



## Une restriction temporaire à la liberté de choisir sa résidence dans un quartier urbain de Rotterdam n'a pas représenté une épreuve disproportionnée pour une bénéficiaire de l'aide sociale

Dans son arrêt de **Grande Chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire **Garib c. Pays-Bas** (requête n° 43494/09), la Cour européenne des droits de l'homme dit, par douze voix contre cinq, qu'il y a eu :

**non-violation de l'article de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation / droit de choisir librement sa résidence) de la Convention européenne des droits de l'homme**

Dans cette affaire, une bénéficiaire de l'aide sociale se plaignait de restrictions de résidence imposées à Tarwewijk, un quartier de Rotterdam caractérisé par un fort taux de chômage, arguant que ces restrictions l'auraient empêchée de choisir librement son lieu d'habitation. Dans des quartiers classés, la législation en question conditionnait l'emménagement dans un nouveau logement à l'obtention d'une autorisation de résidence pour laquelle la requérante, M<sup>me</sup> Garib, ne réunissait pas les conditions requises puisqu'elle ne percevait pas de revenus du travail et qu'immédiatement avant le dépôt de sa demande, elle n'avait pas vécu pendant au moins six années dans la région métropolitaine de Rotterdam.

La Cour prend en considération le fait que la législation en question prévoyait un certain nombre de garanties, et notamment l'obligation faite aux autorités locales de veiller à ce qu'un parc de logements suffisant demeure disponible localement pour les personnes ne pouvant prétendre à une autorisation de résidence, l'existence d'un système de contrôle périodique par le ministre compétent et par le Parlement ainsi que des voies de droit adéquates.

M<sup>me</sup> Garib trouva un logement dans une autre commune. Elle n'a aucunement laissé entendre que ce logement ne répondait pas à ses besoins ou était d'une manière ou d'une autre moins pratique pour elle que celui qu'elle avait espéré occuper à Tarwewijk. La Cour conclut donc que le refus d'une autorisation de résidence qui lui aurait permis d'emménager dans le logement de son choix à Tarwewijk n'a pas eu de conséquences s'assimilant à une épreuve disproportionnée.

### Principaux faits

La requérante, M<sup>me</sup> Rohiniedevie Garib, est une ressortissante néerlandaise née en 1971. Au moment du dépôt de sa requête, elle élevait seule ses deux enfants et percevait des prestations sociales pour toute source de revenus.

M<sup>me</sup> Garib, qui vivait jusque-là hors de la région métropolitaine de Rotterdam, s'installa dans le quartier de Tarwewijk, à Rotterdam, en 2005. Par la suite, le propriétaire du logement qu'elle louait lui demanda de quitter les lieux car il souhaitait rénover l'appartement pour son propre usage. Il proposa de lui louer un autre appartement dans le même quartier, ce qu'elle accepta étant donné que ce nouveau logement était plus spacieux et répondait davantage à ses besoins ainsi qu'à ceux de ses deux jeunes enfants.

Dans l'intervalle, en 2006, le quartier de Tarwewijk, à Rotterdam, qui se caractérisait par un taux de chômage élevé, avait été classé, en vertu de la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations

<sup>1</sup> Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

urbaines, parmi les zones dans lesquelles il fallait obtenir une autorisation de résidence pour pouvoir emménager dans un nouveau logement. En principe, cette autorisation de résidence n'était accordée qu'aux personnes qui vivaient depuis au moins six ans dans la région métropolitaine de Rotterdam, à moins que ces personnes ne perçoivent un revenu du travail.

En mars 2007, M<sup>me</sup> Garib déposa dûment une demande pour obtenir cette autorisation. Les autorités la lui refusèrent au motif qu'elle n'avait pas habité dans la région métropolitaine de Rotterdam pendant les six années qui avaient immédiatement précédé la date du dépôt de sa demande. De plus, les revenus qu'elle percevait ne provenant pas d'un travail, elle ne remplissait pas non plus les conditions de revenus qui lui auraient permis d'être dispensée de satisfaire à cette obligation de durée de résidence.

La réclamation formée par M<sup>me</sup> Garib contre cette décision fut rejetée par les autorités de la ville, et en avril 2008, le tribunal d'arrondissement écarta son recours. Il avança en particulier que la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines prévoyait la possibilité de restreindre temporairement la liberté de résidence. Ces restrictions visaient à inverser le processus de saturation dans les quartiers concernés, en particulier en y favorisant la mixité socioéconomique. Son appel fut ensuite rejeté par le Conseil d'État en février 2009. En septembre 2010, elle s'installa dans la commune de Flardingue, où elle habite toujours.

### Griefs, procédure et composition de la Cour

M<sup>me</sup> Garib alléguait que la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines et la législation municipale y afférente avaient porté atteinte à ses droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 (droit de choisir librement sa résidence).

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 28 juillet 2009.

Dans son arrêt de chambre du 23 février 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a dit, par cinq voix contre deux, qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4. La chambre a conclu que la mesure litigieuse poursuivait un but légitime, celui d'inverser le mouvement de déclin des zones urbaines déshéritées et d'améliorer la qualité de vie, et qu'elle était proportionnée à ce but. En particulier, la législation en cause prévoyait plusieurs garanties à l'intention des personnes qui ne remplissaient pas les conditions pour obtenir une autorisation de résidence ; en outre, M<sup>me</sup> Garib n'a pas été empêchée d'établir sa résidence dans des zones de Rotterdam qui n'étaient pas concernées par la législation en question.

Le 12 septembre 2016, le collège de la Grande Chambre a accepté la demande de renvoi devant celle-ci formulée par M<sup>me</sup> Garib.

Le Centre des droits de l'homme de l'université de Gand et l'Equality Law Clinic de l'université libre de Bruxelles ont été autorisés à intervenir en qualité de tiers dans la procédure écrite.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Guido **Raimondi** (Italie), *président*,  
Angelika **Nußberger** (Allemagne),  
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),  
Mirjana **Lazarova Trajkovska** (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »),  
Nona **Tsotsoria** (Géorgie),  
İşil **Karakaş** (Turquie),  
Vincent A. **De Gaetano** (Malte),  
Julia **Laffranque** (Estonie),  
Paulo **Pinto de Albuquerque** (Portugal),  
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),  
Egidijus **Kūris** (Lituanie),

Iulia **Motoc** (Roumanie),  
Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark),  
Georges **Ravarani** (Luxembourg),  
Gabriele **Kucsko-Stadlmayer** (Autriche),  
Tim **Eicke** (Royaume-Uni), et  
Egbert **Myjer** (Pays-Bas), *juge ad hoc*,

ainsi que de Johan **Callewaert**, *greffier adjoint de la Grande Chambre*.

## Décision de la Cour

En ce qui concerne l'objet du litige, la Cour souligne que le grief qu'elle est amenée à examiner est le même que celui qui a été porté devant la chambre. La Cour n'est pas en mesure de prendre en compte un nouveau grief introduit par M<sup>me</sup> Garib sur le terrain de l'article 14 de la Convention (interdiction de discrimination), qui a été énoncé pour la première fois devant la Grande Chambre.

La Cour souscrit au constat établi par la chambre, qui avait conclu à une « restriction » du droit de M<sup>me</sup> Garib de « choisir librement sa résidence » au sens de l'article 2 du Protocole n° 4. En sa qualité de ressortissante des Pays-Bas se trouvant régulièrement sur le territoire de cet État, M<sup>me</sup> Garib s'est vu refuser une autorisation de résidence qui lui aurait permis d'emménager avec sa famille dans le logement de son choix. La Cour juge approprié d'examiner cette restriction sous l'angle du quatrième paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4, qui prévoit des restrictions « dans certaines zones déterminées » et qui soient « justifiées par l'intérêt public ».

Nul ne conteste que M<sup>me</sup> Garib pouvait avoir accès à la loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines, sur laquelle reposait l'obligation d'obtenir une autorisation de résidence. M<sup>me</sup> Garib était donc en mesure d'anticiper les conséquences éventuelles de ses actes. Partant, même si, lorsqu'elle s'est installée à Tarwewijk en 2005, elle ne pouvait pas prévoir que le quartier serait classé en application de cette loi, la restriction à son droit de choisir librement sa résidence était prévue par la loi, comme l'exige l'article 2 § 4 du Protocole n° 4. De plus, il n'a pas été contesté que cette restriction servait « l'intérêt public », puisqu'elle avait pour but d'inverser le mouvement de déclin des zones urbaines déshéritées et d'améliorer la qualité de vie.

Sur la question de savoir si les moyens employés pour poursuivre ce but étaient proportionnés, la Cour observe que la loi n'a privé personne de logement et n'a contraint personne à quitter son habitation. Les mesures prévues par la loi n'ont affecté que les personnes qui vivaient depuis relativement peu de temps dans les zones concernées tandis que celles qui résidaient dans la région métropolitaine de Rotterdam depuis au moins six ans pouvaient obtenir une autorisation de résidence quelles que fussent leurs sources de revenus. La Cour n'a pas jugé pertinent un rapport établi par l'université d'Amsterdam selon lequel, d'après l'interprétation que M<sup>me</sup> Garib en donnait, la qualité de vie dans les quartiers concernés n'a pas connu d'amélioration vérifiable à la suite de l'introduction des mesures en question. La Cour note en particulier que ce rapport a été établi postérieurement aux décisions qui sont pertinentes pour la requête. De plus, ce rapport concluait que la composition socioéconomique des quartiers auxquels la loi s'appliquait commençait à évoluer : une proportion des nouveaux arrivants plus forte qu'auparavant avaient un emploi.

Qui plus est, le législateur avait inclus dans la loi un certain nombre de garanties. Les autorités devaient notamment veiller à ce qu'une offre de logements suffisante demeure à l'échelle locale pour les personnes ne réunissant pas les conditions ouvrant droit à une autorisation de résidence ; le classement d'une zone en vertu de cette loi devait être annulé si l'offre locale de logements de remplacement n'était pas suffisante ; et la restriction en cause restait encadrée par des limitations temporelles et géographiques, le classement des zones concernées n'étant valable que pour une ou plusieurs périodes de quatre ans au maximum à chaque fois. Le ministre compétent était tenu de rendre compte tous les cinq ans au Parlement de l'efficacité de cette loi. Il existait en outre une

clause dérogatoire individuelle qui permettait aux autorités de déroger à la règle relative à la durée de résidence dans les cas où sa stricte application se serait traduite par des conséquences excessivement dures. Enfin, il était prévu la possibilité de soulever une réclamation administrative et de demander un contrôle devant des juridictions du premier et du second degré. Dans ces conditions, le Cour considère que les autorités nationales ont correctement pris en compte les droits et intérêts des personnes se trouvant dans la situation de M<sup>me</sup> Garib.

S'agissant de la situation personnelle de M<sup>me</sup> Garib, le simple fait que celle-ci ne constituait nullement une menace pour l'ordre public, comme elle l'avait, ne peut à lui seul emporter la décision lorsqu'il est mis en balance avec l'intérêt public que sert l'application constante d'une politique publique légitime. Se contenter d'indiquer que M<sup>me</sup> Garib résidait déjà à Tarwewijk lorsque l'obligation d'obtenir une autorisation de résidence est entrée en vigueur ne suffit pas non plus. Dans ce contexte, la Cour souligne que les États disposent d'une certaine latitude (« marge d'appréciation ») pour déterminer les modalités spécifiques d'un système de restrictions de résidence.

La Cour observe de plus que M<sup>me</sup> Garib réside depuis septembre 2010 à Flardingue dans un logement qui lui a été donné à bail par un organisme de logement social à financement public. M<sup>me</sup> Garib n'a pas laissé entendre que ce logement ne répondait pas à ses besoins ou était de quelque manière que ce fût moins pratique que celui qu'elle avait espéré occuper à Tarwewijk. Elle n'a pas non plus exprimé le souhait de revenir vivre à Tarwewijk depuis 2011, lorsqu'elle est parvenue au terme de six années de résidence dans la région métropolitaine de Rotterdam et qu'elle a donc pu prétendre à une résidence à Tarwewijk.

La Cour conclut donc que le refus d'accorder à M<sup>me</sup> Garib une autorisation de résidence qui lui aurait permis de s'installer dans le logement de son choix à Tarwewijk à l'époque des faits n'a pas produit pour celle-ci des conséquences représentant une épreuve tellement disproportionnée que son intérêt devait primer l'intérêt général, lequel était servi par une application constante de la mesure en cause. Partant, il n'y a pas violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

### Opinions séparées

Les juges Tsotsoria et De Gaetano (conjointement), Pinto de Albuquerque (à l'opinion duquel se rallie le juge Vehabović) et Kūris ont exprimé des opinions dissidentes séparées dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

*L'arrêt existe en anglais et français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

#### Contacts pour la presse

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)**

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.