

Section 5. La justiciabilité du droit au logement et du droit à la sécurité sociale

Les droits sociaux au-delà des droits créances

Diane Roman



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/141>

DOI : 10.4000/revdh.141

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 279-293

Référence électronique

Diane Roman, « Section 5. La justiciabilité du droit au logement et du droit à la sécurité sociale », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 1 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2012, consulté le 09 juillet 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/141> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.141>

SECTION 5

LA JUSTICIABILITE DU DROIT AU LOGEMENT

ET DU DROIT A LA SECURITE SOCIALE :

LES DROITS SOCIAUX AU-DELA DES DROITS CREANCES

DIANE ROMAN

Le droit au logement et le droit à la sécurité sociale sont volontiers présentés comme des droits emblématiques des droits sociaux. Tous deux proclamés par le PIDESC⁶⁵⁸ et la Charte sociale européenne révisée⁶⁵⁹ ainsi que par bon nombre de constitutions nationales⁶⁶⁰, ils symboliseraient la particularité de droits qui nécessiteraient, pour leur réalisation, une action positive des pouvoirs publics et relèveraient davantage d'une politique globale que de l'invocation d'un droit subjectif. A la limite consent-on à reconnaître à ceux que l'on qualifie de « droit-créances » le caractère de droits « programmatiques », sans toutefois que cette reconnaissance déplace la question de leur mise en œuvre du Parlement vers les prétoires. L'idée domine que le droit au logement est avant tout la conséquence de politiques d'incitation à la construction, d'aide à l'accession à la propriété et de lutte contre l'habitat insalubre ou précaire, voire, en guise de pis-aller, de programmes d'hébergement d'urgence. Quant au droit à la sécurité sociale, il serait le résultat d'un long et coûteux processus bureaucratique de gestion et d'indemnisation des risques sociaux et professionnels, que la crise économique rendrait à la fois plus nécessaire et complexe⁶⁶¹. En tout état de cause, prédomine l'idée que logement et sécurité sociale sont davantage des bénéfices déduits de l'existence de politiques publiques et dispositifs légaux que des droits au fondement de cette intervention publique.

⁶⁵⁸ PIDESC, article 9 (sécurité sociale) et 11 (logement).

⁶⁵⁹ Charte sociale européenne, art. 12 (sécurité sociale) ; Charte sociale européenne révisée, art. 12 (sécurité sociale) et 31 (logement).

⁶⁶⁰ V., pour le droit au logement, la recension faite par le GRIDAUH, www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/40293ff9ae054.pdf et, pour le droit à la sécurité sociale, v. Diane ROMAN, « L'universalité du droit à la protection sociale, au regard des articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme » in L. FONTAINE (dir.), *L'universalité de la Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Presses Université Caen, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux n° 7, p. 117.

⁶⁶¹ V. l'Initiative conjointe en faveur d'un socle de protection sociale (SPF) lancée en 2009 par l'OIT :

[http://www.ilo.org/global/About the ILO/Media and public information/Feature stories/lang--fr/WCMS_141819/index.htm](http://www.ilo.org/global/About%20the%20ILO/Media%20and%20public%20information/Feature%20stories/lang--fr/WCMS_141819/index.htm)

Or, pour peu que l'on se penche sur l'interprétation des dispositions du PIDESC et de la charte sociale par leur interprètes authentiques, le Comité des droits de sociaux, économiques et culturels des Nations Unies et le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe, ainsi que sur l'abondante jurisprudence internationale et nationale suscitée par l'invocation de ces droits, le constat change. En effet, un regard comparatiste permet tout d'abord de relativiser fortement la pertinence de la distinction entre « droits-libertés » et « droits créances » et de révéler, *a contrario*, l'intérêt de la distinction tripartite entre obligation de respecter, de protéger et de réaliser⁶⁶² (I). Les solutions jurisprudentielles aboutissent également à nuancer le clivage traditionnellement opéré entre droits immédiatement exigibles, auxquels seuls pourraient se rapporter les droits civils, et droits à réalisation progressive qu'incarneraient les droits sociaux. En sort sérieusement écornée l'idée d'objectifs programmatiques dont la définition et l'étendue seraient laissées au bon vouloir des autorités publiques et dont la réalisation dépendrait de l'état des finances publiques (II).

I. Des droits irréductibles à une créance sur l'État

C'est certainement la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples qui l'affirme avec le plus de netteté ; les droits sociaux n'ont pas pour seul débiteurs les pouvoirs publics et pour seule modalité de mise en œuvre une obligation positive d'intervention de ces derniers. « L'obligation de respect exige que l'État se garde d'intervenir dans la jouissance de tous les droits fondamentaux ; il devrait respecter ceux qui doivent jouir de leurs droits, respecter leurs libertés, indépendance, ressources et liberté d'action. Eu égard aux droits socio-économiques, cela signifie que l'État est obligé de respecter la libre utilisation des ressources qui appartiennent ou sont à la disposition d'un individu seul ou en une quelconque forme d'association avec d'autres personnes, notamment le ménage ou la famille »⁶⁶³. Une obligation négative d'abstention pèse ainsi sur les pouvoirs publics. La précision est d'importance, car elle vient nuancer l'idée selon laquelle les droits sociaux ne se réaliseraient que par une intervention active des pouvoirs publics (fourniture d'un logement, mise en place d'un système de protection sociale, etc). Elle suppose aussi, voire avant tout, une obligation de respecter (A) et de protéger (B).

A. Contrôle de l'obligation de respecter

1) En matière de **droit au logement**, l'obligation de respecter entraîne en premier lieu pour l'État l'interdiction de pratiquer des expulsions forcées illégales. Ainsi, la Cour européenne a sanctionné à différentes reprises la mise à

⁶⁶² V. Diane ROMAN, introduction, *supra* et Sophie GROSBOIN, *supra*

⁶⁶³ CADHP, Social and Economic Action Rights Centre (SERAC) c. Nigéria, 27 mai 2002, ACHPR/COMM/A044/1, précit., § 45.

la rue de locataires par les pouvoirs publics⁶⁶⁴. *A fortiori* l'interdiction vaut-elle pour les expulsions forcées collectives. La Cour a ainsi condamné la Roumanie pour violation des articles 3 et 8 de la Convention, en raison de l'implication des forces de l'ordre dans la participation de pogroms contre des Roms⁶⁶⁵. De la même manière, la Commission africaine des droits des peuples a stigmatisé la brutalité des forces armées spéciales dans des opérations de destruction d'habitats : « au strict minimum, le droit au logement oblige le gouvernement nigérian à ne pas détruire les maisons de ses citoyens et de ne pas faire obstruction aux efforts des individus ou des communautés pour reconstruire les maisons détruites.(...) Or, la participation de l'armée nigériane à des opérations massives et brutales de destruction de villages du peuple ogoni, afin de sanctionner sa résistance non violente aux projets de compagnie pétrolières, constitue une violation évidente de cette obligation »⁶⁶⁶. Mais l'obligation de respecter le droit au logement ne se limite pas à la prohibition des expulsions forcées, et inclut également l'interdiction de toute discrimination dans l'accès au logement⁶⁶⁷. Par ailleurs, en ce qui concerne le cas particulier des enfants, le Comité européen des droits sociaux a estimé que, dans la mesure où aucune solution de relogement ne peut être exigée des États pour les personnes en situation irrégulière, l'expulsion d'un abri doit être interdite car elle place les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse, contraire au respect de la dignité humaine⁶⁶⁸.

⁶⁶⁴ CEDH, Prokopovich c. Russie, 18 novembre 2004, 58255/00 : concubine d'un locataire décédé évincée de leur logement. L'éviction du logement par les autorités publiques constitue une interférence dans son droit au respect de la vie privée. CEDH pointe du doigt la procédure utilisée par les autorités et notamment la rapidité de l'attribution du logement à de nouveaux locataires (moins de 7 jours après le décès). Novoseletskiy c. Ukraine, 22 février 2005, 47148/99 : violation de l'article 8 et A1P1 du fait de la résiliation extrajudiciaire d'un bail locatif, l'organisme public propriétaire ayant profité de l'absence temporaire du locataire pour installer à sa place un nouvel occupant. Le déménagement forcé et la disparition des affaires personnelles du requérant sont à l'origine de la condamnation, la Cour stigmatisant au passage l'attitude des juridictions nationales.

⁶⁶⁵ CEDH, Moldovan et autres c. Roumanie (n° 2), 12 juillet 2005, requêtes nos 41138/98 et 64320/01, § 93 : « il ressort clairement des éléments de preuve fournis par les requérants et des décisions rendues en matière civile que des policiers étaient impliqués dans l'incendie des habitations des Roms et ont tenté de dissimuler ce qui s'était passé. Chassés de leur village et de leurs maisons, les requérants furent contraints de vivre – et certains continuent de vivre – très à l'étroit et dans des conditions déplorables (dans des caves, des poulaillers, des écuries, etc.) ; ils changèrent souvent d'adresse, hébergés par des parents ou des amis, dans une extrême promiscuité. Compte tenu des répercussions directes des actes commis par des agents de l'État sur les droits des requérants, la Cour estime que la responsabilité du Gouvernement est engagée en ce qui concerne les conditions de vie que les requérants connaissent depuis (...) La Cour estime de surcroît que les conditions dans lesquelles les requérants ont vécu ces dix dernières années, et les effets délétères de cette situation sur leur santé et leur bien-être, associés à la durée pendant laquelle ils ont été contraints de vivre dans ces conditions et à l'attitude générale des autorités, ont nécessairement dû leur causer des souffrances mentales considérables, et donc porter atteinte à leur dignité et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement

⁶⁶⁶ CADHP, aff. SERAC, précitée, § 61.

⁶⁶⁷ CEDH, 24 juillet 2003, Karner c. Autriche, rec. 2003-IX, n° 40016/98 : caractère discriminatoire de la législation autrichienne sur le droit au bail (orientation sexuelle).

⁶⁶⁸ CEDS, Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, 20 oct. 2009, Réclamation n° 47/2008, § 63.

2) Autre exemple, le **droit à la sécurité sociale**⁶⁶⁹ : sa garantie nécessite également une protection par abstention⁶⁷⁰. Comme l'a souligné dans une décision de principe la Commission africaine, « l'État partie est notamment tenu de s'abstenir de se livrer à une quelconque pratique ou activité consistant, par exemple : à refuser ou restreindre l'accès sur un pied d'égalité à un régime de sécurité sociale adéquat ; à s'immiscer arbitrairement ou déraisonnablement dans des dispositifs personnels, coutumiers ou traditionnels de sécurité sociale; à s'immiscer de manière arbitraire ou déraisonnable dans les activités d'institutions mises en place par des particuliers ou des entreprises pour fournir des prestations de sécurité sociale »⁶⁷¹. Ceci entraîne notamment l'interdiction des dispositions discriminatoires dans la mise en œuvre des législations sociales, rappelée de façon unanime par la Cour européenne des droits de l'Homme⁶⁷², la Cour interaméricaine des droits de l'Homme⁶⁷³, le Comité des droits civils et politiques⁶⁷⁴ ou les jurisprudences constitutionnelles nationales⁶⁷⁵.

B. Contrôle de l'obligation de protéger

Autre obligation immédiatement mise à la charge des autorités publiques, l'obligation de protéger qui implique que « l'État est tenu de protéger les détenteurs de droits contre d'autres individus, par la législation et la mise à disposition de recours effectifs. Cette obligation requiert de l'État de prendre des mesures pour protéger les bénéficiaires des droits protégés contre les ingérences politiques, économiques et sociales. La protection exige généralement la création et le maintien d'un climat ou d'un cadre par une interaction effective des lois et

⁶⁶⁹ Diane ROMAN, « Les droits sociaux, entre « injusticiabilité » et « conditionnalité » : éléments pour une comparaison », RIDC, 2009, n° 2, pp. 285-314.

⁶⁷⁰ Art. 9 du Pacte, CODESC, Observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, E/C.12/GC/19, 4 février 2008.

⁶⁷¹ CADHP, aff. SERAC, précitée, § 44.

⁶⁷² V. Carole NIVARD, La justiciabilité des droits sociaux. Étude de droit conventionnel européen, thèse de doctorat en droit public de l'Université de Montpellier 1, dir. F. Sudre, 2009, § 404 et s.; Diane ROMAN, *infra*.

⁶⁷³ La Cour interaméricaine a rattaché le droit à une pension de retraite au droit de propriété conventionnellement garanti et a considéré que l'État débiteur, en changeant arbitrairement le montant de pensions correspondant aux cotisations versées, avait méconnu l'article 20 de la Convention interaméricaine (CIADH, aff. des 5 retraités c. Pérou, 28 février 2003 ; aff. Acevedo Buendia et al., 1^{er} juillet 2009).

⁶⁷⁴ aff. CoDCP, 9 avril 1987, Zwaan de Vries v. Pays Bas, comm. 182/1984, art. 26 PIDCP : inconstitutionnalité d'une disposition excluant les femmes mariées du bénéfice d'une prestation sociale. Discrimination fondée sur le sexe et le statut marital.

⁶⁷⁵ V. par exemple l'inconstitutionnalité des dispositions discriminatoires à l'égard de tribus bédouines dans l'accès aux services sociaux: Israël, cour suprême, HC, 7115/97, Adalah et al. v. Ministry of Health et la jurisprudence citée par Yoram RABIN et Yuval SHANY, « The Case for Judicial Review over Social Rights: Israeli Perspectives », Israel Affairs, (2008), 14:4, pp. 681-703. V. aussi Afrique du sud, Cour Constitutionnelle, Khosa, 2004 (6) SA 505 CC, 4 mars 2004 : inconstitutionnalité des dispositions excluant du droit à la protection sociale des ressortissants du Mozambique régulièrement installés sur le territoire sud-africain. Le gouvernement invoquait la charge pour les finances publiques qu'une telle ouverture des droits à pension entraînerait, ainsi que le risque de flux migratoire qui pourrait s'ensuivre. La Cour a balayé de tels arguments en invoquant la prééminence de la disposition constitutionnelle garantissant le droit à la sécurité sociale. Add. République Tchèque, Cour Constitutionnelle, décision Pl US, 42/04, 6 juin 2006 : censure d'une disposition législative modulant l'ouverture de droits à prestation en fonction du genre (consultable en anglais : http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-42-04.php) .

règlements, de manière à ce que les individus puissent exercer librement leurs droits et libertés »⁶⁷⁶. La portée de l'obligation de protéger, ainsi définie par la Commission africaine, est assez large. Elle souligne que les débiteurs des droits sociaux ne sont pas exclusivement les pouvoirs publics, mais aussi les personnes privées (employeurs, bailleurs, famille et communauté)⁶⁷⁷. L'effet horizontal des droits de l'Homme est ainsi rappelé.

1) Ainsi, par exemple, l'obligation de protéger le **droit au logement** implique la garantie d'une sécurité légale de l'occupation⁶⁷⁸. Elle impose aux pouvoirs publics la mise en place de procédures judiciaires permettant de protéger les individus contre les expulsions locatives. Le CoDESC, soulignant la gravité des atteintes causées par de telles pratiques, insiste sur la nécessité pour les États de mettre en place des procédures permettant de protéger les victimes et de s'assurer de la légalité et de la proportionnalité de telles opérations⁶⁷⁹. Le Comité européen des droits sociaux, de son côté, considère que, si l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux, « les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. De plus, l'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles »⁶⁸⁰. Le comité rappelle également que « les États Parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement »⁶⁸¹. La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion, indiquer les moments dans lesquels elles ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale^{682 683}.

Bon nombre de juridictions nationales ont mis à la charge des autorités publiques des obligations similaires. En Inde, la Cour suprême indienne a souligné que l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public ne pouvait avoir lieu qu'après la mise en œuvre de mesure de concertation avec les

⁶⁷⁶ CADHP, affaire Serac, précitée, § 46.

⁶⁷⁷ V. en ce sens les articles de Virginie DONIER, Claire MARZO et Marc PICHARD, *infra*.

⁶⁷⁸ CoDESC, Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant, 13 décembre 1991, § 8.

⁶⁷⁹ CoDESC, Observation générale n° 7, Le droit à un logement adéquat, art. 11-1 : les expulsions forcées, 20 mai 1997.

⁶⁸⁰ CEDS, CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 51.

⁶⁸¹ CEDS, FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 163.

⁶⁸² CEDS, Centre européen des droits des Roms c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 41.

⁶⁸³ La politique française d'expulsions de Roms de leurs campements a été particulièrement épinglée par le Comité, et cela bien avant l'escalade policière de l'été 2010 : le Comité européen a ainsi considéré que les expulsions pratiquées par les forces de l'ordre françaises sont effectuées dans des conditions ne respectant pas la dignité des personnes concernées, qui ont été victimes de violences injustifiées (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, Réclamation n° 51/2008, 19 oct. 2009, § 30 et 70).

intéressés⁶⁸⁴ ; en Afrique du Sud, la Cour constitutionnelle a relevé la nécessité d'un contrôle juridictionnel de la procédure et la recherche d'alternatives raisonnables⁶⁸⁵. Les juridictions internationales, pourtant enclines à souligner la marge nationale d'appréciation laissée aux autorités étatiques dans la mise en œuvre de politiques économiques et sociales contrôlent plus strictement le respect par l'État d'obligations procédurales. Ainsi, la Cour européenne a pu considérer, à propos de l'expulsion de gens du voyage d'une aire d'accueil, que « l'expulsion du requérant et de la famille de celui-ci de l'aire d'accueil municipale ne s'est pas accompagnée des garanties procédurales requises »⁶⁸⁶. De même, la Commission africaine des droits des peuples a sévèrement condamné l'incurie des pouvoirs publics nigériens, rappelant que l'obligation de protéger oblige l'État « à empêcher la violation du droit de tout individu au logement par tout autre individu ou des acteurs non étatiques tels que les propriétaires, les promoteurs immobiliers et les propriétaires fonciers, et lorsque ces violations se produisent, il devrait agir de sorte à empêcher davantage de privations et garantir l'accès aux voies de recours »⁶⁸⁷.

2) En matière de **droit à la sécurité sociale**, une obligation de protéger s'impose également aux autorités publiques. Ainsi, selon le CODESC⁶⁸⁸, « l'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers (individus, groupes ou entreprises) d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à la sécurité sociale : par exemple, lutte contre le travail clandestin ou protection contre des conditions d'affiliations déraisonnables »⁶⁸⁹. Ceci met à la charge de l'État différentes obligations. Certaines sont essentiellement procédurales, et visent à garantir un contrôle juridictionnel des décisions portant atteinte au droit à prestations. Par exemple, la Cour suprême américaine considère que le droit au *due process of law* peut être invoqué par le bénéficiaire de prestations sociales dont les pensions viendraient à être supprimées⁶⁹⁰. De même, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits

⁶⁸⁴ Inde, Cour Suprême, *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation* (1985) 3 SCC 545: « Procedural safeguards have their historical origins in the notion that conditions of personal freedom can be preserved only when there is some instinctual check on arbitrary action on the part of the public authorities. The right to be heard has two facets, intrinsic and instrumental. The intrinsic value of that right consists in the opportunity which it gives to individuals or groups, against whom decision taken by public authorities operate, to participate in the processes by which those decisions are made, an opportunity that expresses their dignity as persons ».

⁶⁸⁵ Afrique du Sud, Cour Constitutionnelle, *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers*, (1) 2005 SA 217 (CC) § 18, 28.

⁶⁸⁶ CEDH, 27 mai 2004, *Connors c. Royaume-Uni*, req. 66746/01, § 95.

⁶⁸⁷ CADHP, aff. SERAC, précit., § 61.

⁶⁸⁸ Art. 9 du Pacte, CODESC, Observation générale n° 19, E/C.12/GC/19, 4 février 2008.

⁶⁸⁹ Id., § 45-46 : spéc. § 46 : « Lorsque les régimes de sécurité sociale, contributifs ou non, sont gérés ou contrôlés par des tiers, l'État partie conserve la responsabilité d'administrer le système national de sécurité sociale et de veiller à ce que les acteurs privés ne compromettent pas l'accès dans des conditions d'égalité à un système de sécurité sociale adéquat et abordable. Pour prévenir ce type de violation, il faut mettre en place un système d'encadrement efficace comprenant une législation cadre, un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction ».

⁶⁹⁰ États Unis, C.S., *Goldberg v. Kelly* 397 U.S. 254 (1970).

de l'Homme⁶⁹¹, tout comme dans celle de la Cour interaméricaine⁶⁹², le droit à un procès équitable a vocation à s'appliquer en matière de prestations sociales, de façon à éviter des mesures arbitraires. D'autres obligations sont substantielles, et imposent aux États de prendre les mesures requises pour protéger les droits sociaux d'atteintes commises par des tiers. Ainsi, la Cour interaméricaine, soulignant la vulnérabilité particulière des travailleurs clandestins, met à la charge des États une obligation de mettre en place une législation du travail qui leur assure une protection contre les discriminations, indépendamment de leur nationalité ou origine sociale, ethnique ou raciale ou leur statut de migrant⁶⁹³. A ce titre, elle insiste sur la faculté de saisir la justice pour protéger leurs droits contre des employeurs qui abuseraient de leur précarité sociale⁶⁹⁴. Le droit français ne se démarque pas, l'égal accès aux institutions de protection sociale faisant l'objet d'un contrôle judiciaire croissant depuis une vingtaine d'années⁶⁹⁵, même si le contrôle du juge est limité à la rupture « caractérisée » d'égalité⁶⁹⁶.

L'obligation de protéger, dans sa double dimension de droit à la non discrimination et de droit à des garanties procédurales, constitue de la sorte une « voie privilégiée de la justiciabilité des droits sociaux »⁶⁹⁷, étroitement contrôlée par les juges. Jointe à l'obligation de respecter, elle répond à ce standard de l'État de droit libéral, transparent et équitable, qui s'abstient de toute ingérence et de toute discrimination et assure aux individus les conditions d'accès à la justice. Le contrôle est plus lâche toutefois lorsqu'il porte sur le respect de l'obligation de réaliser.

II. Une créance dont l'exigibilité est susceptible de contrôle juridictionnel

Dans la mesure où l'obligation de réaliser des droits sociaux met à la charge des autorités publiques une obligation positive d'action, le contrôle juridictionnel de sa mise en œuvre est parfois refusé. Il symbolise cette crainte

⁶⁹¹ CEDH, 29 mai 1986, *Feldbrugge c. Pays-Bas*, A 99 ; 29 mai 1986, *Deumeland c. Allemagne*, A 100 ; V. Carole NIVARD, thèse précitée, p. 562 et s.

⁶⁹² CIADH, aff. des cinq retraités c. Pérou, 28 février 2003 ; aff. *Acevedo Buendia et al.*, 1^{er} juillet 2009 ; v. Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « La justiciabilité des droits sociaux en Amérique du Sud », *supra*.

⁶⁹³ CIADH, Avis relatif au statut juridique et droits des migrants en situation irrégulière, OC-18/03, v. Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, précit., *supra*.

⁶⁹⁴ Pour une analyse autorisée des standards adoptés par la Cour interaméricaine relatifs à l'accès à la justice et au droit en matière de droits sociaux, v. Victor ABRAMOVICH, « Acces to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights : a review of the standards adopted by the inter-american system of Human Rights », OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septembre 2007, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07eng/Accessodescindice.eng.htm>

⁶⁹⁵ Laure CAMAJI, *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, 2008, pp. 25 et 143 s.

⁶⁹⁶ Pour une analyse critique, v. Michel BORGETTO, « Le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité et les droits sociaux », précit. ; Laure CAMAJI, « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale. Éléments de droit français », RDSS n° 5, 2010, à paraître.

⁶⁹⁷ Carole NIVARD, précit., p. 470 et s.

du juge d'empiéter sur le domaine de compétence du législateur et est souvent justifié par le caractère « vague » des droits sociaux. La jurisprudence de la Cour européenne en témoigne, lorsqu'elle affirme qu'il ne peut être dégagé de la Convention un droit à une pension sociale⁶⁹⁸, la Cour refusant de se substituer aux autorités nationales pour fixer ou modifier le montant des prestations prévues par un système de sécurité sociale⁶⁹⁹. Pour autant, l'obligation de mettre en œuvre constitue-t-elle un angle mort de la justiciabilité des droits sociaux ? On peut en douter, à l'examen de la jurisprudence – abondante – rendue en la matière. Si les juges, dans leur ensemble, font preuve d'une certaine retenue, deux lignes directrices apparaissent avec une constance remarquable : d'une part, l'idée que l'obligation de mettre en œuvre est une obligation de moyens nécessitant un engagement effectif des pouvoirs publics (A) ; d'autre part, l'existence d'un noyau dur d'obligations minimales (B).

A. Une obligation de moyens.

Le CoDESC le souligne : il « n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'États parties au cours des années 80. Toutefois, (...) malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques. Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte ».

Certes, souligne-t-il, « les moyens à mettre en œuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un État partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque État partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Il s'agira, dans la plupart des cas, d'adopter une stratégie nationale en matière de logement qui (...) définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent »⁷⁰⁰. Par ailleurs, « la surveillance régulière de la situation du logement est une autre obligation à effet immédiat. Pour que les États parties s'acquittent de leurs obligations (...), ils doivent prouver, notamment, qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires, soit sur le plan national, soit dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer

⁶⁹⁸ ComEDH, 17 déc. 1966, X c. R.F.A., Rec. Déc. 23, p. 10.

⁶⁹⁹ CEDH, déc., 23 avr. 2002, Larioshina c. Russie, req. 56869/00.

⁷⁰⁰ CODESC, Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant, 13 décembre 1991, § 12.

l'ampleur du phénomène des sans abri et de l'insuffisance du logement sur leur propre territoire »⁷⁰¹.

L'interprétation du CoDESC n'est pas différente de celle du CEDS : le Comité européen rappelle que, si les États n'ont pas d'obligation de résultat, pèse sur eux une obligation de prendre les mesures effectives pour que des résultats soient qualitativement et quantitativement atteints⁷⁰². L'index de jurisprudence du Comité détaille ainsi précisément les engagements auxquels doivent souscrire les États : l'obligation incombant aux États parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires pour, entre autres obligations, protéger les sans-abri, mettre en place des aides au logement, éradiquer l'habitat insalubre⁷⁰³... Ainsi, dans une réclamation contre la France, le Comité a relevé l'insuffisance de la mise en œuvre de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage, constitutive une violation de l'article 31 § 1 de la Charte révisée. La mise en œuvre des droits sociaux est donc une obligation de moyens qui nécessite un engagement effectif des pouvoirs public.

Or, une telle analyse a pu être reprise par des juridictions internes. La plus célèbre est la décision *Grootboom*, prononcée par la Cour constitutionnelle sud-africaine, selon qui « la question n'est pas de savoir si les droits sociaux sont justiciables en vertu de la Constitution, mais comment les garantir dans un cas donné »⁷⁰⁴. L'affaire, relative à des habitants d'un township de la banlieue du Cap expulsés, a permis à la Cour de concrétiser le droit au logement et le droit de l'enfant à un développement harmonieux, tous deux énoncés dans la Constitution en imposant aux pouvoirs publics une obligation d'agir dans des situations d'urgence vitale, en s'appuyant sur plusieurs considérations. D'abord, la réalisation progressive des droits économiques et sociaux est pour l'État une obligation indérogeable : « La Constitution oblige l'État à agir positivement pour améliorer les conditions de vie (des habitants de townships). L'obligation est de fournir un accès au logement, aux soins de santé, à une nourriture et une eau suffisante, et à la sécurité sociale pour ceux qui ne parviennent pas à assurer leurs conditions d'existence et celles des personnes qui dépendent d'eux ». Si les juges soulignent la difficulté pour l'État de remplir ces obligations au regard du niveau de développement sud-africain, ils relèvent néanmoins que cette

⁷⁰¹ Id., § 13.

⁷⁰² CEDS, Mouvement international ATD Quart monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58 à 67, Fédération européenne des Associations nationales de travail avec les sans-abris (FEANTSA) c. Slovénie, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, § 28 à 31 ; Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, Réclamation n° 51/2008, 19 oct. 2009, § 30.

⁷⁰³ CEDS, Index de jurisprudence, septembre 2008, p. 171 et s., consultable en ligne : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_fr.asp

⁷⁰⁴ Afrique du Sud, Cour const., *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and others* 2001 (1) SA 46 (CC), § 20 : « The question is therefore not whether socio-economic rights are justiciable under our Constitution, but how to enforce them in a given case ». traduit en français et commenté <http://www.rinoceros.org/article1129.html> ; *Lindiwe Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others* [2009] ZACC 28, Case No CCT 39/09, 8 octobre 2009.

particularité est reconnue par la Constitution qui dispose expressément que l'État n'est pas obligé d'aller au-delà de ses ressources disponibles ni de réaliser ces droits immédiatement. La cour insiste toutefois, nonobstant ces réserves, sur le fait que « ce sont là des droits, et que la Constitution oblige à leur donner effet. Ceci est une obligation que les tribunaux peuvent, et dans les circonstances adéquates, doivent exécuter ». Or, la réalisation progressive des droits économiques et sociaux ne signifie pas qu'il y ait des bénéfices minimum immédiatement exigibles mais impose en revanche à l'État d'avoir, au minimum, mis en place « un programme cohérent et adapté aux obligations qui lui incombent ». Examinant les programmes publics de logement destinés aux plus défavorisés au regard de cette obligation, la Cour constate que la politique de logement mise en œuvre par l'État ne répond pas à l'obligation de prendre « toutes les mesures raisonnables dans la limite des ressources disponibles ». Elle a ordonné aux administrations provinciale et nationale de « concevoir, financer, mettre en œuvre et superviser des mesures pour fournir un secours à ceux qui en ont désespérément besoin ». Elle a également disposé de mesures intérimaires pour améliorer le sort de la communauté (fourniture de draps, de toilettes et de points d'eau, etc.).

Cet examen attentif de la qualité et de l'adaptation des programmes publics de relogement des sans abri se retrouve dans la jurisprudence de la Cour suprême indienne⁷⁰⁵. A propos de l'éviction d'habitants de *shums*, la Cour souligne que « bien qu'aucun individu n'ait le droit d'occuper illégalement et d'ériger des abris ou autres infrastructures sur les trottoirs ou la voie publique ou en tout autre lieu réservé à un usage public et prévu à une telle fin, la Constitution impose à l'État de créer des infrastructures et opportunités adéquates en redistribuant ses ressources afin de garantir la vie et la construction d'abris pour donner un sens au droit à la vie ». A cette fin, la Cour examine les programmes municipaux de relogement et, tout en gardant à l'esprit les contraintes financières pesant sur les autorités locales, considère que certains d'entre eux devraient être révisés⁷⁰⁶.

Quant au droit à la protection sociale, l'obligation de le mettre en œuvre requiert, selon le CoDESC, que l'État partie prenne des mesures positives, notamment en veillant à ce que le système de sécurité sociale soit adéquat et accessible à tous, et qu'il couvre les risques et aléas sociaux. Elle requiert également de l'État partie qu'il prenne des dispositions pour veiller à ce que l'accès aux régimes de sécurité sociale fasse l'objet d'une information et d'une sensibilisation appropriées en particulier en direction des groupes vulnérables⁷⁰⁷. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande est

⁷⁰⁵ Inde, C.S., Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan & Others (1997) 11 SCC 123.

⁷⁰⁶ Id : « the financial condition of the Corporation may also be kept in view but that would not be a constraint on the Corporation to avoid its duty of providing residence/plot to the urban weaker sections. It would, therefore, be the duty of the Corporation to evolve the schemes ».

⁷⁰⁷ V. notamment les travaux de la Commission de démarginalisation par le droit, précités.

particulièrement révélatrice, lorsque, dans une décision dite Hartz IV, la Cour allemande vient à conclure que les modes de calcul prévus par le législateur dans le versement de prestations sociales (indemnité chômage) ne respectent ni la dignité de la personne humaine ni le principe constitutionnel de l'État social (art. 20 al. 1 LF). En effet, la loi adoptée ne satisfait pas à l'objectif de transparence qu'elle est censée viser et ne prend pas suffisamment en compte les besoins réels de l'individu. Aussi les juges constitutionnels, sans se prononcer sur le montant des aides accordées, imposent-ils au législateur une nouvelle méthode de détermination de cette aide fondées sur des critères rationnels⁷⁰⁸. La Cour constitutionnelle tchèque s'est placée dans une perspective analogue⁷⁰⁹, tout comme la Cour constitutionnelle lituanienne, laquelle a sanctionné, pour violation du droit constitutionnel à la sécurité sociale, une exonération de cotisations à un fonds de retraite dont bénéficiaient certains employeurs. Pour ce faire, la Cour a considéré que si le choix des moyens à mettre en œuvre pour la réalisation du droit à la sécurité sociale relève de la discrétion des États, en revanche l'État a l'obligation de développer des mécanismes pour garantir effectivement le droit énoncé. Or, dans le schéma adopté, les manquements de l'État dans le prélèvement des impôts ou des cotisations sociales ne lui permettaient pas une utilisation satisfaisante de toutes ses ressources pour la réalisation des droits sociaux⁷¹⁰. La décision lituanienne présente un intérêt manifeste en tant qu'illustration de la capacité des cours constitutionnelles à appliquer les standards internationaux et constitutionnels aux droits sociaux et à contrôler la mise en œuvre de ces droits par les autorités publiques.

B. Des obligations *a minima*.

Outre le contrôle de l'existence d'un engagement effectif en faveur de la réalisation des droits sociaux, la seconde ligne directrice qui sous tend la jurisprudence relative à l'obligation de mise en œuvre des droits sociaux est relative à l'existence d'un noyau dur, constitué d'obligations minimales auxquelles les autorités publiques ne sauraient déroger. Une obligation d'agir *a minima* est ainsi imposée aux autorités publiques, quelle que soit par ailleurs la latitude laissée par un contrôle juridictionnel soucieux du respect des prérogatives des pouvoirs publics. Ainsi, pour le droit au logement, droit dont la réalisation est particulièrement complexe et suppose choix politiques, arbitrages budgétaires et programmes échelonnés dans le temps, le CoDESC donne une orientation générale : « les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçus de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales »⁷¹¹. Parallèlement, le Comité européen

⁷⁰⁸ Allemagne, C. Const., 9 février 2010, RDSS, 2010, p. 653, note Céline FERCOT.

⁷⁰⁹ Rép. tchèque, C. Const., Pl. US 42/04, 6 juin 2006, précit.

⁷¹⁰ Lituanie, C. Const., aff. n° 2000-08-0109, 13 mars 2001, http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400782&focus=14014.

⁷¹¹ CoDESC, Observation générale n° 4 (1991), Le droit à un logement suffisant, § 11.

des droits sociaux a souligné la nécessité de protéger tout particulièrement l'accès au logement de différentes catégories de personnes vulnérables, à savoir les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes, les personnes handicapées et de porter une attention particulière aux sans-abri. Il a mis à la charge des États une obligation de définir précisément le contenu de la notion de « logement décent », en lien avec les notions de salubrité, de non surpeuplement⁷¹².

Une interprétation identique inspire la jurisprudence même la plus réticente à mettre à la charge des pouvoirs publics une obligation de réaliser les droits sociaux. La Cour européenne des droits de l'Homme – qui refuse par ailleurs d'interpréter le droit à la vie privée et au respect du logement comme fondant un droit « à » un logement⁷¹³ – a pu, dans certaines affaires, sanctionner le défaut d'attribution d'un logement à des requérants en raison des répercussions de ce refus sur les droits des mal-logés. Ainsi, le placement d'enfants d'une famille mal-logée du fait de l'indigence des autorités de protection sociale et du défaut d'attribution d'un logement social⁷¹⁴ ou encore l'obligation d'assister des personnes handicapées dans leur recherche d'un logement adapté⁷¹⁵ ont-ils été relevés par la Cour. Dans une veine similaire, la Cour suprême sud-africaine souligne que les mesures prises par l'État en matière de logement ne peuvent pas être considérées comme adéquates ou raisonnables si elles ne bénéficient pas aux plus démunis : « le programme (d'habitat) qui a été adopté et qui était en vigueur dans la zone métropolitaine du Cap au moment du dépôt de cette plainte ne répondait pas pleinement (aux obligations découlant de l'art. 26) (...) il échouait en effet à fournir quelque sorte

⁷¹² CEDS, Digest, obs. Sous l'article 31, sept. 2008, précit.

⁷¹³ ComEDH, 29 sept. 1956, X c. R.F.A., Ann. Conv., vol. 1, p. 202 ; 15 juil. 1980, E.A. Arrondelle c. Royaume-Uni, D.R. 19, p. 186 ; CEDH, GC, 18 janv. 2001, Chapman c. Royaume-Uni, Rec. 2001-I, § 99 ; Pour une analyse d'ensemble : Institut des droits de l'Homme du Barreau de Bruxelles, Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain, Bruylant 2008.

⁷¹⁴ CEDH, Wallova et Walla c. République Tchèque, 26 octobre 2006, req. 23848/04, § 73. Dans la présente affaire, les capacités éducatives et affectives des requérants n'ont jamais été mises en cause et les tribunaux ont reconnu leurs efforts déployés afin de surmonter leurs difficultés. Dès lors, la prise en charge des enfants des requérants a été ordonnée pour la seule raison que la famille occupait à l'époque un logement inadéquat. De l'avis de la Cour, il s'agissait donc d'une carence matérielle que les autorités nationales auraient pu compenser à l'aide des moyens autres que la séparation totale de la famille, laquelle semble être la mesure la plus radicale ne pouvant s'appliquer qu'aux cas les plus graves. 74. La Cour estime que, pour respecter en l'espèce l'exigence de proportionnalité, les autorités tchèques auraient dû envisager d'autres mesures moins radicales que la prise en charge des enfants. En effet, la Cour considère que le rôle des autorités de la protection sociale est précisément d'aider les personnes en difficultés qui n'ont pas les connaissances nécessaires du système, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller, entre autres, quant aux différents types d'allocations sociales, aux possibilités d'obtenir un logement social ou quant aux autres moyens de surmonter leurs difficultés.

⁷¹⁵ Jurisprudence minimaliste, car la Cour rappelle que si l'État n'a pas l'obligation positive de fournir un appartement spécifique au requérant, le refus d'assister un individu souffrant d'une maladie grave dans sa recherche de logement peut poser un problème sous l'angle de l'article 8 (CEDH, 4 mai 1999, Marzari c. Italie, req. 36448/97). Dans une affaire proche, la Cour exonère l'État de sa responsabilité, la situation de la requérante handicapée n'était pas due à l'inertie des autorités, mais au propre comportement de celle-ci (CEDH, 13 janv. 2000, Maggolini c. Italie, req. 35800/97).

de secours que ce soit à ceux qui avaient désespérément besoin d'accès au logement ».

Le droit à la sécurité sociale s'inscrit dans une perspective similaire. Ainsi, selon le CODESC, les États sont tenus d'assurer l'exercice du droit à la sécurité sociale quand des individus ou groupes sont particulièrement exposés, en instituant des régimes non contributifs ou d'autres mesures d'assistance sociale pour aider les individus et les groupes incapables de verser des cotisations suffisantes pour assurer leur propre protection (par exemple en cas de situations d'urgence, de catastrophes naturelles, de conflit armé...) ⁷¹⁶. Le comité prend soin de délimiter le contenu du noyau dur du droit à la sécurité sociale, auquel les États ne sauraient déroger, quel que soit leur niveau de ressources ⁷¹⁷. Il rappelle que, « pour qu'un État partie puisse imputer au manque de ressources le fait qu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition aux fins de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales » ⁷¹⁸. Enfin, pour déterminer si les États Parties se sont acquittés de l'obligation de prendre des mesures, le Comité examine si l'application est raisonnable ou proportionnée au regard de la réalisation des droits, si elle est conforme aux droits de l'Homme et aux principes démocratiques, et si elle est soumise à un mécanisme approprié de surveillance et de responsabilité ⁷¹⁹. L'idée d'un contenu minimal ou essentiel en matière de sécurité sociale a été utilisée par différentes cours constitutionnelles ⁷²⁰. L'exemple français est connu : la jurisprudence du Conseil

⁷¹⁶ CODESC, Observations générales n° 19, Droit à la sécurité sociale, précit., § 47-51 ; le comité ajoute : « Il importe que les régimes de sécurité sociale couvrent les groupes défavorisés et marginalisés, même si les moyens de financement de la sécurité sociale sont limités – qu'ils proviennent de recettes fiscales ou des cotisations des bénéficiaires. Des régimes parallèles et des régimes à faibles coûts pourraient être mis au point en vue de couvrir immédiatement ceux qui n'ont pas accès à la sécurité sociale, même si l'objectif devrait être d'intégrer ces personnes dans les systèmes ordinaires de sécurité sociale. Des politiques et un cadre législatif pourraient être adoptés en vue de la couverture progressive de personnes travaillant dans le secteur informel ou des personnes qui sont privées de l'accès à la sécurité sociale pour d'autres raisons ».

⁷¹⁷ Id. : « Art. 59- a) D'assurer l'accès à un régime de sécurité sociale qui garantisse, au minimum, à l'ensemble des personnes et des familles un niveau essentiel de prestations, qui leur permette de bénéficier au moins des soins de santé essentiels, d'un hébergement et d'un logement de base, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de denrées alimentaires et des formes les plus élémentaires d'enseignement. Si un État partie ne peut, au maximum de ses ressources disponibles, assurer ce niveau minimum contre tous les risques et aléas, le Comité lui recommande de sélectionner, après avoir procédé à des consultations élargies, un ensemble fondamental de risques et d'aléas sociaux; b) De garantir le droit d'accès aux systèmes ou régimes de sécurité sociale sans discrimination, notamment pour les individus et les groupes défavorisés et marginalisés ; c) De respecter les régimes de sécurité sociale existants et de les préserver de toute interférence déraisonnable ; d) D'adopter et d'appliquer, au niveau national, une stratégie et un plan d'action pour la sécurité sociale ; e) De prendre des mesures ciblées en vue de la mise en œuvre des régimes de sécurité sociale, en particulier de ceux destinés à protéger les individus et les groupes défavorisés et marginalisés ; f) De contrôler dans quelle mesure le droit à la sécurité sociale est réalisé ou ne l'est pas ».

⁷¹⁸ Id., § 60 ; v. également CODESC, Observations générales n° 3, précit., § 10.

⁷¹⁹ Id., § 63.

⁷²⁰ On doit également mentionner l'arrêt de la Cour constitutionnelle moldave, qui effectue un contrôle sur la base de différents principes aboutissant à mettre en œuvre une sorte de « clapet anti retour ». Ainsi, par exemple, elle a considéré, en se référant au principe de l'État de droit,

constitutionnel a défini un noyau minimal des droits sociaux⁷²¹ : si le Conseil souligne la marge d'appréciation du législateur, il émet néanmoins des réserves d'interprétation quant aux durées, montants et plafonds qui restreignent l'accès à certaines prestations ou limitent la prise en charge des soins de santé par l'assurance maladie afin que ses modalités n'aboutissent pas à « remettre en cause » les exigences des alinéas 10 et 11 du Préambule⁷²². Mais des juridictions étrangères vont plus loin : ainsi, la Cour constitutionnelle italienne⁷²³ a pu déclarer inconstitutionnelle une disposition législative qui ne prévoyait pas le remboursement par le service national de santé des frais coûteux de diagnostic spécialisé effectué par des laboratoires privés non conventionnés mais qui étaient les seuls à disposer du matériel nécessaire à la réalisation des examens qui étaient indispensables pour le patient. La cour sanctionne une atteinte au droit à la santé (article 32 de la constitution italienne) en considérant que la santé « ce droit *premier et fondamental* (...) impose une protection entière et exhaustive », « l'exclusion absolue de tout remboursement dans la législation attaquée alors que l'accès à certaines prestations est indispensable et qu'il est impossible d'y accéder autrement met donc en cause la garantie de ce droit ». Autre exemple, la Cour constitutionnelle colombienne⁷²⁴ a considéré que lorsqu'une personne se trouve dans une situation de faiblesse manifeste, due à sa condition économique, physique ou mentale, sans qu'elle même ou sa famille puissent lui venir en aide, il incombe à l'État de lui fournir une assistance minimale. Les droits à la santé, à la sécurité sociale, à la protection et l'assistance aux personnes âgées revêtent certes en principe un caractère programmatique, admet la Cour. Mais ils peuvent faire naître un droit public subjectif d'application immédiate, dès lors que la personne intéressée prouve son état de faiblesse manifeste, ainsi que l'impossibilité matérielle de sa famille à l'assister. Ainsi restreint à une aide minimale versée aux plus démunis, le droit à la protection sociale devient exigible. Autre exemple, dans une décision rendue

qu'en obligeant l'État à prendre les mesures nécessaires pour garantir à tout homme un niveau de vie digne, le constituant avait inscrit le droit de tout citoyen à des conditions de vie normales, lui garantissant à lui et à sa famille une existence civilisée et digne. Un tel droit incluant une amélioration constante de ces conditions, y compris la garantie d'un droit à se nourrir, à se vêtir et se loger, un arrêté gouvernemental se refusant à indexer les pensions sur la hausse des prix est contraire à la Constitution (Moldavie, C. const., 18 mai 1999, citée in Jean-Pierre MASSIAS et al., « Chr. Constitutionnelle des États d'Europe de l'Est », RDP 2001, p. 1076) ; de même, la Cour constitutionnelle ukrainienne a sanctionné un arrêté établissant une liste de services médicaux payants. Se fondant sur les dispositions de la Constitution proclamant le droit à la protection de la santé et à l'assistance médicale ainsi que la gratuité des soins prodigués dans les établissements étatiques et communaux, la Cour a déclaré que l'issue à la situation critique du financement du budget de la santé ne résidait pas dans l'établissement d'une liste de soins payants mais dans un changement d'approche conceptuelle des problèmes liés à la protection médicale (Ukraine, C. const., 25 novembre 1998, citée in Jean-Pierre MASSIAS et al., RDP, Chr. 2001 précit., p. 1076).

⁷²¹ Laurence GAY, Les « droits-créances » constitutionnels, Bruylant, 2007, pp. 646-744.

⁷²² CC, 23 janv. 1987, n° 86-225 DC (durée de résidence pour l'accès à l'aide sociale) ; CC, 12 août 2004, n° 2004-504 DC, précit. ; CC, 13 déc. 2007, n° 2007-558, précit. (montant des participations financières imposées aux patients) ; CC, 18 déc. 1997, n° 97-393 DC, précit. ; CC, 23 juil. 1999, n° 99-416 DC (montant des plafonds de ressources pour bénéficier des allocations familiales et de la CMUC résultant de la mise sous condition de ressources de ces prestations).

⁷²³ Italie, Cour const., 12-27 octobre 1988, sentence 992/ 1988.

⁷²⁴ Colombie, Cour Constitutionnelle, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz Arrêt T-533/1992, 23 sept. 1992, § 5.

par la Cour suprême norvégienne⁷²⁵, un contrôle du montant des prestations d'aide sociale et médicale a été effectué. Tout en soulignant la marge d'appréciation des autorités locales dans la mise en œuvre de ce programme médico-social, et en concédant que le législateur n'avait pas entendu conférer un droit susceptible d'être garanti par les tribunaux, la Cour a souligné qu'un niveau minimal de soins devait être garanti et que les juridictions étaient fondées à vérifier ce montant. En d'autres termes, la Cour a accepté d'évaluer le bien fondé de la décision administrative à l'aune d'un noyau dur de droit à prestations sanitaires et sociales. Au cas d'espèce, la décision a été jugée déraisonnable, dans la mesure où les prestations versées étaient inférieures à ce degré minimal.

Conclusion

Le nombre et la diversité des décisions de justice, rendues ici ou ailleurs à propos du droit au logement ou à la sécurité sociale, conduisent ainsi à remettre en question le dogme de leur injusticiabilité, qui relève davantage du « poncif »⁷²⁶ que de la réalité tangible. Différentes juridictions ou organes quasi judiciaires les reconnaissent comme étant des « droits » et donc du Droit : leurs débiteurs, publics ou privés, sont précisément identifiés, confirmant au passage le caractère horizontal de ces droits. Leur exigibilité est précisée par des juridictions qui ne considèrent pas la condition de réalisation progressive comme de nature à remettre en cause leur caractère obligatoire. En d'autres termes, la conditionnalité de ces droits ne signifie pas leur « optionnalité » et la jurisprudence peut ainsi révéler le souci du juge de contrôler le caractère raisonnable et adapté des efforts entrepris par les pouvoirs publics pour que ces droits deviennent effectifs.

Pour citer cet article

Diane Roman, « La justiciabilité du droit au logement et du droit à la sécurité sociale : les droits sociaux au-delà des droits créances », *La Revue des Droits de l'Homme*, juin 2012
<http://revdh.files.wordpress.com/2012/06/la-justiciabilitc3a9-du-droit-au-logement.pdf>

⁷²⁵ Norvège, C.S., Fusa, Rt. 1990: 874, citée par Thor Inge HARBO, « Les droits sociaux en Scandinavie, à la recherche d'un équilibre optimal entre droit et politique, droits et devoirs », à paraître.

⁷²⁶ Constance GREEWE et Florence BENOIT-ROHMER, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, PU Strasbourg, 2003.