



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE J.D. ET A c. ROYAUME-UNI

(Requêtes n^{os} 32949/17 et 34614/17)

ARRÊT

Art 14 (+ Art 1 P1) • Discrimination • Biens • Réduction d'une allocation visant à inciter les locataires du parc social à emménager dans un logement moins spacieux • Absence de distinction dans le cas de certaines catégories de locataires vulnérables • Handicap • Genre • Marge d'appréciation • Proportionnalité • Critère à appliquer concernant la justification d'une mesure de politique sociale et économique

STRASBOURG

24 octobre 2019

FINAL

24/02/2020

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire J.D. et A c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Ksenija Turković, *présidente*,
Krzysztof Wojtyczek,
Aleš Pejchal,
Pauliine Koskelo,
Jovan Ilievski,
Raffaele Sabato, *juges*,
Leeona June Dorrian, *juge ad hoc*,
Pere Pastor Vilanova,

et de Abel Campos, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 septembre 2019,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 32949/17 et 34614/17) dirigées contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont deux ressortissantes de cet État, J.D. et A (« les requérantes ») ont saisi la Cour respectivement les 27 avril 2017 et 5 mai 2017 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Le président de la section a accédé à la demande de non-divulgaration de leur identité formulée par les requérantes (article 47 § 4 du règlement).

2. La première requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée par M^e K. Ashton, avocate au Coventry Law Centre. La seconde requérante a été représentée par M^e Rebekah Carrier, du cabinet Hopkin Murray Beskine Solicitors, à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. James Gaughan, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office*).

3. Les requérantes se plaignaient d'une réduction de leur allocation et elles y voyaient une discrimination opérée contre elles sur le fondement de leur handicap et de leur genre.

4. Le 12 janvier 2018, les requêtes ont été communiquées au Gouvernement.

5. En outre, des observations ont été reçues de M^{me} Rosemary Lloyd, pour le compte de la Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*) et de M^{me} Saadia Chaudary, pour le compte du Centre AIRE, qui avaient été autorisés par le président à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

6. M. Tim Eicke, juge élu au titre du Royaume-Uni, ayant été empêché de siéger dans l'affaire (article 28 du règlement de la Cour), la présidente de la chambre a décidé de désigner Lady Leona Dorrian pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 29 § 1 a) du règlement de la Cour).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Les faits de la cause, tels qu'exposés par les requérantes, peuvent se résumer de la manière suivante.

A. Le contexte de l'affaire

1. La première requérante, J.D.

8. La requérante J.D. vit depuis 1993 avec sa fille, une adulte handicapée, dans un logement de trois chambres relevant du secteur locatif social. Sa fille, qui présente une forme de lésion cérébrale associée à une privation d'oxygène, de graves handicaps physiques et des troubles de l'apprentissage, se tient en permanence dans un fauteuil roulant et est officiellement reconnue comme atteinte de cécité. J.D. s'occupe de sa fille à temps plein et leur maison a été spécifiquement aménagée pour répondre à leurs besoins : elle est équipée de larges portes, d'un ascenseur intérieur et d'une pente douce à l'avant et à l'arrière permettant l'accès en fauteuil roulant, de modules de levage fixés au plafond de la salle de bain et de la chambre, d'une salle de bain accessible et d'une table d'habillage.

9. En 2012, le Gouvernement introduisit un règlement modifiant le régime de l'allocation de logement (*Housing Benefit (Amendment) Regulations 2012*) (voir la section relative au droit interne pertinent ci-dessous). L'allocation de logement que percevait la requérante fut ainsi réduite de 14 %, l'intéressée étant considérée comme disposant d'une chambre de plus que le nombre de chambres auquel elle avait droit (la maison comptant trois chambres pour deux occupants). Du fait de cette réduction, l'allocation de logement perçue par la requérante ne couvrit plus le coût de son loyer.

10. Pour combler la différence, la requérante demanda à bénéficier de l'aide discrétionnaire au logement (*discretionary housing payments*, ou « DHP »), qui lui fut accordée sur une base temporaire. La dernière période couverte par cette aide discrétionnaire prit fin le 31 mars 2017 et au moment du dépôt de sa requête, la requérante attendait une réponse pour sa dernière demande en date et ne s'était pas vu proposer un logement plus petit qui aurait répondu aux besoins de sa fille.

2. *La seconde requérante, A*

11. La requérante A vit avec son fils dans une maison de trois chambres relevant du secteur locatif social. Elle y réside depuis plus de vingt-cinq ans. Il apparaît qu'elle s'était vu allouer une maison de trois chambres faute de maison de deux chambres disponible.

12. Dans le passé, la requérante avait eu une brève relation avec un homme dénommé X qui était considéré comme extrêmement dangereux et qui servit une longue peine de prison pour tentative de meurtre. À sa sortie de prison en 2002, X revint chez A, l'agressa violemment et la viola. Le fils de A fut conçu au moment de ce viol. En 2012, X prit de nouveau contact avec A et celle-ci fut dirigée par la police vers un « dispositif de mise en sécurité » (*sanctuary scheme*). Ce dispositif vise à protéger les personnes qui se trouvent menacées des formes les plus graves de violences domestiques. Comme le prévoient les règles d'admission dans le dispositif, le logement de la requérante fut adapté : le grenier fut transformé en « pièce sécurisée » afin que A et son fils pussent s'y réfugier en cas de nouvelle tentative d'intrusion violente de la part de X.

13. La requérante perçoit l'allocation de logement (*housing benefit*) qui lui permet de payer le loyer de sa maison. À la suite de la modification de la législation en 2012, l'allocation de logement que recevait la requérante fut réduite de 14 %, l'intéressée étant considérée comme disposant d'une chambre de plus que le nombre de chambres auquel elle avait droit (la maison comptant trois chambres pour deux occupants). Du fait de cette réduction, l'allocation de logement perçue par la requérante ne couvrit plus le coût de son loyer. La requérante demanda à bénéficier de l'aide discrétionnaire au logement (« DHP »), qui lui fut accordée sur une base temporaire.

14. Au début de l'année 2015, sa demande de DHP fut rejetée par les autorités locales et elle reçut une lettre qui la menaçait d'expulsion. Sa situation fut portée à l'attention du ministre de l'Intérieur (*Secretary of State*), lequel intervint pour le compte de A auprès des autorités locales. Celles-ci annulèrent leur décision de rejeter la demande de DHP déposée par la requérante. Le ministre de l'Intérieur fit savoir à la requérante que ce refus était résulté d'une « erreur de traitement » de la part des autorités locales, lesquelles, dans leur décision de refuser la DHP, n'avaient pas pris en compte le fait que le logement de la requérante avait été spécialement adapté.

B. La procédure interne

1. *La première requérante*

15. Le 1^{er} mars 2013, la première requérante engagea une procédure de contrôle juridictionnel. La *Divisional Court* statua le 30 juillet 2013. Elle

considéra que le règlement en cause opérait une discrimination contre les personnes qui, du fait de leur propre handicap ou de celui d'un membre de la famille ou du ménage, avaient besoin d'occuper un logement comptant un nombre de chambres supérieur à celui auquel elles avaient droit. Elle considéra toutefois qu'il n'existait pas de « catégorie précise de personnes » qui pouvaient être considérées comme étant affectées par cette mesure du fait de leur handicap. Elle ajouta que pareille discrimination n'était contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 et/ou l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention que si elle était « manifestement dépourvue de base raisonnable », et que ce critère n'était pas rempli en l'espèce.

16. La requérante ainsi que quatre autres personnes saisirent la Cour d'appel (*Court of Appeal*), laquelle statua le 21 février 2014. La Cour d'appel dit que le règlement en cause opérait une discrimination contre les personnes handicapées qui avaient besoin d'un logement plus grand que des personnes comparables non handicapées qui ne connaissaient pas pareil besoin. Elle examina la question de savoir si cette discrimination devait être qualifiée de directe ou indirecte bien que de son point de vue, le type de discrimination n'était pas essentiel au regard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Le *Master of the Rolls* (Lord Neuberger), exposant l'opinion majoritaire, conclut en ces termes sur ce point :

« 47. Pour le cas où la question de la qualification serait importante, je me contenterai de dire que (...) la discrimination dans cette affaire est de type indirect ou *Thlimennos*. Il n'est pas nécessaire de faire une distinction entre les deux. En substance, l'article B13 opère une distinction contre les personnes handicapées au motif de leur handicap (...) »

17. Cependant, recherchant si la discrimination était « manifestement dépourvue de base raisonnable », la Cour d'appel jugea que la discrimination était justifiée, pour trois raisons. Premièrement, elle estima que la requérante ne formait pas une catégorie très limitée, et qu'introduire une catégorie imprécise à laquelle le règlement ne s'appliquerait pas ne ferait qu'ajouter de la complexité à l'appréciation et se traduirait par un surcoût administratif et financier. Deuxièmement, elle jugea que l'aide discrétionnaire était à même de répondre aux besoins résultant du handicap car elle pouvait être appliquée sur des périodes plus courtes et qu'elle imposait une discipline financière plus rigoureuse de la part des autorités locales. Troisièmement, elle considéra que le ministre de l'Intérieur était en droit de penser qu'il existait certaines catégories de personnes pour lesquelles il était préférable de recourir à l'aide discrétionnaire plutôt qu'à l'allocation de logement lorsqu'il s'agissait de les aider à payer leur loyer.

18. La requérante introduisit un recours auprès de la Cour suprême. Cette procédure fut jointe à celles de la seconde requérante ainsi que d'un certain nombre d'autres personnes (paragraphe 22-30 ci-dessous).

2. La seconde requérante

19. La seconde requérante introduisit une demande de contrôle juridictionnel pour discrimination fondée sur le genre le 24 mai 2014 ; la *High Court* statua le 29 janvier 2015. Elle conclut que le règlement opérait *prima facie* une discrimination fondée sur le genre mais que cette discrimination était justifiée. Dans son arrêt, la *High Court* analysait le système des dispositifs de mise en sécurité, qu'elle synthétisait de la manière suivante :

« 9. Dispositifs de mise en sécurité

Un dispositif de mise en sécurité a pour objectif d'adapter le domicile afin de le sécuriser. En particulier, une pièce ou un espace sûrs peuvent être aménagés. La pièce sécurisée constitue un espace dans lequel la personne peut se réfugier, appeler la police et attendre de l'aide en cas de violence ou si elle craint d'être agressée. L'adresse est « signalée » dans les systèmes informatiques de la police, ce qui permet une réaction rapide à un appel passé au 999 ou à l'activation d'une touche d'urgence. Une aide sur mesure spécialisée est également fournie et A dispose de ce que l'on appelle « un plan complexe d'aide multi-intervenants ».

10. Ces dispositifs sont mis en place avec succès dans tout le pays depuis 2006. Même une description rapide de leurs objectifs et de leur champ d'action suffit à démontrer qu'il s'agit d'une bonne idée. L'un de leurs avantages évidents est qu'ils permettent aux victimes de violences domestiques et aux personnes assimilées de rester vivre chez elles (si elles le souhaitent) au lieu d'être obligées de partir de crainte de subir des violences. Devoir quitter leur domicile à cause de violences domestiques peut gravement compromettre la stabilité de leur existence. Il ressort des statistiques officielles sur la reconnaissance du statut de personne sans domicile que les violences domestiques sont invariablement mentionnées comme la principale raison de la perte du dernier domicile fixe pour 12-13 % des personnes reconnues comme étant sans domicile en Angleterre ; voir à ce sujet la déposition du témoin [P.N.] de l'organisation *Women's Aid*, à la section [C4]. [Le représentant de la requérante] assure que les dispositifs de mise en sécurité sont un moyen d'éviter aux bénéficiaires de perdre leur logement. Les travaux représentent certes un coût, mais ils évitent les frais et les bouleversements qu'induit un relogement et aussi (comme le cas de A l'illustre bien) la perte du réseau d'entraide formé par les amis et voisins qui met des années à se tisser et qui revêt une telle importance pour la préservation de la sécurité et du bien-être général des personnes se trouvant dans la situation de A. Ce sont ces gens qui contribuent à lui apporter au jour le jour l'amitié et le sentiment d'appartenir à une communauté dont elle a besoin.

(...)

16. Rien de tout cela ne prête particulièrement à controverse. Toutefois, un autre élément fourni par les réponses à ces demandes a fait l'objet d'un débat. On a demandé aux autorités locales de communiquer le nombre des ménages bénéficiaires d'un dispositif de mise en sécurité qui étaient concernés par les règles relatives à la sous-occupation. La réponse est 120. Ils ont perdu en moyenne 16,70 £ par semaine (ce qui est supérieur à la moyenne). Sur ce groupe de 120 ménages, vingt-quatre (soit 20 %) reçoivent une aide discrétionnaire au logement (DHP). La plaignante s'appuie sur cette statistique pour démontrer que 80 % des ménages bénéficiaires d'un dispositif de mise en sécurité qui sont touchés par ces règles et qui devraient percevoir une aide discrétionnaire au logement (DHP) ne la reçoivent pas. Le défendeur

rétorque que cela ne prouve rien de tel. [...] J'ai observé pendant les débats que j'aurais besoin d'en savoir davantage sur ces 80 % avant de tirer la moindre conclusion de ces chiffres. Je n'ai pas changé d'avis. Les statistiques montrent que l'aide discrétionnaire au logement est versée à des bénéficiaires du dispositif de mise en sécurité. Du reste, A se trouve dans ce cas. Ce que nous ignorons, c'est la raison pour laquelle ces aides ne sont pas payées. Peut-être est-ce parce que les demandes sont rejetées. Ou parce que les demandeurs comblent la différence par d'autres moyens. »

20. La seconde requérante saisit la Cour d'appel, laquelle conclut le 27 janvier 2016 que la discrimination opérée contre l'intéressée n'était pas justifiée et qu'elle était illégale. La Cour d'appel partit du principe que l'article B13 entraînait « *prima facie* une discrimination fondée sur le sexe et le handicap » (paragraphe 5). La principale question que la Cour d'appel était appelée à trancher était donc celle de savoir si cette discrimination était justifiée. La Cour d'appel exposa en ces termes la situation de la seconde requérante :

« 10. A réside depuis 1989 dans une maison comptant trois chambres que lui loue la municipalité (*local council*). En 1993-94, elle eut une relation passagère avec un homme, X, qui fut ensuite condamné pour tentative de meurtre ; il s'était montré d'une violence hors du commun à son égard. Tandis qu'il était en prison, il se mit à la harceler et en 2002, il revint la voir. Il la viola et un enfant naquit de ce viol en 2003. L'enfant vit avec A. Les tribunaux ont interdit tout contact entre son fils et X.

11. En 2012, X prit de nouveau contact avec A et la menaça de violences. La police ainsi que d'autres organisations prirent ces menaces au sérieux, et, dans le cadre de l'un des dispositifs dits « de mise en sécurité », le logement de A fut adapté. A bénéficie d'une protection au titre de ce dispositif, avec le concours de la police. À la suite des violences perpétrées par X et de ses menaces incessantes, A souffre d'un syndrome de stress post-traumatique (« SSPT ») et a des pensées suicidaires.

12. Les dispositifs de mise en sécurité, qui existent depuis 2006, permettent d'adapter une maison ou un appartement afin de le sécuriser et d'assurer une surveillance permanente grâce à laquelle les victimes de violences, y compris de ce que l'on appelle communément des « violences domestiques », peuvent continuer de vivre chez elles. [P.N.], le directeur général de *Women's Aid*, a livré devant le juge un témoignage puissant sur les bienfaits et l'importance des dispositifs de mise en sécurité. »

Dans ses conclusions relatives à l'article 14, la Cour d'appel observa ce qui suit :

« 47. A et les personnes se trouvant dans une situation analogue à la sienne, qui ont fait l'objet de violences graves, ont besoin du type de protection qui est offert par les dispositifs de mise en sécurité, lesquels permettent d'atténuer les effets graves que produisent ces violences ainsi que les menaces violentes incessantes. Nul ne peut sérieusement contester que A et les personnes se trouvant dans la même situation, qui bénéficient d'un dispositif de mise en sécurité et qui ont besoin d'une pièce « sécurisée » adaptée, sont peu nombreuses et se reconnaissent facilement. Les intégrer dans les catégories définies à l'article B13 n'entraînerait guère de risques d'abus ni de besoins de supervision. De plus, à condition de le rédiger précautionneusement, il serait possible de modifier l'article B13 afin de désigner ces personnes comme formant une catégorie délimitée et identifiable.

(...)

54. Dans ces conditions, bien que nous ayons perçu la grande force des arguments exposés par le ministre de l'Intérieur, que nous avons sérieusement étudiés, nous nous trouvons contraints de ne pas les admettre. Nous reconnaissons en particulier que la DHP est discrétionnaire, mais ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé conformément à la loi et aux orientations publiées par le ministre de l'Intérieur. Si elle était refusée à mauvais escient, la décision serait susceptible de contrôle. Nous reconnaissons que les éléments présentés montrent que l'aide discrétionnaire au logement couvrirait l'intégralité du déficit de l'allocation de logement (*housing benefit*). Nous reconnaissons que, bien que le fonds finançant la DHP soit plafonné et qu'il puisse en théorie être insuffisant, rien ne prouve clairement qu'il le sera ; au contraire, il s'est révélé suffisant jusqu'ici. Ainsi, il apparaît que A a reçu ce qu'elle aurait reçu si les personnes se trouvant dans sa situation avaient été intégrées dans une catégorie définie par l'article B13 ; elle n'a pas été lésée. Mais telle était la situation dans *Burnip*, et cette même justification n'a pas été acceptée.

55. *Burnip* nous oblige aussi à dire que le ministre de l'Intérieur n'était pas en droit de décider que la meilleure manière de s'occuper de A et des personnes se trouvant dans la même situation passait par la DHP, bien que ce soit une approche plus flexible.

56. Dans ces conditions, nous avons conclu que nous devons accueillir le recours introduit dans l'affaire A au motif que le ministre de l'Intérieur n'a pas démontré que le raisonnement qu'il expose offre une justification objective et raisonnable pour la discrimination admise à l'article B13. »

21. Le Gouvernement fit appel de cette décision et l'affaire de la seconde requérante fut jointe à celle de la première requérante et d'un certain nombre d'autres personnes pour une procédure devant la Cour suprême.

3. *La procédure devant la Cour suprême*

22. La Cour suprême rendit son arrêt le 9 novembre 2016. Les demandes des deux requérantes furent rejetées. Lord Toulson exprima l'opinion de la majorité, tandis que Lady Hale et Lord Carnwath exposèrent une opinion dissidente dans l'affaire de la seconde requérante.

23. Lord Toulson commença par analyser la question de savoir si les juridictions inférieures avaient appliqué le bon critère lorsqu'elles avaient recherché si le traitement discriminatoire allégué était « manifestement dépourvu de base raisonnable ». Là où les requérantes avaient avancé que dans des affaires telles que les leurs, où une discrimination fondée sur le handicap ou le genre était en jeu, une justification devait s'appuyer sur des motifs solides, il confirma que c'était à bon droit que les juridictions inférieures avaient recherché si la discrimination en cause était « manifestement dépourvue de base raisonnable ». Lord Toulson précisa ce qui suit :

« 32. La raison fondamentale qui préside à l'application du critère de l'absence manifeste de base raisonnable dans les affaires portant sur une inégalité dans les systèmes de protection sociale a été exposée par la Grande Chambre [de la Cour européenne des droits de l'homme] dans l'arrêt *Stec* (paragraphe 52). Les choix relatifs aux systèmes de protection sociale impliquent des décisions de politique publique portant sur des questions économiques et sociales qui relèvent au premier chef des autorités nationales. »

24. Il rechercha ensuite si les juridictions internes avaient appliqué ce critère à mauvais escient. Il estima que tel n'était pas le cas et s'exprima en ces termes :

« 41. (...) Le ministre de l'Intérieur s'appuyait certainement sur une base raisonnable lorsqu'il a décidé de ne pas instaurer d'exception générale englobant toute personne présentant un handicap au sens de la loi sur l'égalité (*l'Equality Act*, couvrant toute personne présentant une altération de ses capacités physiques ou mentales produisant un effet à long terme plus que minime sur son aptitude à mener une vie quotidienne normale) et de considérer un système de DHP comme étant plus approprié qu'une liste complète de règles limpides couvrant toutes les éventualités.

42. Cela ne clôt toutefois pas le débat puisque certaines personnes souffrent de handicaps tels qu'elles présentent un besoin médical incontestable d'une chambre supplémentaire (...) »

25. Il examina ensuite la situation d'autres personnes parties à la procédure à la lumière de la distinction qu'il avait définie. Se penchant sur le cas de la première requérante, il conclut :

« 53. JD habite avec [sa] fille adulte, AD, qui est lourdement handicapée, dans un logement de trois chambres spécialement conçu pour elles. Elles n'ont objectivement aucun besoin de ce nombre de chambres. Le logement ayant été spécifiquement conçu pour répondre aux besoins complexes [d'AD], des raisons impérieuses dictent peut-être que JD reçoive des prestations publiques qui couvrent l'intégralité de son loyer, mais là encore, il n'est pas déraisonnable que le dispositif de DHP soit envisagé à cette fin. »

26. Au sujet de la seconde requérante, il considéra que si A avait de bonnes raisons de demeurer là où elle avait besoin d'être, elle n'avait nullement besoin d'un logement de trois chambres :

« 59. Nonobstant toute l'empathie que j'éprouve pour A et pour les autres femmes qui traversent la même épreuve, je fais droit au recours introduit par le ministre de

l'Intérieur dans l'affaire de A. J'ajoute que, pour autant que A. et d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire ont besoin de la protection que leur confère un logement relevant d'un dispositif de mise en sécurité, elles doivent naturellement la recevoir ; mais cela n'oblige pas le tribunal à dire que A peut se prévaloir d'un grief valide contre le ministre de l'Intérieur pour discrimination sexuelle illégale ».

27. Il exposa les remarques suivantes :

« 62 (...) Il a été admis dès l'époque où [l'article (B13)] a été envisagé qu'il y aurait des personnes qui auraient des arguments très solides pour rester où elles étaient, pour des motifs de besoins sans liens avec la taille du logement. Pour les raisons exposées dans les débats (auxquelles je fais référence au paragraphe 40), il fut décidé de ne pas essayer de traiter les cas de besoin personnel n'ayant aucun lien avec la taille du logement par des exemptions générales pour des catégories particulières, mais d'y répondre par le biais de l'aide discrétionnaire au logement (DHP).

(...)

64. Ainsi, si je reconnais que cela n'aurait pas posé de difficulté pratique insurmontable que de rédiger une exception au critère de la taille pour les victimes de violences fondées sur le genre qui bénéficient d'un dispositif de mise en sécurité et qui, pour cette raison, ont besoin de rester où elles sont, décider si elles ont réellement besoin de continuer de vivre dans ce logement préciserait appellerait, dans certains cas au moins, une forme d'évaluation. Je laisse de côté la question, abordée lors des débats, de savoir si certains bénéficiaires d'un dispositif de mise en sécurité peuvent faire en toute sécurité usage d'une chambre libre en accueillant un tiers, par exemple un membre de la famille. De même, je ne pars pas du principe que l'on rencontrerait des difficultés pratiques insurmontables pour rédiger des exemptions couvrant d'autres catégories de personnes qui peuvent de manière justifiée se prévaloir du besoin de demeurer où elles vivent pour des raisons sans liens avec la taille du logement mais, je le répète, cela appellerait un processus d'évaluation. »

28. Il se demanda si l'État était tenu par une obligation positive d'assurer une protection effective aux victimes de violences fondées sur le genre, mais il décida de ne pas examiner la question de l'existence d'une obligation au motif que cela ne dicterait pas les moyens par lesquels cette protection serait assurée.

29. Lady Hale, qui avait un point de vue dissident au sujet de l'affaire de la seconde requérante, considérait qu'il était inopportun que les affaires aient été jointes, soulignant que les cas dans lesquels il est évident que les personnes avaient besoin d'une pièce supplémentaire du fait de leur handicap et le cas de A étaient différents :

« 72. (...) A n'a pas besoin de place mais de continuer à vivre là où elle est. Ce règlement a pour effet de lui refuser la prestation dont elle a besoin pour demeurer dans le logement dont elle a besoin. Il s'agit à mon avis d'une discrimination injustifiée à son égard opérée au motif qu'elle est une femme. Mais les raisons sont très différentes de celles qui prévalent dans les affaires de handicap.

(...)

76. L'État a procuré à M^{me} A ce refuge. Il lui a alloué une maison comportant trois chambres alors qu'elle n'en avait pas besoin. Ce n'est pas elle qui a choisi. L'État a ultérieurement sécurisé cette maison et mis en place un dispositif détaillé visant à assurer la sécurité de A ainsi que celle de son fils. La révision à la baisse de son

allocation de logement sur la base du nombre de chambres met en péril sa capacité à continuer d'y vivre. Étant donné le caractère particulier de ce logement, il lui sera difficile, voire impossible, de s'installer ailleurs et cela entraînerait certainement du reste un surcoût pour le budget de l'État. Compte tenu de ces conditions très particulières, je suis tentée de considérer qu'il s'agit d'une ingérence dans l'exercice par la requérante et son fils de leur droit au respect de leur domicile. Mais en tout état de cause, lui refuser la prestation dont elle a besoin pour pouvoir continuer de vivre chez elle constitue une discrimination au sens décrit dans l'arrêt *Thlimmenos c. Grèce* ([GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV) : elle a été traitée comme n'importe quel autre parent vivant seul avec un enfant alors qu'en fait elle aurait dû être traitée différemment.

77. Au demeurant, l'appelant ne conteste pas sérieusement que M^{me} A ait besoin de continuer de vivre au même endroit. Le ministre de l'Intérieur admet qu'elle a besoin de demeurer dans un dispositif de mise en sécurité, et probablement précisément dans cette maison. La justification avancée pour l'ingérence, ou la discrimination, est l'existence de l'aide discrétionnaire au logement permettant de combler la somme qui lui manque pour payer son loyer. Mais si le dispositif de l'aide discrétionnaire au logement ne suffit pas à justifier la discrimination pratiquée contre les [autres] ménages, il ne suffit pas non plus à justifier la discrimination pratiquée contre le ménage de M^{me} A. Ses carences ont été reconnues dans la décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire *Burnip v Birmingham City Council* [2012] EWCA Civ 629; [2013] PTSR 117, para 46. Elles ont été bien synthétisées par M. Drabble, QC [...] : il est discrétionnaire, les dotations sont limitées et il apporte moins de certitude ; il est assorti de conditions de ressources plus strictes ; il offre des voies de recours juridictionnel différentes et moins intéressantes ; déposer une demande peut se révéler difficile, et il encourage des attributions à court terme, temporaires et conditionnelles. Pour une bénéficiaire d'un dispositif de mise en sécurité, avoir à endurer toutes ces difficultés et ces incertitudes, qui viennent s'ajouter à la peur et à l'angoisse permanentes dans lesquelles elle vit déjà, ne saurait être justifié. La question n'est pas celle de l'attribution des maigres deniers publics : il est reconnu à juste titre que c'est l'argent public qui devra d'une manière ou d'une autre répondre à ce besoin. »

30. Au sujet de l'affaire de la première requérante, Lady Hale s'exprima en ces termes :

« 78. (...) Dans le deuxième exemple, le handicap constitue effectivement une situation aux fins de l'article 14, et je trouve que l'affaire de JD et [de sa fille] est extrêmement difficile ; j'ai d'ailleurs été tentée d'adopter un point de vue dissident dans cette affaire également. Mais la distinction entre elles et les victimes de la discrimination sexuelle qu'induisent les violences fondées sur le genre, c'est que l'État est tenu par une obligation positive d'apporter une protection effective contre les violences fondées sur le genre, et pour cette petite catégorie de victimes, il s'agit du seul moyen de rendre cette protection effective. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi de 1992 sur les cotisations et les prestations sociales (*Social Security Contributions and Benefits Act 1992*)

31. L'allocation de logement (*housing benefit*) est une prestation soumise à conditions de ressources qui est prévue par l'article 130 de la loi

de 1992 sur les cotisations et les prestations sociales et ses règlements d'application. Il s'agit d'une somme d'argent versée aux demandeurs à bas revenus qui remplissent certains critères d'éligibilité. Elle a pour but d'aider les demandeurs à payer leur loyer, qu'ils soient locataires dans le parc privé ou dans le parc social. Il existe un mécanisme qui permet de déterminer dans chaque cas le montant maximum approprié pour l'allocation de logement.

32. L'article B13 a été introduit dans le règlement de 2006 sur l'allocation de logement (SI 2006/213) en 2012. Cet article impose une correction du loyer éligible et du « montant maximum approprié de l'allocation de logement » dans le parc locatif social. Lorsque le nombre de chambres dans un logement dépasse celui auquel le demandeur a droit en application des dispositions pertinentes, une décote est appliquée sur les droits à prestations du demandeur. Cette décote est de :

14 % lorsque le logement compte une chambre de plus que le nombre de chambres auquel le demandeur a droit ; et

25 % lorsque le logement compte au moins deux chambres de plus que le nombre de chambres auquel le demandeur a droit.

33. Le demandeur a le droit à une chambre pour chacune des catégories de personnes suivantes au sujet desquelles l'autorité compétente a établi qu'elles vivent sous le même toit que lui :

- « (a) un couple (au sens de la partie 7 de la loi) ;
- (b) une personne qui n'est pas un enfant ;
- (ba) un enfant qui ne peut pas partager une chambre ;
- (c) deux enfants de même sexe ;
- (d) deux enfants de moins de dix ans ;
- (e) un enfant (...)

Le demandeur a droit à une chambre supplémentaire dans tous les cas lorsque -

(a) une personne concernée est une personne qui a besoin d'une présence 24 heures sur 24 ; ou

(b) une personne concernée est un parent ou un aidant éligible.

(...)

(9) Dans le présent article, le terme « personne concernée » désigne -

(a) le demandeur ;

(b) le partenaire du demandeur ;

(c) une personne (« P ») autre que le demandeur ou le partenaire du demandeur qui est conjointement tenu avec le demandeur ou le partenaire du demandeur (ou les deux) d'effectuer les paiements liés au logement occupé à titre de domicile par le demandeur ;

(d) le partenaire de P. »

B. L'aide discrétionnaire au logement

34. La législation prévoit également un dispositif d'aide discrétionnaire au logement (*discretionary housing payments*, (DHP)) qui peut être versée aux personnes qui sont en droit de percevoir une allocation de logement (*housing benefit*) et/ou d'autres prestations. Selon le règlement sur l'assistance financière discrétionnaire au logement (*Discretionary Financial Assistance Regulations*, énoncé dans l'instrument législatif (*statutory instrument*) 2001/1167), une aide peut être versée pour la période que l'autorité compétente juge appropriée dans les circonstances particulières du dossier, et l'autorité est tenue de motiver sa décision.

35. La loi ne prévoit pas de droit de recours, mais ces décisions sont en principe susceptibles d'un contrôle juridictionnel. Dans la pratique, le ministère du Travail et des Pensions (*Department of Work and Pensions*) verse chaque année aux autorités locales une dotation correspondant aux dépenses prévisionnelles budgétées au titre de l'aide discrétionnaire au logement.

36. En 2013, le Gouvernement a publié à l'intention des autorités locales un manuel de recommandations et de bonnes pratiques concernant l'aide discrétionnaire au logement. La teneur de ce manuel a été synthétisée dans une annexe jointe à l'arrêt rendu par la Cour suprême dans les affaires en question dans la présente espèce (paragraphe 22 ci-dessus). Ce résumé est libellé en ces termes :

« 29. Ce document d'avril 2013 (le manuel de recommandations sur l'aide discrétionnaire au logement (*Discretionary Housing Payments Guidance Manual*), ou « le manuel sur la DHP » (« *DHP Guidance Manual* »)) décrit de manière très complète comment utiliser l'aide discrétionnaire au logement. Au paragraphe 1.10, il rappelle aux autorités que leur budget consacré à la DHP est limité. Il passe en revue l'intégralité du dispositif. Il examine en détail la possibilité de faire droit aux demandes d'avances émanant de personnes concernées par [la révision de l'allocation de logement], aux paragraphes 4.5-6, et d'accorder une aide non limitée dans le temps à un demandeur handicapé qui se trouve également affecté, au paragraphe 5.3. Ce manuel comprend un « guide de bonnes pratiques » (« *Good Practice Guide* ») qui analyse de manière approfondie la question de [l'allocation de logement]. Ce guide indique :

« 1.10 À la suite du plafonnement de l'allocation de logement, le Gouvernement a débloqué un financement supplémentaire pour l'aide discrétionnaire au logement. Ce financement supplémentaire est destiné à venir en aide aux personnes touchées par le plafonnement de l'allocation qui, se trouvant aux prises avec un certain nombre de problèmes complexes, ne sont pas immédiatement en mesure de travailler ou de s'installer dans un logement moins coûteux. »

Le paragraphe 1.11 énumère et analyse alors en détail des exemples types de cas spécifiques. Je dois relever les passages suivants :

« 2.5 Dans le cas des demandeurs résidant dans un logement spécialement adapté, il sera parfois financièrement plus avantageux qu'ils restent dans leur logement actuel plutôt qu'ils déménagent dans un autre logement qui devra être adapté. Nous

recommandons donc aux autorités locales d'identifier les personnes qui entrent dans cette catégorie et de les inviter à déposer une demande d'aide discrétionnaire au logement.

2.7 La dotation financière supplémentaire débloquée pour les personnes handicapées reflète globalement l'impact de cette mesure et le financement supplémentaire nécessaire pour venir en aide à cette catégorie. Cependant, étant donné la nature discrétionnaire de ce dispositif, les [autorités locales] ne doivent spécifiquement exclure aucune catégorie concernée par la suppression de la subvention à la pièce non occupée ou par toute autre réforme de la protection sociale. Il importe que les autorités locales fassent preuve de flexibilité dans leurs décisions. »

Parmi les autres types de cas analysés figurent ceux des parents adoptifs (paragraphe 2.9-11) et des parents d'accueil, en particulier (paragraphe 2.13) ceux qui accueillent deux enfants ou plus sans lien de parenté les uns avec les autres.

30. Aux paragraphes 5.4-5.5, le guide de bonnes pratiques pose une série de questions concrètes sous deux intitulés, « la situation médicale, la santé ou les besoins d'assistance du ménage » et « autres circonstances ». L'énumération présentée sous le premier point (13) expose une série de cas différents, sans qu'aucun d'entre eux soit nécessairement lié au handicap, dans lesquels le demandeur peut faire face à une difficulté ou à un obstacle particuliers dans sa recherche d'un autre logement à la suite de la réduction de son [allocation de logement], que l'autorité locale pourra juger bon de prendre en compte dans sa décision d'allouer ou non une aide discrétionnaire au logement. Voici simplement les deux premiers exemples évoqués :

« la personne demandeuse cherche-t-elle à fuir une situation de violences domestiques ? Cela peut signifier qu'elle a besoin en urgence d'un logement sûr et que l'idée d'avoir du temps pour rechercher un bien d'un coût raisonnable n'est pas pertinente dans son cas.

Le ménage doit-il vivre dans un quartier en particulier parce que les habitants lui procurent un soutien ou aident ses membres à participer à la vie du quartier ? »

C. La loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*) (« HRA »))

37. En application de l'article 6 de la HRA, une autorité publique n'est pas en droit d'agir de manière incompatible avec un droit garanti par la Convention.

D. La loi de 2010 sur l'égalité (*The Equality Act 2010*)

38. L'article 149 de la loi sur l'égalité a introduit l'obligation d'égalité dans le secteur public. Cet article dispose ce qui suit :

« (1) Dans l'exercice de ses missions, une autorité publique doit prendre dûment en compte la nécessité —

(a) de faire disparaître la discrimination, le harcèlement, la victimisation et tout autre agissement qui est interdit par la présente loi ou en application de la présente loi ;

(b) de faire progresser l'égalité des chances entre les personnes qui présentent une caractéristique protégée pertinente commune et les personnes qui ne la présentent pas ;

(c) de favoriser les bonnes relations entre les personnes qui présentent une caractéristique protégée pertinente commune et les personnes qui ne la présentent pas.

(...)

(3) compte dûment tenu de la nécessité de faire progresser l'égalité des chances entre les personnes qui présentent une caractéristique protégée pertinente commune et les personnes qui ne la présentent pas, cela implique de prendre dûment en considération, en particulier, la nécessité -

(a) de faire disparaître ou de réduire le plus possible les désavantages que cette caractéristique protégée pertinente commune entraîne pour les personnes qui la présentent ;

(b) de prendre des mesures afin de répondre aux besoins des personnes qui présentent une caractéristique protégée pertinente commune et qui sont différents des besoins des personnes qui ne présentent pas cette caractéristique ;

(c) d'encourager les personnes qui présentent une caractéristique protégée pertinente commune à prendre part à la vie publique ou à toute autre activité dans laquelle ces personnes sont sous-représentées de manière disproportionnée. »

39. Le handicap et le sexe comptent parmi les caractéristiques protégées énoncées à l'article 149 (7) de la loi.

E. La jurisprudence pertinente

40. Dans l'arrêt *Burnip v. Birmingham City Council and others* ([2012] EWCA Civ 629) rendu le 15 mai 2012, la Cour d'appel a commencé par examiner la question de la discrimination dans le contexte de la réduction de l'allocation de logement appliquée en cas de chambre inoccupée, appelée « *bedroom tax* ». Les conclusions de la Cour d'appel furent ultérieurement synthétisées dans l'affaire de la seconde requérante dans les termes suivants :

« 32. *Burnip* concernait le cas de deux personnes lourdement handicapées occupant chacune seule un appartement de deux chambres, ainsi que celui d'une famille comptant trois enfants, dont deux filles lourdement handicapées, occupant un appartement de quatre chambres. Dans la troisième affaire (*Gorry*), les deux filles âgées respectivement de huit et dix ans ne pouvaient pas partager la même chambre du fait de leurs handicaps. Dans chaque cas, l'allocation de logement des intéressés avait été revue à la baisse en application de [...] l'article B13. La Cour d'appel (les juges Maurice Kay et Hooper, LJJ, et le juge Henderson, J) a dit que les appelants avaient établi un commencement de preuve (*prima facie case*) de discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et que le ministre de l'Intérieur n'avait pas avancé de justification objective et raisonnable pour l'effet discriminatoire produit par les critères établis par la loi (paragraphe 24 de l'opinion du juge Maurice Kay, LJ). Le juge Henderson, J (avec lequel les autres membres de la cour étaient d'accord) a dit que l'aide discrétionnaire au logement ne pouvait pas être considérée comme une réponse complète ou satisfaisante au problème

(paragraphe 46 et 64). Il a également déclaré au paragraphe 64 qu'il n'était pas question de faire une exception générale à la règle normale sur le nombre de chambres pour les personnes présentant des handicaps de toutes sortes. Il a précisé que l'exception était réservée à une catégorie très limitée de demandeurs, à savoir ceux qui présentaient un handicap si grave qu'une chambre supplémentaire était nécessaire pour héberger un aidant, ou, comme dans l'affaire *Gorry*, ceux qui avaient besoin de deux chambres séparées pour des enfants qui étaient si lourdement handicapés qu'il n'était pas raisonnablement envisageable qu'ils partagent une seule chambre. Il a précisé que par nature les cas de ce type étaient relativement peu nombreux et faciles à identifier, qu'ils ne se prêtaient pas à des abus, qu'ils présentaient peu de perspectives de changement et qu'ils ne nécessitaient pas une supervision régulière. »

41. Dans l'arrêt *Burnip* lui-même, la Cour d'appel a exposé de manière plus détaillée la raison pour laquelle elle ne pouvait pas considérer l'aide discrétionnaire au logement comme une « réponse complète ou satisfaisante au problème » :

« 46. (...) Cela résulte de l'effet cumulé d'un certain nombre de facteurs distincts. L'aide présentait un caractère purement discrétionnaire ; sa durée était impossible à prévoir ; elle était financée par un fonds plafonné et, lorsqu'elle était effectivement payée, on ne pouvait pas compter sur son montant pour [couvrir] l'intégralité de la somme manquante. Le fait d'admettre ces insuffisances n'a en aucun cas pour but de dénigrer le soutien précieux que cette [DHP] peut constituer, mais simplement d'expliquer que, considérée seule, elle est loin de suffire à apporter une justification suffisante pour la discrimination qui est opérée dans les affaires telles que la présente. »

47. Ce problème présente un autre aspect : le logement constitue par nature un engagement qui s'inscrit le plus souvent sur le long terme. Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'une personne lourdement handicapée du fait de la difficulté pour elle de trouver un logement approprié et de la probabilité qu'il faille y apporter des modifications considérables pour l'adapter aux besoins de cette personne. Avant de prendre pareil engagement, la personne handicapée doit par conséquent avoir l'assurance raisonnable qu'elle sera en mesure de payer le loyer dans un avenir prévisible et qu'elle ne se retrouvera pas à la merci de fluctuations à court terme du montant de ses prestations d'aide au logement. Pour les raisons que je viens d'exposer, la [DHP] ne peut pas offrir à la personne handicapée ce type de certitude. »

42. Dans l'arrêt *R (Hurley and others) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2015] EWHC 3382 (Admin), la *High Court* s'est penchée sur une partie du règlement de 2006 sur l'allocation de logement (*Housing Benefit Regulations 2006*) qui plafonnait le montant total de l'allocation qu'une personne était en droit de recevoir. Les demandeurs s'occupaient à titre gratuit de personnes lourdement handicapées pendant au moins 35 heures par semaine, ce pour quoi ils percevaient une allocation d'aidant (*carer's allowance*). Cette allocation était considérée comme une prestation sociale et s'était donc retrouvée « plafonnée » en application de cette législation, ce qui s'était traduit par une baisse du montant perçu par les demandeurs.

43. L'une des demandeurs s'occupait de sa grand-mère handicapée à Londres mais, à la suite de la révision à la baisse de ses prestations sociales, elle accumula une dette de loyer et elle fut expulsée de son logement social avec ses quatre enfants. On lui proposa un hébergement pour sans-abri à

Birmingham mais elle le refusa car, si elle s'était installée dans cette ville avec sa famille, elle n'aurait plus pu prendre soin de sa grand-mère. Elle s'installa donc à Londres avec ses quatre enfants dans une chambre dans la maison de sa grand-mère, dans des conditions « intolérables » (paragraphe 30). Elle déposa auprès de deux *boroughs* londoniens une demande d'aide discrétionnaire au logement qui fut rejetée dans les deux cas au motif que ces autorités locales avaient épuisé leur fonds consacré à cette aide (paragraphe 30).

44. Dans son arrêt du 15 mai 2019 rendu dans l'affaire *R (on the application of DA and others) (Appellants) v. Secretary of State for Work and Pensions (Respondent), and R (on the application of DS and others) (Appellants) v. Secretary of State for Work and Pensions (Respondent)* [2019] UKSC 21, la Cour suprême a examiné les recours introduits par différentes mères isolées et leurs jeunes enfants dans le but de contester les dispositions législatives de plafonnement des prestations, qui limitaient des prestations sociales spécifiques à un montant défini par ménage.

45. La Cour suprême a recherché quel serait le critère approprié pour évaluer la justification sous l'angle de l'article 14 d'« une mesure économique introduite par des organes de l'État démocratiquement habilités à le faire (...) » (paragraphe 55). Lord Wilson, exposant l'avis de la majorité, a déclaré :

« 65. (...) Tant l'affaire *Humphreys* que l'affaire de la « *bedroom tax* » offraient et offrent toujours une jurisprudence claire en faveur de la proposition de considérer que [...], s'agissant de la nécessité pour le gouvernement de justifier ce qui constituerait sinon un effet discriminatoire produit par une règle régissant les droits à des prestations sociales, l'unique question à trancher est celle de savoir si elle est manifestement dépourvue de base raisonnable. Faisons en sorte qu'il n'y ait à l'avenir aucun doute à ce sujet. »

46. Lady Hale et Lord Kerr ont défendu un point de vue dissident. Lady Hale indiqua :

« 147. Lord Kerr a certainement raison de se demander si le critère que la Cour de Strasbourg appliquera aux questions de politique socio-économique devrait également être appliqué par une juridiction interne. La Cour de Strasbourg applique ce critère non pas parce qu'il s'agit nécessairement du critère de proportionnalité adéquat dans ce domaine, mais parce qu'il consent une « ample marge d'appréciation » aux « autorités nationales » pour décider de ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale. Les autorités nationales sont mieux placées pour en juger « grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins » (*Stec*, paragraphe 52). Il ne s'ensuit pas que les juridictions nationales doivent accorder un pouvoir discrétionnaire aussi large aux gouvernements nationaux (voire aux parlements). La marge d'appréciation est une notion appliquée par la Cour de Strasbourg dans le cadre de la doctrine de la subsidiarité. L'aune à laquelle les juridictions nationales doivent juger les mesures prises par les gouvernements nationaux relève de leur propre ordre constitutionnel.

148. Qui plus est, il a été noté que dans l'affaire *Stec*, la Grande Chambre avait cité l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* (21 février 1986, série A n° 98) comme

précèdent pour son critère d'absence manifeste « de base raisonnable ». Mais dans *James*, il est assez clair que la cour de Strasbourg a distingué deux questions : premièrement, la mesure était-elle d'utilité publique aux fins de l'A1P1 (ou, au sens de l'article 8, poursuivait-elle tel un but légitime) ; et deuxièmement, existait-il un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Cette dernière exigence avait été exprimée dans l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (23 septembre 1982, série A n° 52), au paragraphe 69, par la formulation « si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu » (voir *James*, paragraphe 50). Le critère de l'absence manifeste de base raisonnable a été appliqué pour la première question, mais pas pour la seconde. »

III. LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN PERTINENT

A. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

47. Le Royaume-Uni a signé la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées le 30 mars 2007 et l'a ratifiée le 8 juin 2009. Cette convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque (pour de plus amples détails, voir *Guberina c. Croatie*, n° 23682/13, §§ 34-37, 22 mars 2016).

48. L'article 28 de cette convention contient la disposition suivante :

« 1. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap. »

49. Dans ses Observations finales concernant le rapport initial du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 3 octobre 2017 relatif à cette convention (CPRD/C/GBR/CO/1), le Comité des droits des personnes handicapées soulevait au regard de l'article 28 de cette convention des préoccupations relatives aux conséquences des mesures d'austérité et des initiatives de lutte contre la pauvreté introduites à la suite de la crise financière de 2008/2009 et plus précisément des « profondes difficultés économiques qui en ont découlé pour les personnes handicapées et leurs proches ».

B. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« la Convention d'Istanbul »)

50. Le Royaume-Uni a signé la Convention d'Istanbul le 8 juin 2012. Il ne l'a ni ratifiée ni fait entrer en vigueur. Cette convention a pour objet de

protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle a aussi pour but de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, y compris par l'autonomisation des femmes.

51. L'article 18 du chapitre IV, intitulé « Protection et soutien », contient les dispositions suivantes :

« 2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires, conformément à leur droit interne, pour veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre toutes les agences étatiques pertinentes, y compris les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales, ainsi que les organisations non gouvernementales et les autres organisations ou entités pertinentes pour la protection et le soutien des victimes et des témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris en se référant aux services de soutien généraux et spécialisés (...)

3. Les Parties veillent à ce que les mesures prises conformément à ce chapitre :

- soient fondées sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et se concentrent sur les droits de l'homme et la sécurité de la victime;
- soient fondées sur une approche intégrée qui prenne en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement social plus large;
- visent à éviter la victimisation secondaire;
- visent l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violence (...) »

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

52. Compte tenu de la similitude des requêtes, la Cour estime approprié de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

53. La première requérante se dit victime d'une discrimination fondée sur le handicap de sa fille. Elle invoque à cet égard l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 et l'article 1 du Protocole n° 1.

54. La seconde requérante allègue avoir subi une discrimination fondée sur le genre en qualité de victime de violences faites aux femmes. Elle s'appuie sur l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

55. Le Gouvernement ne conteste pas que le handicap et le genre constituent des caractéristiques identifiables et que les requérantes peuvent prétendre avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur ces caractéristiques. Il rappelle à cet égard qu'il ne fait aucun doute que la première requérante peut affirmer avoir fait l'objet d'une discrimination en sa qualité d'aidant d'une personne handicapée (*Guberina*, précité, §§ 76-79).

56. Les requérantes introduisent leurs griefs sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 8 et/ou avec l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour est cependant maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause et elle ne se considère pas comme liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018). Elle note que le cœur des griefs des requérantes réside dans un traitement discriminatoire allégué qui serait contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et qui résulterait de l'application de l'article B13 régissant l'allocation de logement, ainsi que du dispositif d'aide discrétionnaire au logement (DHP).

57. Elle considère par conséquent que ces affaires doivent être examinées sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Ces dispositions sont libellées ainsi :

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 1 du Protocole n° 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

58. Le Gouvernement avance que précédemment, lorsque des requérants avaient reproché aux autorités publiques de ne pas avoir adopté de mesures positives de nature à permettre que des dispositions spéciales fussent prises

aux fins de faciliter la vie quotidienne de personnes handicapées alors même que le droit interne prévoyait, voire imposait, que pareilles mesures fussent prises, la Cour a jugé leurs griefs irrecevables pour incompatibilité *ratione materiae*. Le Gouvernement estime donc que les griefs des requérantes doivent être déclarés irrecevables pour les mêmes raisons.

59. Il argue également que les requérantes ont reçu un soutien financier pour couvrir leurs besoins en matière de logement et qu'il n'existe pas de différence significative entre l'allocation de logement et l'aide discrétionnaire au logement. Selon lui, les requérantes ne peuvent par conséquent plus être considérées comme des victimes au sens de la Convention et, pour les mêmes raisons, elles n'ont pas subi de préjudice important.

60. Les requérantes assurent que, du fait de leur handicap et de leur sexe, elles ont été affectées directement et de manière disproportionnée par la réduction de leur allocation de logement opérée en application de l'article B13 et que, par conséquent, leurs griefs sont recevables. Elles exposent qu'il existait des différences significatives entre l'allocation de logement prévue à l'article B13 et l'aide discrétionnaire au logement, tant sur le plan des modalités d'attribution que des mécanismes de contrôle disponibles, et elles disent avoir de la sorte été pénalisées par leur demande d'aide discrétionnaire au logement.

61. Elles considèrent qu'elles demeurent victimes au regard de la Convention, les juridictions internes n'ayant pas reconnu de violation et ne leur ayant pas attribué d'indemnité. Elles ajoutent qu'à la lumière des différences entre ces deux régimes de prestations, leur assujettissement au régime de l'aide discrétionnaire au logement a entraîné pour elles un « préjudice important » et que leurs affaires sont donc recevables.

2. Appréciation de la Cour

62. Au sujet de l'argument exposé par le Gouvernement selon lequel les griefs des requérantes seraient irrecevables pour incompatibilité *ratione materiae*, la Cour note que le Gouvernement fait référence à des affaires qui concernent le traitement de personnes handicapées. Elle considère par conséquent que ces arguments se rapportent au grief de la première requérante. Le Gouvernement s'appuie sur une série de décisions d'irrecevabilité : *Botta c. Italie*, 24 février 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, *Zehnalová et Zehnal c. République tchèque* (déc.), n° 38621/97, CEDH 2002-V, *Sentges c. Pays-Bas* (déc.), n° 27677/02, 8 juillet 2003, et *Farcas c. Roumanie*, n° 32596/04, 14 septembre 2010. La Cour a conclu que ces affaires étaient irrecevables car elles portaient sur des griefs de caractère général, comme l'absence de mesure permettant de donner accès aux personnes handicapées à des plages ou à des bâtiments publics (*Botta*, et *Zehnalová et Zehnal*, précités), ou car elles étaient dépourvues de fondement (*Sentges* et *Farcas*, précité). Elles sont en tant que

telles significativement différentes des cas d'espèce et elles ne présentent pas de pertinence pour la décision que la Cour doit rendre s'agissant de la recevabilité des présentes requêtes.

63. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'interdiction de la discrimination consacrée à l'article 14 s'applique en général aux affaires introduites sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 dès lors qu'un État contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale - cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions (*Vrountou c. Chypre*, n° 33631/06, § 64, 13 octobre 2015). Pour statuer sur la recevabilité, il faut rechercher si, n'eût été la condition d'octroi litigieuse, l'intéressé aurait eu un droit, sanctionnable devant les tribunaux internes, à percevoir la prestation en cause (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, § 55, CEDH 2005-X). Il s'ensuit que le grief de la première requérante relève de l'article 1 du Protocole n° 1 et que cela suffit à rendre l'article 14 de la Convention applicable, et le grief compatible *ratione materiae*, et donc recevable.

64. La Cour rejette également l'argument exposé par le Gouvernement selon lequel les requérantes ne sont pas des victimes au regard de l'article 34 de la Convention. Une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » aux fins de l'article 34 de la Convention que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 180, CEDH 2006-V, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, § 115, CEDH 2010, et *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, § 128, CEDH 2012). La Cour ne considère pas que la permission donnée aux requérantes de demander une aide discrétionnaire au logement puisse passer pour une mesure qui leur était favorable dans ce contexte. Elle note également que les autorités nationales n'ont reconnu ni explicitement ni en substance, ni ensuite réparé, une violation de la Convention. Par conséquent, elle estime que les requérantes peuvent être considérées comme des victimes au sens de l'article 34 de la Convention.

65. Sur le point de savoir si les requérantes ont subi un « préjudice important », la Cour rappelle que le critère de recevabilité énoncé à l'article 35 § 3 b) repose sur l'idée que la violation d'un droit, quelle que soit sa réalité d'un point de vue purement juridique, doit atteindre un niveau minimum de gravité pour justifier son examen par une juridiction internationale. L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause. La gravité d'une violation doit être appréciée compte tenu à la fois de la perception subjective du requérant et de l'enjeu objectif d'une affaire donnée. Dans le contexte d'allégations de discrimination, la question de ce qui constitue un « préjudice important » pour le requérant appelle un examen

particulièrement scrupuleux. De plus, une violation alléguée de la Convention peut avoir trait à des questions de principe majeures et par conséquent causer un préjudice important sans pour autant porter atteinte à l'intérêt patrimonial du requérant. Il se peut aussi que, alors même que le requérant n'a subi aucun « préjudice important », une requête soulève une question de principe de caractère général touchant au respect de la Convention, de sorte que, aux termes du second élément de l'article 35 § 3 b), « le respect des droits de l'homme garantis par la Convention (...) exige un examen de la requête au fond » (*Daniel Faulkner c. Royaume-Uni*, n° 68909/13, § 26, 6 octobre 2016, avec les références qui y sont citées).

66. Dans la présente espèce, l'enjeu, compte tenu de la perception subjective des requérantes et de la discrimination alléguée, soulève des questions de principe d'ordre général qui méritent d'être examinées par la Cour. Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les requérantes peuvent être tenues pour avoir subi un « préjudice important », la Cour, au regard du second élément de l'article 35 § 3 b) de la Convention, est amenée à rejeter les exceptions soulevées par le Gouvernement (*Daniel Faulkner*, précité, § 27).

67. La Cour note que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elles ne se heurtent par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité et, par conséquent, elle les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Les requérantes

68. La première requérante dit avoir reçu un traitement moins favorable que celui qui a selon elle été accordé à d'autres concernant les droits à l'allocation de logement et elle considère par conséquent avoir été victime d'une discrimination fondée sur le handicap dans l'exercice par elle des droits garantis par les articles 14 et 1 du Protocole n° 1. Elle assure que les personnes qui n'ont pas de besoins objectifs fondés sur un handicap en matière de logement recevront une prestation susceptible de couvrir la totalité de leurs besoins en matière de logement tandis les siens ne seraient pas couverts par l'allocation de logement qui lui a été attribuée. Elle estime qu'il s'agit d'un défaut d'aménagement raisonnable dans un cas de handicap, au sens de *Çam c. Turquie* (n° 51500/08, § 84, 23 février 2016).

69. Elle considère que pour être justifiée, cette différence de traitement nécessite un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but légitime et les moyens, mais elle pense que dans son cas, il y a une disproportion et que, par conséquent, cette différence de traitement n'est pas justifiée. Selon

elle, la justification d'une discrimination fondée sur des motifs de handicap appelle des « considérations très fortes » et le Gouvernement n'a pas avancé de considérations fortes de nature à justifier pareille discrimination.

70. La seconde requérante se dit victime de violences domestiques et allègue que les victimes de ce type de violences sont dans leur immense majorité des femmes ; elle soutient donc qu'en revoyant à la baisse le montant de son allocation de logement, le Gouvernement lui a fait subir une discrimination fondée sur le genre au sens de *Thlimmenos c. Grèce* ([GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV).

71. Selon la seconde requérante, cette discrimination ne peut pas être justifiée. Elle estime qu'en adoptant le critère du nombre de chambres, le Gouvernement avait pour but de réduire les dépenses et d'encourager les locataires du parc social à déménager ou à travailler ; elle pense que pareil but était légitime, mais qu'il n'existe pas de lien rationnel entre le but et son application. Elle expose qu'à la suite des violences et des menaces émanant de X, elle souffrait d'un syndrome de stress post-traumatique et de dépression, qu'elle nourrissait des idées suicidaires, qu'elle était incapable de travailler et qu'elle vivait dans une peur permanente. Elle ajoute que la Cour suprême a admis qu'elle avait besoin de demeurer dans son logement adapté aussi longtemps que nécessaire. Elle avance que, contrairement à un droit à une prestation, l'aide discrétionnaire au logement présentait un caractère discrétionnaire et précaire et qu'elle n'était donc pas de nature à atténuer le préjudice causé par la révision à la baisse de son allocation de logement.

72. La seconde requérante argue qu'en présence d'un commencement de preuve d'une discrimination fondée sur le genre (une discrimination *prima facie*), les arguments avancés pour la justification doivent faire l'objet d'un « contrôle strict » reposant sur des « considérations très fortes », et qu'il ne suffit pas de rechercher si la discrimination en cause est « manifestement dépourvue de base raisonnable », même dans le contexte de l'attribution de prestations. Elle précise qu'il ne serait approprié d'appliquer le critère de l'absence manifeste de base raisonnable que si la mesure avait vocation à réparer une injustice ancienne, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elle. Elle conclut que si l'on procède à un « contrôle strict » reposant sur des « considérations très fortes » dans son cas, il apparaît que la réduction de son allocation de logement présente un caractère discriminatoire.

b) Le Gouvernement

73. Le Gouvernement argue que les mesures législatives en cause avaient pour but de « faire des économies sur les deniers publics dans un contexte de déficit public important » et de « faire évoluer la place de l'aide sociale dans la société ». Il s'agit selon lui d'enjeux sociaux et budgétaires qui ont été validés par le Parlement.

74. Le Gouvernement considère que les requérantes n'ont pas fait l'objet d'une discrimination. Il expose qu'elles ont reçu une aide pécuniaire pour faire face à leurs besoins effectifs en matière de logement (et qu'elles ont reçu la même somme que des personnes se trouvant dans des situations comparables) ; il indique qu'elles n'ont pas été expulsées de leur logement et qu'elles ne peuvent donc pas se prétendre victimes d'une discrimination dans l'exercice par elles du droit au respect de leurs biens. Le Gouvernement avance que le dispositif en cause n'impose pas aux requérantes de quitter leur logement et qu'il est conçu pour susciter des « changements de comportement » et pour inciter les familles ayant l'impression de sous-occuper un logement à déménager, mais qu'il n'existe aucune obligation de déménager et aucune raison de déménager pour les requérantes en l'espèce.

75. Le Gouvernement allègue qu'il n'y a pas d'incertitude sur le point de savoir si les fonds de l'aide discrétionnaire au logement peuvent être alloués et que, par conséquent, l'obligation pour les requérantes de demander cette aide ne saurait être considérée comme discriminatoire. Il ajoute que si l'octroi de cette aide est effectivement discrétionnaire, ce caractère discrétionnaire est limité car les autorités locales doivent respecter les obligations générales qui leur sont imposées par le droit, y compris les obligations découlant de la Convention. Il précise qu'un refus d'attribution d'une aide discrétionnaire au logement peut être contesté en justice et qu'il est courant, dans le contexte de l'attribution d'une prestation, qu'il faille la demander pour pouvoir la recevoir. Selon le Gouvernement, le dispositif d'aide discrétionnaire au logement est approprié et adapté aux demandeurs qui ne peuvent pas compenser la réduction de leur allocation de logement par une autre mesure disponible (par exemple déménager, travailler, prendre un sous-locataire, soit, selon lui, autant d'options qui sont également envisageables pour d'autres personnes, handicapées ou non). Aux yeux du Gouvernement, il est donc justifié de verser une aide discrétionnaire au logement au lieu d'une allocation de logement.

76. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas de discrimination au regard de la jurisprudence *Thlimmenos*, précitée ; il indique que le principe énoncé dans l'arrêt *Thlimmenos* ne saurait imposer à un État de prendre des mesures positives pour allouer une part plus grande des ressources publiques à une personne ou à une catégorie particulière, et qu'il n'a jamais été appliqué dans le contexte de l'allocation de prestations financées par les caisses de l'État. Le Gouvernement indique que dans ce type d'affaires, la Cour devrait instaurer une limite préalable appropriée en appliquant les principes relatifs à la discrimination directe/indirecte (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, CEDH 2007-IV), à moins qu'il existe une différence de traitement « importante » entre les catégories comparées. Il allègue que dans les présentes affaires, il n'y a pas de différence de traitement entre les requérantes et les catégories auxquelles on

les compare. Il ajoute que dans certains cas, la mesure de limitation de l'allocation de logement est neutre et que le seul moment où une différence de traitement peut se produire, c'est au moment de statuer sur l'attribution ou non d'une aide discrétionnaire au logement. Il indique qu'on ne saurait toutefois affirmer que la décision à ce stade de la procédure repose uniquement sur la situation de handicap ou le genre, et il ajoute que cette décision ne requiert donc pas des « considérations très fortes » pour être justifiée.

77. De l'avis du Gouvernement, même si les requérantes sont victimes de discrimination, pareille discrimination est justifiée au motif que, selon lui, elle sert un but légitime et elle n'est pas « manifestement dépourvue de base raisonnable », ce qui constitue le critère approprié concernant la marge d'appréciation à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême.

2. *Les tiers intervenants*

a) **La Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme**

78. La Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission* – « EHRC ») est l'institution nationale traitant des droits de l'homme au Royaume-Uni. Elle intervient dans l'affaire des deux requérantes. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, l'EHRC considère que la Cour adopte une approche intentionnelle et pratique de l'article 14. Elle expose sept motifs liés au fonctionnement du dispositif d'aide discrétionnaire au logement pour expliquer en quoi les versements effectués au titre de ce dispositif sont discrétionnaires et ne sont donc pas toujours accordés. L'EHRC mentionne un certain nombre d'instruments juridiques internationaux, dont la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées et la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Au sujet de ce dernier instrument, elle indique que le sixième rapport périodique présenté par le Royaume-Uni relativement à la CEDAW invoque l'existence de dispositifs de mise en sécurité (les « *sanctuary schemes* ») comme mesure destinée à répondre à l'obligation de protéger les femmes qui sont victimes de violences fondées sur le genre.

b) **Le Centre AIRE**

79. Le Centre AIRE est une organisation non gouvernementale qui conduit un projet spécifique relatif aux obligations incombant aux États à l'égard des victimes de violences fondées sur le genre et de violences domestiques. Il intervient dans l'affaire de la seconde requérante. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, il considère comme bien établi que les victimes de violences domestiques ont un droit à l'intégrité physique et morale en vertu de l'article 8 de la Convention. Il mentionne la Convention

d'Istanbul du Conseil de l'Europe, soulignant qu'elle impose aux États l'obligation d'assurer une protection aux victimes. Enfin, le Centre avance que les violences domestiques soulèvent fréquemment des problématiques de discrimination fondée sur le genre et qu'il est universellement admis que les femmes et les filles constituent les principales victimes des formes de violence graves et attentatoires à la vie.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

80. La Cour rappelle que dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention, l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (voir, parmi beaucoup d'autres, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008).

81. La Cour rappelle également que les dispositions de la Convention n'empêchent pas les États contractants d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention (*Andrejeva c. Lettonie* [GC], n° 55707/00, § 83, CEDH 2009, et *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 112, CEDH 2006-IV). De fait, les mesures de politique économique et sociale impliquent souvent l'introduction et l'application de critères nécessitant d'opérer des distinctions entre des catégories ou des groupes d'individus.

82. De plus, toutes les différences de traitement opérées entre des personnes se trouvant dans des situations comparables n'emportent pas violation de l'article 14. Seules les différences de traitement fondées sur les motifs énumérés dans cet article sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 (*Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, § 61, CEDH 2010, et *Clift c. Royaume-Uni*, n° 7205/07, §§ 56-57, 13 juillet 2010). Ainsi, l'interdiction consacrée par l'article 14 porte sur les différences de traitement fondées sur une caractéristique identifiable, ou « situation » (*Fábián c. Hongrie* [GC], n° 78117/13, § 113, 5 septembre 2017, avec les références qui sont citées). À cet égard, la Cour a déjà dit que l'état de santé d'une personne, notamment un handicap et divers problèmes de santé, relève de l'expression « toute autre situation » employée à l'article 14 de la Convention (*Guberina*, précité, § 76, avec les références qui y figurent). La Cour a également considéré que le traitement discriminatoire d'une personne à raison du handicap de son enfant, avec lequel il entretient des liens personnels étroits et auquel il prodigue des soins, s'analyse en une forme de discrimination fondée sur le handicap qui

est couverte par l'article 14 de la Convention (*ibidem*, § 79). Elle a de plus déclaré que les victimes de violence fondée sur le genre pouvaient être en mesure de se prévaloir de la protection de l'article 14 combiné avec les dispositions matérielles pertinentes de la Convention (*Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, CEDH 2009, et *Bălșan c. Roumanie*, n° 49645/09, 23 mai 2017).

83. Aux fins de l'article 14, une différence de traitement fondée sur un motif prohibé est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (*Mazurek c. France*, n° 34406/97, §§ 46 et 48, CEDH 2000-II).

84. Ainsi, les États contractants doivent s'abstenir de soumettre des personnes ou des catégories de personnes à des traitements différents lorsque, au regard des principes susmentionnés, pareils traitements pourraient passer pour discriminatoires. Il ne s'agit toutefois pas de la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée à l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (*Thlimmenos*, précité, § 44, *Runkee et White c. Royaume-Uni*, n°s 42949/98 et 53134/99, § 35, 10 mai 2007, *D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 175, *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, n°s 48420/10 et 3 autres, CEDH 2013 (extraits), et *Kurić et autres c. Slovénie* [GC], n° 26828/06, § 288, CEDH 2012 (extraits)). L'interdiction découlant de l'article 14 imposera donc aussi aux États contractants l'obligation positive d'opérer les distinctions nécessaires entre des personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes ou présentant des différences pertinentes.

85. La Cour a aussi admis que peut être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure qui a des effets préjudiciables disproportionnés sur une catégorie de personnes, même si elle ne vise pas spécifiquement cette catégorie. Ainsi, une discrimination indirecte prohibée par l'article 14 peut apparaître lorsqu'une politique ou une mesure produit un effet particulièrement préjudiciable sur certaines personnes en conséquence d'une caractéristique ouvrant droit à une protection, comme le genre ou le handicap, qui est propre à leur situation. En droite ligne des principes généraux liés à l'interdiction de la discrimination, il n'en va toutefois ainsi que si cette politique ou cette mesure manquent de justification « objective et raisonnable » (voir, parmi d'autres, *S.A.S. c. France* [GC], n° 43835/11, § 161, CEDH 2014 (extraits)), et *D.H. et autres c. République tchèque*, précité, §§ 175 et 184-185).

86. De plus, l'article 14 n'interdit pas aux États de traiter des groupes de manière différenciée, y compris pour des motifs sinon interdits, aux fins de corriger des « inégalités factuelles » entre eux. Qui plus est, dans certaines circonstances, c'est l'absence d'un traitement différencié de nature à corriger une inégalité qui peut, faute d'une justification objective et raisonnable, emporter violation de la disposition en cause (*Thlimmenos*, précité, § 44, *Stec et autres*, précité, § 51, et *D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 175).

87. Dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 1 considéré isolément, la Cour a souvent dit que, s'agissant de mesures d'ordre général en matière économique ou sociale, par exemple, la Convention accorde d'ordinaire aux États une ample marge d'appréciation (*Fábián*, précité, § 115, *Hämäläinen c. Finlande* [GC], n° 37359/09, § 109, CEDH 2014, et *Andrejeva*, précité, § 83). 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 le législateur conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable ».

88. Comme la Cour l'a toutefois souligné dans le contexte de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, malgré l'ample latitude qui est en principe laissée à l'État pour définir des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale, ces mesures doivent néanmoins être mises en œuvre d'une manière non discriminatoire conforme à la Convention et satisfaire à l'exigence de la proportionnalité (*Fábián*, précité, § 115, avec les références qui y figurent). Ainsi, même une marge d'appréciation ample dans la sphère de la politique économique ou sociale ne justifie pas l'adoption de lois ou de pratiques qui passent outre l'interdiction de la discrimination. Dès lors, dans ce contexte, pour que la Cour admette que le choix de politique publique opéré par le législateur n'est pas « manifestement dépourvu de base raisonnable », il faut que la différence de traitement alléguée résulte d'une mesure transitoire s'inscrivant dans un programme destiné à corriger une inégalité (*Stec et autres*, précité, §§ 61-66, *Runkee et White*, précité, §§ 40-41, et *British Gurkha Welfare Society et autres c. Royaume-Uni*, n° 44818/11, § 81, 15 septembre 2016).

89. En dehors du contexte de mesures transitoires conçues pour corriger des inégalités anciennes, la Cour a dit que, compte tenu de la nécessité de lutter contre la discrimination envers les personnes handicapées et de promouvoir leur pleine participation et intégration dans la société, la marge d'appréciation des États parties dans l'établissement d'un traitement juridique différent pour les personnes handicapées s'en trouve fortement réduite (*Glor c. Suisse*, n° 13444/04, § 84, CEDH 2009), et que, du fait de la particulière vulnérabilité qui est celle des personnes handicapées, des considérations très fortes sont requises pour justifier pareil traitement

(*Guberina*, précité, § 73). La Cour considère également que la progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des États membres du Conseil de l'Europe et que seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une telle différence de traitement (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 127, CEDH 2012 (extraits)).

b) Application au cas d'espèce

i. L'objet du litige

90. La Cour note pour commencer que, comme exposé au paragraphe 32 ci-dessus, à la suite des modifications apportées au régime de l'allocation de logement, lorsque le nombre de chambres dans un logement dépassait celui auquel le demandeur avait droit en application des dispositions pertinentes, une décote était calculée sur les droits à prestations du demandeur. Cette règle s'appliquait à tous les bénéficiaires du dispositif sans opérer de distinction en fonction de leurs caractéristiques telles que le handicap ou le genre. Dans la présente espèce, les requérantes ont été traitées de la même manière que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement dans la mesure où leurs droits à prestations ont été réduits pour les mêmes motifs et sur la base des mêmes critères que l'ont été ceux d'autres allocataires. Ainsi, la problématique que soulève la présente espèce est celle d'une discrimination indirecte alléguée.

91. Dès lors, il y a lieu de se demander si les autorités de l'État défendeur ont commis un manquement à caractère discriminatoire en ne tenant pas compte du fait que les requérantes présentaient des caractéristiques pertinentes sensiblement différentes de celles d'autres destinataires de l'allocation de logement qui étaient négativement affectés par la mesure contestée et en n'opérant pas de distinction favorable aux requérantes sur cette base. Plus précisément, il s'agit de savoir si, du fait d'une absence de distinction, la manière dont la mesure d'ordre général litigieuse ayant revêtu la forme de modifications de la législation touchant les bénéficiaires de l'allocation de logement a été mise en place a produit des effets préjudiciables disproportionnés sur les requérantes du fait de leur situation particulière qui était liée, pour la première requérante, au handicap de sa fille, et, pour la seconde, à sa condition de femme.

ii. Le traitement des requérantes

92. Concernant les effets de la mesure, la Cour observe qu'il avait été anticipé que la réduction de l'allocation de logement aurait pour conséquence d'exposer tous les allocataires qu'elle affecterait au risque de perdre leur logement. Du reste, le Gouvernement avance que ce dispositif avait pour but d'inciter les familles à déménager et que dès lors cette

précarité correspondait à l'intention visée (paragraphe 74 ci-dessus). Les requérantes ayant démontré qu'elles avaient particulièrement besoin de pouvoir demeurer dans leurs logements spécifiquement adaptés pour des raisons qui étaient directement liées à leur situation, la Cour reçoit leurs arguments consistant à dire qu'elles se trouvaient dans une situation sensiblement différente et qu'elles ont été particulièrement lésées par cette politique. Pour la première requérante, la perte de son domicile aurait des conséquences d'une dureté exceptionnelle compte tenu de la gravité des handicaps physiques et mentaux de sa fille. Pour la seconde requérante, la perte de son domicile mettrait en péril sa sécurité personnelle. Ainsi, pour ces raisons, cette mesure a eu des conséquences beaucoup plus lourdes pour les requérantes que pour d'autres personnes ayant subi une réduction de leurs droits à l'allocation de logement.

93. Le dispositif législatif prévoyait également que les personnes frappées par une réduction de leur allocation de logement pourraient atténuer l'effet de cette baisse en prenant des sous-locataires et/ou un emploi (paragraphe 36 ci-dessus). Le Gouvernement assure que ces possibilités de compenser la réduction de l'allocation de logement étaient disponibles aussi bien pour les personnes handicapées que pour les personnes valides (paragraphe 75 ci-dessus). La Cour relève toutefois qu'en raison de leur vulnérabilité, les requérantes étaient sensiblement moins aptes que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement à atténuer leur perte en prenant des sous-locataires ou un emploi (paragraphes 8 et 71 ci-dessus). Par conséquent, elles ne disposaient pas des mêmes possibilités que les autres allocataires pour amoindrir les effets de cette baisse.

94. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que les requérantes, qui ont reçu le même traitement que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement ayant subi une réduction de leur allocation, ont été particulièrement lésées par cette mesure parce qu'elles se trouvaient dans une situation sensiblement différente, pour des motifs de handicap en ce qui concerne la première requérante, et de genre en ce qui concerne la seconde.

95. Le Gouvernement soutient qu'il a remédié à l'absence de traitement différencié entre les requérantes et les autres bénéficiaires de l'allocation de logement en accordant aux premières la possibilité de demander une aide discrétionnaire au logement et de la recevoir. La Cour considère qu'il serait possible d'examiner l'octroi de l'aide discrétionnaire au logement sous cet angle. Les juridictions internes ayant toutefois considéré qu'il était plus approprié d'examiner cet aspect dans le contexte de la justification du traitement, la Cour suivra la même approche.

iii. Sur le point de savoir si le traitement était objectivement et raisonnablement justifié

96. Ayant établi que les requérantes, qui ont été traitées de la même manière que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement alors qu'elles

se trouvaient dans une situation sensiblement différente, ont été particulièrement lésées par la mesure litigieuse – étant donné qu’elles avaient particulièrement besoin de pouvoir demeurer dans leurs logements spécifiquement adaptés pour des raisons qui étaient directement liées à leur vulnérabilité et qu’elles étaient moins aptes à atténuer les effets de la réduction de leur allocation de logement – la Cour doit rechercher si l’absence de prise en compte de cette différence présentait un caractère discriminatoire. Pareil traitement est discriminatoire s’il ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, c’est-à-dire s’il ne poursuit pas un but légitime ou s’il n’y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Guberina*, précité, § 69).

97. Dans les circonstances des présentes espèces – dans lesquelles la discrimination alléguée s’est fondée sur des motifs de handicap et de genre et n’est pas résultée d’une mesure transitoire mise en œuvre de bonne foi dans le but de corriger une inégalité – seules des considérations très fortes pourraient justifier la mesure litigieuse à l’égard des requérantes (paragraphe 89 ci-dessus).

98. Au sujet du but légitime poursuivi par la législation, les juridictions internes ont admis qu’il s’agissait de comprimer les dépenses publiques en obtenant que les locataires du parc social qui étaient en âge de travailler et qui occupaient un logement comptant davantage de chambres que nécessaire s’installent, à chaque fois que cela était possible, dans un logement plus petit. Les requérantes admettent également la légitimité de ce but, considéré en termes généraux (paragraphe 71 ci-dessus). Il reste dès lors à rechercher si le traitement qui leur a été imposé était justifié, c’est-à-dire s’il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

99. Les requérantes avancent que la mesure était disproportionnée au regard de l’impact qu’elle a selon elles produit dans leur cas, dans le sens où elle n’aurait pas correspondu au but légitime qu’elle était censée poursuivre. Il est vrai que le Gouvernement n’expose pas de manière détaillée en quoi l’imposition de ces mesures aux requérantes pouvait favoriser la réalisation des buts déclarés, à savoir réduire les allocations de logement, gérer le parc de logements des autorités locales et encourager l’emploi. Il a été admis que les requérantes devaient être en mesure de percevoir l’aide discrétionnaire au logement afin de pouvoir demeurer dans leur logement adapté (paragraphe 25 et 26 ci-dessus). Par conséquent, il n’apparaît pas que l’application de ces mesures aux requérantes ait permis d’atteindre les buts visés par les modifications apportées à la législation.

100. Cependant, à l’instar de la plupart des griefs de discrimination en matière de prestations sociales ou de pensions de retraite, la cause dont la Cour est ici saisie porte sur la compatibilité du système avec l’article 14, et non uniquement sur des faits ou circonstances propres à des requérants bien précis ou à d’autres personnes affectées par la législation litigieuse ou

susceptibles de l'être (*British Gurkha Welfare Society et autres*, précité, § 63). Il y a donc lieu de s'intéresser au système dans son ensemble.

α) La première requérante

101. Se penchant sur le système dans son ensemble et faisant référence à l'affaire de la première requérante, la Cour conclut que s'il a été reconnu que tout déménagement entraînerait pour celle-ci des conséquences extrêmement perturbatrices et fortement indésirables, le fait de déménager pour s'installer dans un logement moins spacieux mais correctement adapté n'irait pas fondamentalement à l'encontre de la satisfaction des besoins reconnus de personnes handicapées vivant dans un logement spécialement adapté mais dont l'état de santé ne nécessite pas de chambre « supplémentaire ».

102. Dans ce contexte, la Cour prend en considération la décision du Gouvernement qui dispose que les personnes ne relevant pas des exemptions énoncées dans le règlement doivent solliciter une aide discrétionnaire au logement. La Cour reconnaît que le régime de l'aide discrétionnaire au logement présente un certain nombre d'inconvénients significatifs qui ont été exposés par les juridictions internes, à savoir le fait que l'octroi de l'aide revêt un caractère purement discrétionnaire ; sa durée est impossible à prévoir ; elle est financée par un fonds plafonné, et on ne peut pas compter sur son montant pour couvrir l'intégralité de la somme manquante (paragraphe 41 ci-dessus). D'un autre côté, ce dispositif présente aussi des avantages car il permet aux autorités locales de prendre des décisions individualisées, ce que la Cour a identifié comme un facteur important pour la proportionnalité (voir *a contrario Guberina*, précité, § 93). De surcroît, l'octroi de cette aide est assorti de certaines garanties, notamment l'obligation pour les autorités locales de rendre leurs décisions en veillant à leur conformité avec la loi sur les droits de l'homme, ainsi qu'avec l'obligation d'égalité dans le secteur public, laquelle, telle que la Cour la comprend, est censée les empêcher de refuser une aide discrétionnaire au logement lorsque pareil refus pourrait se traduire pour le demandeur par la non-satisfaction de son besoin d'un logement correctement adapté. La Cour observe qu'à la suite des modifications apportées au règlement sur l'allocation de logement, la première requérante a en réalité perçu l'aide discrétionnaire au logement pendant plusieurs années. Si l'on peut considérer que le régime de l'aide discrétionnaire au logement ne procure pas un degré de certitude et de stabilité comparable à celui de l'allocation de logement dans sa version antérieure à sa révision à la baisse, la mise à disposition de cette aide, avec les garanties dont elle s'accompagne, constitue une considération suffisamment forte pour convaincre la Cour que les moyens employés pour la mise en œuvre de cette mesure présentaient un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but

légitime qui était visé. La Cour estime par conséquent que la différence de traitement observée dans l'affaire de la première requérante était justifiée.

β) La seconde requérante

103. Dans l'affaire de la seconde requérante, la Cour relève que le but légitime du dispositif en cause – inciter les personnes disposant de chambres « en plus » à quitter leur logement pour s'installer dans des habitations moins spacieuses – va à l'encontre du but visé par les dispositifs de mise en sécurité, consistant à permettre aux personnes exposées à des risques graves de violences domestiques de continuer à vivre chez elles en toute sécurité si tel est leur souhait (paragraphe 19-20 ci-dessus).

104. Face à ces deux buts légitimes mais contradictoires, la Cour considère que le fait d'avoir traité la seconde requérante ou d'autres personnes prises en charge dans un dispositif de mise en sécurité de la même manière que n'importe quel autre bénéficiaire de l'allocation de logement affecté par la mesure litigieuse a présenté un caractère disproportionné, c'est-à-dire ne correspondant pas au but légitime poursuivi par la mesure. Le Gouvernement n'avance pas de considérations fortes pour justifier que l'on ait privilégié le but poursuivi par le présent régime au détriment de celui consistant à permettre aux victimes de violences domestiques protégées par un dispositif de mise en sécurité de continuer à vivre chez elles en toute sécurité. Dans ce contexte, la mise à disposition de l'aide discrétionnaire au logement n'a pas assuré la proportionnalité de la relation entre les moyens employés et le but visé lorsqu'elle s'est inscrite dans le dispositif destiné à inciter des résidents à quitter leurs logements, comme le démontrent les inconvénients de ce dispositif qui ont été mis en évidence (paragraphe 102 ci-dessus).

105. Par conséquent, l'application de l'article B13 à cette catégorie de personnes restreinte et facilement identifiable n'est pas justifiée et revêt un caractère discriminatoire. Pour parvenir à une telle conclusion, la Cour rappelle également que, dans le contexte des violences domestiques, elle a estimé que les États avaient également l'obligation de protéger l'intégrité physique et psychologique d'une personne contre les menaces d'autrui, notamment dans les situations où le droit d'une personne de jouir de son domicile sans subir de violences est en jeu (*Kalucza c. Hongrie*, n° 57693/10, § 53, 24 avril 2012).

iv. Conclusion

106. Partant, la Cour conclut à une non-violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans le chef de la première requérante.

107. La Cour conclut à une violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans le chef de la seconde requérante.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

108. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

109. La seconde requérante réclame douze mille euros (12 000 EUR) pour le préjudice moral qu'elle dit avoir subi.

110. Le Gouvernement considère que rien dans l'affaire de la seconde requérante ne justifie l'octroi d'une satisfaction équitable.

111. La Cour estime que la seconde requérante a sans nul doute ressenti de la détresse et lui alloue la somme de dix mille euros (10 000 EUR) pour préjudice moral.

B. Frais et dépens

112. La seconde requérante n'ayant présenté aucune demande pour frais et dépens, la Cour n'alloue aucune somme à ce titre.

C. Intérêts moratoires

113. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;
2. *Déclare*, à l'unanimité, les requêtes recevables ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans le chef de la première requérante ;

4. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans le chef de la seconde requérante ;
5. *Dit*, par cinq voix contre deux,
 - a) que l'État défendeur doit verser à la seconde requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 10 000 EUR (dix mille euros), à convertir en livres sterling (GBP) au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par la requérante à titre d'impôt, pour préjudice moral ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejetée*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 octobre 2019, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Abel Campos
Greffier

Ksenija Turković
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée des juges Wojtyczek et Pejchal.

K.T.U.
A.C.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES WOJTYCZEK ET PEJCHAL

(Traduction)

Si, en effet, les personnes ne sont pas égales, elles n'auront pas des parts égales ; mais les contestations et les plaintes naissent quand, étant égales, les personnes possèdent ou se voient attribuer des parts non égales, ou quand, les personnes n'étant pas égales, leurs parts sont égales. (Aristote, Éthique à Nicomaque, livre V, traduit du grec ancien par J. Tricot, Vrin, 1990, p. 244).

1. Avec tout le respect que nous devons à la majorité, nous disons notre désaccord avec sa conclusion de violation de la Convention dans le chef de la seconde requérante. Nous reconnaissons que les deux requérantes se trouvent dans une situation personnelle très difficile, néanmoins nous approuvons en substance l'approche qu'a retenue la Cour suprême du Royaume-Uni en l'espèce. De plus, nous émettons de sérieuses réserves quant à la motivation de la majorité, que, nous sommes forcés de l'admettre, nous ne comprenons pas complètement.

2. Les litiges reposant sur les principes de l'égalité et de la non-discrimination sont très spécifiques et diffèrent de nombreux égards d'autres affaires relatives aux droits fondamentaux. Dans l'un des ouvrages fondateurs consacrés à la justice sociale, la doctrine expose les raisons de cette spécificité dans les termes suivants :

« Quel que soit l'angle sous lequel l'on aborde le problème, nous constatons qu'il n'y a pas moyen de conclure qu'un système juridique particulier exclut certaines catégories de citoyens (ou opère une discrimination à leur endroit dans la distribution des droits) en nous fondant sur les caractéristiques purement formelles des règles juridiques. Nous devons [...] faire appel à des jugements davantage axés sur le fond concernant la valeur des finalités que poursuivent ces règles et la pertinence des moyens juridiques d'y parvenir. C'est parce que nous croyons que la loi est juste que nous disons qu'elle assure l'égalité, et non l'inverse. Le juge Jackson explique bien qu'il est illusoire de croire que l'égalité devant la loi peut être vérifiée indépendamment du caractère juste de la loi sur le fond, ce qu'il exprime dans les termes suivants : « Les tribunaux ne peuvent pas prendre de meilleure mesure pour s'assurer que les lois seront justes que d'exiger que les lois produisent de l'égalité dans leur fonctionnement » [note de bas de page omise]. Mais nous ferions mieux de réaliser que nos opinions sur l'égalité de la loi sont inévitablement déterminées par notre conception de la loi juste (en des termes qui ne sauraient se réduire à des critères d'égalité) et non par quelques propriétés objectives de cette loi. » (W. Sadurski, *Giving Desert Its Due. Social Justice and Legal Theory*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht-Boston-Lancaster 1985, p. 96), (traduction effectuée par le greffe).

3. La jurisprudence de la Cour a établi pour l'application de l'article 14 une méthodologie qui s'inspire clairement de la tradition aristotélicienne.

Cette approche établie peut se résumer dans les termes suivants (*Guberina c. Croatie*, n° 23682/13, 22 mars 2016, gras ajouté) :

« 68. La Cour a établi dans sa jurisprudence que seules les différences de traitement fondées sur **une caractéristique identifiable, ou « situation »**, sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire au regard de l'article 14 (*Eweida et autres c. Royaume-Uni*, nos 48420/10 et 3 autres, § 86, CEDH 2013).

69. De manière générale, pour qu'un problème se pose au regard de cette disposition, il doit y avoir une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations analogues ou comparables (*X et autres c. Autriche* [GC], n° 19010/07, § 98, CEDH 2013). Toute différence de traitement n'emporte toutefois pas automatiquement violation de l'article 14. Une différence de traitement est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Fabris c. France* [GC], n° 16574/08, § 56, CEDH 2013, *Weller c. Hongrie*, n° 44399/05, § 27, 31 mars 2009, et *Topčić-Rosenberg c. Croatie*, n° 19391/11, § 36, 14 novembre 2013).

(...)

71. La Cour a également admis que peut être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui a des effets préjudiciables disproportionnés sur une catégorie de personnes, même si elle ne vise pas spécifiquement cette catégorie, et qu'une discrimination potentiellement contraire à la Convention peut résulter d'une situation de fait (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 175, CEDH 2007-IV, et *Kurić et autres c. Slovénie* [GC], n° 26828/06, § 388, CEDH 2012). Il n'en va toutefois ainsi que si cette politique ou cette mesure manquent de justification « objective et raisonnable », c'est-à-dire si elles ne poursuivent pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé (*S.A.S. c. France* [GC], n° 43835/11, § 161, CEDH 2014). »

La jurisprudence constante souligne en outre les points suivants (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV) :

« 44. La Cour a conclu jusqu'à présent à la violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les États font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues (arrêt *Inze*, précité, p. 18, § 41). Toutefois, elle estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes.

(...)

46. Il convient ensuite d'examiner si l'article 14 de la Convention a été respecté. Selon sa jurisprudence, la Cour doit d'abord déterminer si le fait de n'avoir pas traité le requérant différemment d'autres personnes convaincues d'un crime poursuivait un but légitime. Dans l'affirmative, la Cour vérifiera s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché (arrêt *Inze*, précité, *ibidem*). »

La Cour a aussi souligné (dans l'arrêt *Kurić et autres c. Slovénie* [GC], n° 26828/06, § 388, CEDH 2012 (extraits)) que :

« ... dans certaines circonstances, c'est l'absence d'un traitement différencié pour corriger une inégalité qui peut, en l'absence d'une justification objective et raisonnable, emporter violation de la disposition en cause (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV, et *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], n°s 27996/06 et 34836/06, § 44, CEDH 2009). »

Selon la jurisprudence constante, l'application de l'article 14 est un exercice qui se déroule en deux phases. La première phase consiste à identifier la catégorie des personnes se trouvant dans des situations analogues ou comparables ainsi que la catégorie des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes. Ce processus d'identification repose nécessairement sur des choix axiologiques primaires fondamentaux et implique donc un très large pouvoir discrétionnaire du juge.

La seconde phase consiste à vérifier s'il existe une justification « objective et raisonnable » soit i) pour opérer une différenciation entre des personnes se trouvant dans des situations analogues, soit ii) pour ne pas opérer de différenciation entre des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes. La justification est jugée objective et raisonnable si les autorités poursuivent un « but légitime » et s'il existe « un rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé. La réponse à ces questions suppose de mettre en balance des valeurs concurrentes. Elle repose, elle aussi, sur des choix axiologiques primaires fondamentaux et implique, elle aussi, un très large pouvoir discrétionnaire du juge.

Nous notons de surcroît que dans certaines affaires la Cour, lorsqu'elle apprécie le rapport raisonnable de proportionnalité, examine les mesures législatives contestées *in abstracto*, en s'intéressant à des questions d'ordre général, c'est-à-dire qui concernent des catégories entières de personnes touchées (voir, par exemple, l'arrêt *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, §§ 54-67, CEDH 2006-VI) tandis que dans d'autres affaires, elle apprécie également l'impact des mesures *in concreto*, c'est-à-dire en s'intéressant à la situation individuelle du requérant (voir, par exemple, l'arrêt *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, §§ 89 et 96, CEDH 2009).

4. La majorité déclare ce qui suit au paragraphe 94 (gras ajouté) :

« Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que les requérantes, qui ont reçu le même traitement que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement ayant subi une réduction de leur allocation, ont été particulièrement lésées par cette mesure parce qu'elles se trouvaient dans une situation sensiblement différente, pour des motifs de handicap en ce qui concerne la première requérante, **et de genre en ce qui concerne la seconde.** »

La majorité mentionne de plus deux traits caractéristiques des requérantes : 1) elles ont démontré qu'elles avaient **particulièrement besoin de pouvoir demeurer** dans leurs logements spécifiquement adaptés

pour des raisons qui étaient directement liées à leur situation (paragraphe 92) et 2) en raison de leur vulnérabilité, elles étaient sensiblement moins aptes que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement à atténuer leur perte en prenant des sous-locataires ou un emploi (paragraphe 93).

Nous relevons dans ce contexte que la majorité n'explique pas clairement quelle est la caractéristique pertinente lorsqu'il s'agit d'identifier : i) des situations analogues et ii) des situations sensiblement différentes. En d'autres termes, l'arrêt ne délimite pas avec précision la catégorie de personnes qui reçoivent le même traitement alors qu'elles se trouvent dans une situation différente. Si nous comprenons correctement nos collègues, dans la catégorie des personnes qui perçoivent l'allocation de logement, il faut opérer une distinction entre trois sous-catégories : i) les personnes handicapées ou ayant des enfants handicapés qui démontrent qu'elles ont particulièrement besoin de pouvoir demeurer dans leurs logements spécifiquement adaptés, ii) les victimes de violences fondées sur le genre qui démontrent qu'elles ont particulièrement besoin de pouvoir demeurer dans leurs logements spécifiquement adaptés, et iii) toutes les autres personnes ayant droit à l'allocation de logement. La situation des sous-catégories i) et ii) serait sensiblement différente de celle de la sous-catégorie iii). Par conséquent – pour la majorité – la législation qui a revu à la baisse l'allocation de logement n'opère pas de différenciation entre des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes.

Il ne fait aucun doute que des personnes présentant certains handicaps ont des besoins spéciaux légitimes en matière de logement – des besoins qui sont supérieurs à ceux d'une famille ordinaire moyenne. Il est également évident que de nombreuses victimes de violences domestiques ont besoin d'une protection spéciale et qu'un logement spécialement adapté peut dans une certaine mesure leur procurer cette protection. Cependant, tous ces besoins légitimes en matière de logement peuvent être satisfaits dans des habitations différentes. En particulier, il n'a pas été démontré qu'une protection efficace contre un agresseur potentiel ne pouvait pas être assurée dans un nouveau logement. Il est par conséquent difficile de souscrire à l'affirmation selon laquelle « [p]our la seconde requérante, la perte de son domicile mettrait en péril sa sécurité personnelle » (paragraphe 92). Pour ces raisons, on peine à comprendre pourquoi un besoin particulier de pouvoir demeurer dans le même logement constitue une caractéristique spéciale justifiant un surcroît de protection en vertu de la Convention. La caractéristique présentée comme pertinente aux fins de l'établissement d'une discrimination dans la présente espèce devrait plutôt être l'existence de besoins spéciaux légitimes en matière de logement – des besoins excédant ceux d'une famille ordinaire moyenne. Nous notons à cet égard qu'il se peut que des personnes présentant des besoins spéciaux légitimes en matière de logement n'appartiennent pas aux sous-catégories i) et ii). À notre avis, la présupposition voulant que toutes les personnes appartenant à

la sous-catégorie iii) se trouvent dans une situation qui est sensiblement différente de celle des personnes appartenant aux sous-catégories i) et ii) est problématique.

5. Dans le passage cité ci-dessus, la majorité pose pour point de départ de son appréciation de l'affaire de la seconde requérante la prémisse d'une différenciation fondée sur le genre. Nous observons à cet égard que de nombreuses victimes de violences domestiques n'ont pas été affectées par les mesures législatives litigieuses. En premier lieu, les violences domestiques touchent toutes les classes sociales, et toutes les victimes de violences domestiques ne sont pas des personnes à revenus modestes. En second lieu, toutes les victimes de violences domestiques ne demandent pas à bénéficier d'une protection dans le cadre du dispositif de mise en sécurité. En troisième lieu, toutes les victimes de violences domestiques qui perçoivent une allocation de logement et qui bénéficient d'une protection dans le cadre du dispositif de mise en sécurité ne seront pas forcées de déménager. En quatrième lieu, toutes les victimes de violences domestiques ne demandent pas avec insistance à demeurer dans le même logement. Au contraire, nombreuses sont celles qui préfèrent quitter l'endroit où elles ont subi ces violences. Leur ancien logement leur rappelle des moments stressants et elles veulent commencer une nouvelle vie ailleurs. En cinquième lieu, il n'a pas été produit de preuve fondée sur des données statistiques de nature à démontrer que la législation litigieuse affecterait principalement des victimes de violences fondées sur le genre, ou, plus généralement, qu'elle toucherait, par exemple, un pourcentage nettement plus élevé de femmes que d'hommes (comparer avec la décision dans l'affaire *Hoogendijk c. Pays-Bas*, n° 58641/00, 6 janvier 2005).

D'un autre côté, la nouvelle législation touche de nombreuses personnes qui ne sont pas victimes de violences domestiques et qui présentent des besoins légitimes en matière de logement, comme des personnes handicapées, des personnes éprouvant de grandes difficultés psychologiques à s'adapter à un nouveau logement, des familles comptant plusieurs enfants, etc.

Nous relevons également que les violences domestiques n'amoindrissent pas toujours de manière significative la capacité des victimes à travailler et à gagner de l'argent. Toutes les victimes de violences domestiques ne sont pas sensiblement moins capables que d'autres bénéficiaires de l'allocation de logement d'atténuer l'effet de leur perte en travaillant.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons souscrire à l'idée que la seconde requérante a été particulièrement lésée du fait que sa situation était sensiblement différente pour des *raisons de genre*. Il apparaît que la législation litigieuse est neutre du point de vue du genre. En suivant la voie tracée par la majorité, l'on pourrait également dire que cette même législation affecte une catégorie numériquement significative de personnes à revenus modestes qui appartiennent à des minorités ethniques, de sorte qu'il

y aurait un commencement de preuve de l'existence d'une discrimination raciale. Ou qu'elle touche aussi une catégorie numériquement significative de migrants à revenus modestes, de sorte qu'il y aurait également un commencement de preuve de l'existence d'un préjugé anti-migrants.

6. La seconde requérante a fait part dans ses observations de la vive anxiété qu'elle nourrissait à l'idée de devoir déménager pour s'installer dans un autre logement. De plus, pendant la procédure interne, les juges de la minorité ont pris en considération le fait qu'elle pourrait rencontrer des difficultés pour s'adapter à un nouvel environnement de vie (paragraphe 29).

Nous souhaiterions indiquer ici rapidement que nous ne disposons pas d'éléments scientifiques qui montreraient que des difficultés particulières à s'adapter à un nouvel environnement de vie seraient une conséquence typique des violences domestiques.

7. Selon la méthodologie de la Cour exposée ci-dessus, après avoir identifié une situation dans laquelle, en l'absence d'une justification objective et raisonnable, des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes n'ont pas reçu de traitement différent, il est nécessaire de répondre à la question de savoir s'il existait une « justification objective et raisonnable » pour pareil manquement. À cette fin, il y a lieu de rechercher si le fait que la requérante n'a pas été traitée différemment d'autres personnes poursuivait un but légitime et s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Dans les affaires concernant une baisse de prestations sociales, pour répondre à ces questions, il y a lieu d'apprécier, entre autres éléments, le fardeau économique qui se trouve effectivement imposé aux personnes touchées ainsi que l'impact des économies réalisées sur le budget. Il faut par conséquent prendre en considération, en particulier, la situation financière (tranche de revenu) des personnes touchées, l'existence d'autres sources de revenus, et, le cas échéant, leur montant, la fourchette des sommes perçues au titre de l'allocation de logement, les besoins financiers à combler (dans ce cas le niveau du loyer à payer), et ce que coûterait la satisfaction de ce même besoin sur le marché (en l'espèce, le montant du loyer à payer sur le marché libre). La majorité n'a pas établi tous ces éléments. En l'absence de toutes ces données, l'appréciation de la proportionnalité devient irrationnelle. À notre avis, il n'existe pas de raisons suffisantes permettant de conclure que les autorités britanniques n'ont pas respecté un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

8. Pour son appréciation de la proportionnalité, la majorité prend en considération les buts poursuivis par le dispositif de mise en sécurité. Elle considère que ce dispositif vise principalement à permettre aux victimes de violences domestiques de demeurer dans le même logement. En d'autres termes, c'est l'auteur des violences domestiques qui devrait déménager tandis que la victime devrait avoir la possibilité de rester.

Nous sommes d'accord avec cette assertion. Il faut toutefois ajouter une importante réserve. Le droit de la victime de demeurer dans le même logement n'est pas absolu. Il est toujours accordé *rebus sic stantibus*. La prémisses implicite sous-jacente est que la victime ne devrait pas être renvoyée de son logement en conséquence des violences domestiques, mais que dans certaines circonstances, elle peut devoir le quitter pour d'autres raisons, légitimes. La victime peut rester dans le même logement tant qu'elle dispose d'un droit valide à y demeurer. La législation ne procure aucune protection contre d'autres facteurs susceptibles de forcer quelqu'un à partir, comme la perte de revenus, la résiliation du contrat de bail par le propriétaire, le fait que la personne concernée ne peut plus prétendre à un logement social, etc. Les violences domestiques n'ouvrent pas droit à un surcroît de protection du locataire dans ses relations avec le propriétaire. Il apparaît que le but véritable de la législation – tel qu'interprété dans le contexte plus large de toutes les dispositions pertinentes – est celui de permettre aux victimes de violences domestiques protégées par les dispositifs de mise en sécurité de demeurer dans leur logement en toute sécurité **tant** qu'elles ne sont pas contraintes d'en partir pour d'autres raisons.

9. La majorité souligne le fait que deux textes législatifs différents poursuivaient *deux buts légitimes mais contradictoires*. À son avis, « [l]e Gouvernement n'avance pas de considérations fortes pour justifier que l'on ait privilégié le but poursuivi par le présent régime au détriment de celui consistant à permettre aux victimes de violences domestiques protégées par un dispositif de mise en sécurité de continuer à vivre chez elles en toute sécurité » (paragraphe 104). Cette priorisation prétendument erronée est présentée comme le principal motif de conclure à une violation de la Convention.

La majorité semble attacher une importance particulière à l'argument selon lequel *permettre aux victimes de violences domestiques protégées par un dispositif de mise en sécurité de continuer à vivre chez elles en toute sécurité* constitue le véritable but du législateur. La question pertinente est plutôt celle de savoir si permettre aux victimes de violences domestiques protégées par un dispositif de mise en sécurité de demeurer dans leur logement en toute sécurité correspond à une valeur qui se trouve garantie par la Convention. Un facteur pertinent pourrait être le poids de cette valeur, ainsi que celui des valeurs concurrentes, qui leur est attribué dans le cadre du système axiologique qui sous-tend la Convention. À notre avis, la Convention ne dit rien sur cette question. En tout état de cause, la majorité n'explique pas pourquoi la Convention exigerait de privilégier parmi les buts poursuivis celui consistant à permettre aux victimes de violences domestiques protégées par un dispositif de mise en sécurité de continuer à vivre chez elles en toute sécurité.

À notre avis, le fait que deux textes législatifs distincts poursuivent des buts contradictoires est indifférent pour la résolution de la présente affaire. Nous notons à cet égard que le législateur poursuit de nombreux buts qui sont souvent conflictuels car ils ne peuvent pas être totalement atteints simultanément. L'existence d'un conflit entre les objectifs poursuivis par le législateur n'a rien d'inhabituel. Dans la pratique, ces conflits se résolvent par l'adoption de dispositions légales spécifiques et détaillées qui expriment les préférences du législateur pour des situations spécifiques. Les mesures litigieuses traduisent l'arbitrage (entre deux buts contradictoires) que le législateur britannique a jugé le plus approprié.

De plus, si un texte législatif poursuit initialement un objectif O1 et qu'un texte législatif ultérieur poursuit un objectif O2 qui se trouve en conflit apparent avec l'objectif O1, le second sera normalement compris comme une redéfinition de l'objectif initial O1 en nouvel objectif O1bis, qui est la résultante des deux textes législatifs lus de manière systémique.

10. La majorité ne définit pas avec précision la catégorie de personnes qui ont été touchées par une différenciation contraire à l'article 14. Si nous comprenons bien cette partie de la motivation, les mesures litigieuses sont considérées comme disproportionnées pour autant qu'elles concernent des personnes qui remplissent de manière cumulative les critères suivants : i) elles perçoivent l'allocation de logement ; ii) elles sont protégées par un dispositif de mise en sécurité, et iii) elles vivent dans un logement avec des chambres « en trop ». Les mesures litigieuses sont considérées comme proportionnées pour autant qu'elles concernent toutes les autres personnes qui ont *démontré qu'elles avaient particulièrement besoin de pouvoir demeurer dans leurs logements spécifiquement adaptés pour des raisons qui étaient directement liées à leur situation*.

Nous souhaiterions observer ici que la première requérante se trouve en grande difficulté. Le handicap de son enfant nécessite un logement adapté à sa situation. Sa famille présente des besoins spéciaux légitimes en matière de logement. L'adaptation de son logement au handicap est probablement plus coûteuse que l'activation du dispositif de mise en sécurité. Nous ne percevons pas de véritable raison de faire une différence entre les deux requérantes. À notre avis, une motivation similaire fondée sur une priorisation erronée aurait pu être appliquée à la première requérante. Il serait tout aussi justifié – ou tout aussi injustifié – de dire que *le Gouvernement n'avance pas de considérations fortes pour justifier que l'on ait privilégié le but poursuivi par le présent régime au détriment de celui consistant à permettre aux personnes handicapées de continuer de vivre chez elles*.

11. L'indépendance judiciaire, qu'elle soit considérée au niveau national ou international, implique que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent se garder de toute ingérence dans le processus judiciaire. La réciprocité est implicitement présumée. L'indépendance judiciaire n'est

acceptée que si le pouvoir judiciaire s'abstient de toute ingérence dans les processus politiques. Si l'on veut un pouvoir judiciaire indépendant, alors les sphères judiciaire et politique doivent rester séparées.

Comme expliqué ci-dessus, les principes d'égalité et de non-discrimination entraînent un pouvoir discrétionnaire très vaste, et donc aussi un risque d'ingérence indue dans la sphère des choix politiques. La présente espèce constitue une nouvelle illustration de ce risque.

Toute législation opère inévitablement des différenciations. Elle différencie en identifiant certaines catégories de personnes tout en s'abstenant de toute différenciation dans telle ou telle autre catégorie de personnes. L'art de la législation est l'art de la différenciation judicieuse. Partant, toute législation peut être contestée du point de vue des principes de l'égalité et de la non-discrimination et des affaires de ce type arrivent de plus en plus souvent devant le juge. Par conséquent, le vaste pouvoir discrétionnaire du juge qui découle de ces principes trouve assez souvent à s'exercer. Le problème prend un tour encore plus aigu lorsque la différenciation concerne la distribution des deniers publics. Un contrôle de la non-discrimination dans la distribution des ressources peut facilement se transformer en processus décisionnel concernant la répartition de ces ressources. Nous ne sommes pas persuadés que la procédure judiciaire constitue le forum le plus approprié pour ce type de prise de décision. Une allocation rationnelle de l'argent public (ou plus précisément de l'argent du contribuable) requiert une vision d'ensemble, qui tienne compte de la totalité des fonds disponibles et de tous les besoins légitimes. Les ressources disponibles étant restreintes et les besoins légitimes immenses, tous ces besoins ne peuvent être satisfaits et des arbitrages très douloureux sont inévitables. Dans les affaires de discrimination, la procédure judiciaire n'apporte nécessairement qu'une vision très fragmentaire et limitée de la question : elle se concentre sur un domaine spécifique, tandis que tous les autres domaines de la vie sociale restent complètement ignorés. Selon nous, le juge, et en particulier le juge européen, doit se montrer extrêmement prudent dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans les affaires d'égalité et de discrimination, en particulier si le cœur de ces affaires réside dans une allocation prétendument déficiente de ressources financières. La majorité, en traitant la question de la priorisation des buts de la législation sans le moindre égard pour les valeurs de la Convention, sort du domaine de l'application judiciaire des droits garantis par la Convention pour entrer dans celui des politiques publiques. Non seulement notre conception du droit juste, mais aussi notre conception du mandat de cette Cour, sont très différentes.