affaire que le niveau des retraites et des prestations sociales fournies à un requérant était insuffisant pour le protéger d'un dommage à sa santé physique ou mentale ou d'une situation de déchéance incompatible avec la dignité humaine et atteignant le haut degré de gravité requis par l'article 3. En revanche, dans une affaire où, en raison de l'inaction des autorités publiques, un demandeur d'asile s'est retrouvé à vivre dans la rue pendant des mois, sans ressources, sans accès à des sanitaires et sans aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels, la Cour a estimé que l'intéressé avait été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation avait suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle a considéré que de telles conditions d'existence, combinées avec l'incertitude prolongée dans laquelle il était resté et l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer, avaient atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention<sup>6</sup>.

10. La Cour a indiqué que l'obligation de donner un toit aux personnes particulièrement vulnérables peut dans certains cas exceptionnels se déduire de l'article 8 de la Convention<sup>7</sup>. Elle a également conclu à la violation du droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 dans une affaire où la décision de placer les cinq enfants d'un couple était fondée sur le seul motif que ce dernier ne pouvait pas les loger de manière satisfaisante à cause de l'insuffisance de ses ressources. Elle a noté en particulier que les autorités avaient à leur disposition d'autres moyens moins radicaux pour assurer le bien-être des enfants<sup>8</sup>.

11. Dans un contexte différent, la Cour a déclaré irrecevable un grief tiré de l'article 6 § 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1 selon lequel les autorités publiques avaient refusé d'exécuter une décision de justice définitive ordonnant l'évacuation d'un immeuble au motif notamment que ses occupants illégaux étaient dans une situation de précarité et de fragilité et méritaient à ce titre une protection renforcée<sup>9</sup>.

---

5. *Budina c. Russie* (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009 ; voir aussi *O'Rourke c. Royaume-Uni*, n° 39022/97, 26 juin 2001, où la Cour a dit que les souffrances du requérant, qui était resté dans la rue pendant 14 mois aux dépens de sa santé, n'avaient pas atteint le niveau de gravité requis pour que l'article 3 entre en jeu et que, en tout état de cause, ces souffrances n'avaient pas résulté de l'action de l'Etat mais plutôt de sa volonté, étant donné qu'il avait droit à des aides publiques mais n'avait pas accepté un hébergement temporaire et avait refusé deux propositions d'hébergement permanent ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Nitecki c. Pologne*, n° 65653/01, 21 mars 2002, affaire où a été rejeté le grief du requérant tiré du refus de l'Etat de lui rembourser intégralement un médicament destiné à lui sauver la vie ; la Cour a noté que, si l'article 2 peut entrer en jeu lorsque les autorités d'un Etat contractant mettent la vie d'une personne en danger en lui refusant des soins médicaux qu'elles se sont engagées à mettre à la disposition de toute la population, en l'occurrence, 70 % du prix du médicament avait été remboursé par l'Etat et le requérant n'avait eu à payer que les 30 % restants.

6. *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, § 263, CEDH 2011.

7. *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, 24 avril 2012.

8. *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04, §§ 37-46, 26 octobre 2006.

9. *Société Cofinco c. France* (déc.), n° 23516/08, 12 octobre 2010.

12. Dans l'arrêt *Airey*, la Cour a conclu à la violation des articles 6 § 1 et 8 à raison du coût prohibitif de la procédure visant à l'obtention d'un jugement de séparation de corps entre la requérante et son mari alcoolique et violent, ce qui montre que, assez tôt, la Cour a pris en compte l'impact de la situation matérielle du requérant sur sa capacité à faire valoir ses droits tirés de la Convention. Cette approche a été confirmée dans des affaires ultérieures. Par exemple, lorsque la Cour de cassation française a rayé de son rôle des recours pour non-exécution des décisions des juridictions inférieures alors même que la situation financière des requérants ne leur permettait absolument pas de se conformer à ces décisions, la Cour a conclu à la violation du droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6, dans le chef des requérants<sup>10</sup>. La Cour a également dit que le montant des honoraires, évalué en tenant compte des circonstances particulières d'une affaire, et notamment de la capacité du requérant à payer, est un facteur à prendre en compte pour déterminer si les exigences de l'article 6 ont été respectées<sup>11</sup>.

13. Dès lors, il apparaît que, bien que la Cour ait jusqu'à présent adopté une approche assez prudente, elle n'a nullement exclu d'appliquer les normes de la Convention à des situations de graves difficultés dues à la crise économique. Elle a de plus clairement indiqué que la situation financière peut être un facteur pertinent à prendre en compte pour déterminer si les aspects procéduraux des exigences de la Convention ont été respectés.

#### L'impact sur les obligations des Etats au regard de la Convention et la marge d'appréciation

14. Tout d'abord, une ample latitude est habituellement laissée à l'Etat pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale. « Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale, et la Cour respecte en principe la manière dont l'Etat conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable » »<sup>12</sup>.

15. Par ailleurs, une insuffisance de ressources ne justifie normalement pas une absence de reconnaissance des droits et libertés définis dans la Convention. C'est particulièrement vrai sur le terrain de l'article 3. Ainsi, s'agissant de la situation dans les prisons, la Cour a pris note des problèmes socio-économiques graves qui se posent dans les pays en transition et reconnu la pression économique qui pèse sur les Etats contractants<sup>13</sup>. Elle a toutefois confirmé qu'un manque de ressources ne peut en principe justifier que la situation dans les prisons soit mauvaise au point de donner lieu à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention<sup>14</sup>.

---

10. *Annoni di Gussola et autres c. France*, n<sup>os</sup> 31819/96 et 33293/96, §§ 56-59, CEDH 2000-XI.

11. Voir, entre autres, *Kreuz c. Pologne*, n<sup>o</sup> 28249/95, CEDH 2001-VI.

12. *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>os</sup> 65731/01 et 65900/01, § 52, CEDH 2006-VI.

13. Au sujet de la transition, voir dans le contexte de la réunification allemande, *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n<sup>os</sup> 46720/99, 72203/01 et 72552/01, CEDH 2005-VI.

14. *Poltoratski c. Ukraine*, n<sup>o</sup> 38812/97, § 148, CEDH 2003-V ; *Orchowski c. Pologne*, n<sup>o</sup> 17885/04, § 153, 22 octobre 2009, et *Samaras et autres c. Grèce*, n<sup>o</sup> 11463/09, 28 février 2012.

16. Toutefois, cela ne veut pas dire que les ressources financières ne sont jamais prises en compte dans ce contexte. Par exemple, la Cour a jugé que l'obligation de fournir des soins médicaux appropriés aux détenus n'allait pas jusqu'à la nécessité de fournir un traitement antirétroviral « très onéreux » à un détenu séropositif<sup>15</sup>.

17. La crise économique entraîne une autre conséquence sur laquelle la Cour a dû se pencher dans le cadre de l'article 3 : l'afflux croissant de migrants et de demandeurs d'asile. Ainsi qu'elle l'a observé : « [l]e contexte de crise économique ainsi que les récentes mutations sociales et politiques ayant touché tout particulièrement certaines régions d'Afrique et du Moyen-Orient placent les Etats européens face à de nouveaux défis dans le domaine de la gestion de l'immigration »<sup>16</sup>. Dans cette affaire, la Cour n'a pas hésité à affirmer que « vu le caractère absolu des droits garantis par l'article 3, [cette situation] ne saurait exonérer un Etat de ses obligations au regard de cette disposition »<sup>17</sup>. Parallèlement, elle a dit que l'article 3 ne met pas l'Etat contractant dans l'obligation d'atténuer les différences économiques et sociales entre les pays en fournissant des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers n'ayant pas le droit de séjourner sur son territoire. Ainsi que la Cour l'a indiqué, conclure le contraire ferait peser une charge trop lourde sur les Etats contractants. La Cour a formulé cette observation tout en rappelant que le souci d'assurer un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu est inhérent à l'ensemble de la Convention<sup>18</sup>.

18. Dans une affaire se situant sur le terrain de l'article 8, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 14 combiné avec cette disposition s'agissant du refus d'accorder à la requérante, une immigrante, la priorité pour l'attribution d'un logement social au motif que l'objet de l'affaire – l'attribution d'un logement à ceux qui en ont besoin – étant de nature surtout socio-économique, la marge d'appréciation accordée au Gouvernement était relativement étendue<sup>19</sup>.

19. Le principe selon lequel un manque de ressources ne peut justifier un manquement à la Convention a été appliqué à d'autres dispositions de la Convention. Dans une affaire bien connue concernant le non-paiement de la réparation accordée au requérant, qui avait eu des problèmes de santé après avoir pris part à une opération d'urgence sur le site de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, la Cour a dit qu'une autorité de l'Etat ne saurait prétexter du manque de ressources pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice, et que le requérant n'aurait pas dû se trouver dans l'impossibilité de bénéficier de l'issue heureuse de la procédure en raison des difficultés financières que l'Etat déclarait connaître<sup>20</sup>. Dans cette affaire, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1.

20. Toutefois, dans une affaire concernant le plafonnement de pensions où elle a conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour a observé que la décision d'adopter des lois en matière de pensions ou de prestations sociales supposait de prendre en compte diverses questions d'ordre économique et social. La marge d'appréciation laissée au législateur pour la mise en œuvre des politiques dans ce domaine devait donc être ample, et

---

15. *Alexanian c. Russie*, n° 46468/06, § 148, 22 décembre 2008. La Cour a tenu compte du fait que le détenu pouvait se procurer les médicaments nécessaires par l'intermédiaire de sa famille (§ 149).

16. *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, § 176, CEDH 2012.

17. *Ibidem*, § 122.

18. *N. c. Royaume-Uni* [GC], n° 26565/05, § 44, CEDH 2008.

19. *Bah c. Royaume-Uni*, n° 56328/07, §§ 47-49, CEDH 2011.

20. *Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 35, CEDH 2002-III.

son avis sur le point de savoir ce qui est d'« utilité publique » devait être respecté sauf s'il était manifestement dépourvu de base raisonnable<sup>21</sup>. Néanmoins, la réduction ou la suspension d'une pension peut constituer une ingérence dans le droit au respect des biens appelant une justification.

21. La Cour s'est montrée sensible aux pressions qui pèsent sur les services publics : elle a admis qu'un Etat puisse avoir des motifs légitimes de restreindre l'usage que peuvent faire de services publics coûteux – tels que les programmes d'assurances sociales, d'allocations publiques et de soins – les étrangers séjournant sur le territoire à court terme ou illégalement car ceux-ci, en règle générale, ne contribuent pas au financement de ces services. Néanmoins, l'obligation faite aux étrangers ne disposant pas d'un permis de séjour permanent de verser des frais de scolarité pour poursuivre leurs études secondaires a été jugée discriminatoire et contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1. La Cour a souligné que, à la différence de certaines autres prestations assurées par les services publics, l'instruction est un droit directement protégé par la Convention. De plus, l'enseignement est un type très particulier de service public, qui ne bénéficie pas seulement à ses usagers directs mais sert aussi d'autres buts sociétaux et est indispensable à la réalisation des droits de l'homme<sup>22</sup>.

22. Il apparaît donc clairement que, si les Etats conservent une marge d'appréciation assez large s'agissant de questions relevant de la politique économique et sociale, ce n'est que dans des circonstances relativement extrêmes que le manque de ressources justifie de déroger aux normes de la Convention. Cela incite à penser que, du point de vue de la Cour, la crise économique aura peu d'impact sur la manière dont elle évalue les actes et omissions des autorités publiques. En même temps, lorsqu'il est nécessaire de mettre en balance l'intérêt individuel et celui de la collectivité, il se peut que la situation économique fasse pencher la balance en faveur de la collectivité dans certaines circonstances.

## Conclusion

23. La protection des droits de l'homme coûte cher mais n'est pas un luxe, comme le président Bratza l'a rappelé dans son discours d'ouverture de l'année judiciaire en janvier 2012<sup>23</sup>. Les mesures prises en réponse à la crise économique ne doivent donc pas porter préjudice aux normes minimales fixées dans la Convention. Une dérogation aux exigences en matière de droits de l'homme ne pourra se justifier par un manque de ressources que dans des cas exceptionnels et limités.

---

21. *Valkov et autres c. Bulgarie*, n<sup>os</sup> 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 et 2041/05, § 91, 25 octobre 2011 ; voir aussi les décisions *Frimu et autres c. Roumanie*, n<sup>os</sup> 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 et 45588/11, 7 février 2012, et *Panfile c. Roumanie*, n<sup>o</sup> 13902/11, 20 mars 2012.

22. *Ponomyovi c. Bulgarie*, n<sup>o</sup> 5335/05, §§ 54-55, CEDH 2011.

23. « La crise économique et l'instabilité politique qu'elle pourrait entraîner paraissent se développer sans limite, échappant à tout contrôle. Toutes nos sociétés sont confrontées à des difficultés qui étaient, il y a peu de temps encore, imprévisibles pour la plupart d'entre nous. Dans une telle situation, les personnes vulnérables sont les plus exposées et les intérêts minoritaires luttent pour s'exprimer. Les Etats et les individus peuvent être tentés de se replier sur eux-mêmes, d'adopter une position défensive. Les droits de l'homme, la prééminence du droit, la justice paraissent perdre encore du terrain dans l'agenda politique de gouvernements en quête de solutions rapides ou simplement confrontés à des choix difficiles lorsque les fonds viennent à manquer. C'est dans des moments comme ceux-là que la société démocratique est mise à l'épreuve. Dans ce climat, nous devons garder à l'esprit que les droits de l'homme ne sont pas un luxe. »

[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E046BC64-B4AC-4CD0-83DE-A39FC0CCCE62/0/DIALOGUE\\_2012\\_FR.pdf#page=25](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E046BC64-B4AC-4CD0-83DE-A39FC0CCCE62/0/DIALOGUE_2012_FR.pdf#page=25)

24. En réalité, le respect des normes relatives aux droits de l'homme est non seulement rendu encore plus nécessaire en période de crise économique du fait de l'accroissement de la vulnérabilité, mais il permet de plus de contribuer à la reprise en mettant en place les conditions nécessaires à la stabilité et au bon fonctionnement de l'état de droit, deux éléments indispensables à la croissance économique.