

Tradus și revizuit de IER (ier.gov.ro)

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA ÎNTÂI

CAUZA J.D. ȘI A ÎMPOTRIVA REGATULUI UNIT

(Cererile nr. 32949/17 și 34614/17)

HOTĂRÂREA

Art. 14 și art. 1 din Protocolul nr. 1 • Discriminare • Bun • Reducerea ajutoarelor pentru a stimula locatarii locuințelor sociale să se mute în locuințe mai mici • Nicio distincție în favoarea anumitor categorii de locatari vulnerabili • Dizabilitate • Gen • Marjă de apreciere • Proportionalitate • Criteriu care trebuie aplicat în ceea ce privește justificarea unei măsuri de politică socială și economică

STRASBOURG

24 octombrie 2019

DEFINITIVĂ

24.02.2020

*Hotărârea a devenit definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din Convenție.
Aceasta poate suferi modificări de formă.*

În cauza J.D. și A împotriva Regatului Unit,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția întâi), în calitate de cameră compusă din:

Ksenija Turković, *președinte*,

Krzysztof Wojtyczek,

Aleš Pejchal,

Pauliine Koskelo,

Jovan Ilievski,

Raffaele Sabato, *judcători*,

Leeona June Dorrian, *judcător ad hoc*,

și Abel Campos, *grefierul secției*,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 17 septembrie 2019,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află două cereri (nr. 32949/17 și nr. 34614/17) îndreptate împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord prin care Curtea a fost sesizată în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”) de două resortisante britanice, J. D. și A („reclamantele”) la 27 aprilie 2017 și respectiv la 5 mai 2017. Președintele secției a admis cererea pentru păstrarea anonimului (art. 47 § 4 din Regulamentul Curții).

2. Prima reclamantă, care a beneficiat de asistență judiciară, a fost reprezentată de doamna K. Ashton, avocat al Centrului de Drept din Coventry. A doua reclamantă a fost reprezentată de dna Rebekah Carrier de la Societatea de Avocați Hopkin Murray Beskine din Londra. Guvernul Regatului Unit (denumit în continuare „guvernul”) a fost reprezentat de domnul James Gaughan din partea Departamentului pentru Afaceri Externe și Commonwealth.

3. Reclamantele s-au plâns că, drept consecință a reducerii indemnizațiilor lor de ajutor social, au fost discriminate pe motive de dizabilitate și gen.

4. La 12 ianuarie 2018, cererile au fost comunicate guvernului.

5. În plus, au fost primite observații din partea doamnei Rosemary Lloyd, în numele Comisiei pentru egalitate și drepturile omului, precum și din partea doamnei Saadia Chauudary, în numele AIRE Centre, care au primit încuviințarea Președintelui pentru a interveni în procedura scrisă în calitate de terți intervenienți (art. 36 § 2 din Convenție și art. 44 § 2 din Regulamentul Curții).

6. Domnul Tim Eicke, judecătorul ales din partea Regatului Unit, nu a putut participa la ședință (art. 28 din Regulamentul Curții). Prin urmare,

președintele a decis să o numească pe Lady Leeona Dorrian ca judecător *ad hoc* [art. 29 § 1 litera a)].

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

7. Situația de fapt, astfel cum a fost prezentată de reclamante, poate fi rezumată după cum urmează.

A. Contextul general

1. Prima reclamantă, J. D.

8. Începând din 1993, reclamanta J.D. a locuit împreună cu fiica sa, adultă, care este o persoană cu dizabilități, într-o locuință cu 3 camere închiriată din sectorul locuințelor sociale. Fiica sa suferă de un tip de leziune cerebrală asociată cu lipsa de oxigen, cu dizabilități fizice și de învățare grave, este un utilizator permanent al scaunului cu roțile și este oarbă. J.D. se ocupă permanent de îngrijirea fiicei sale, iar locuința lor a fost adaptată special pentru a răspunde nevoilor lor, inclusiv uși late, un ascensor intern, o pantă progresivă în față și în spate pentru a permite accesul persoanelor în scaune cu roțile, dispozitive de ridicare pe tavanele dormitorului și al băii și un pat reglabil.

9. În 2012, guvernul a introdus amendamente la Regulamentul privind locuințele din 2012 (a se vedea mai jos dreptul intern relevant). Ca urmare, ajutorul pentru locuință acordat reclamantei a fost redus cu 14 % întrucât se consideră că beneficiază de o cameră în plus față de cât este îndreptățită (casa dispune de 3 camere pentru 2 persoane). Ca urmare a reducerii, ajutorul pentru locuință acordat reclamantei nu mai acoperă prețul chiriei sale.

10. Reclamanta a depus o cerere pentru acordarea unui ajutor pentru locuință discreționar („ALD”) care să acopere diferența, ajutor care i-a fost acordat pe termen limitat. Ultima prestație a fost plătită la 31 martie 2017 și, în momentul depunerii cererii sale, aceasta aștepta un răspuns la cea mai recentă solicitare și încă nu i se oferise o locuință mai mică, care să răspundă nevoilor fiicei sale.

2. A doua reclamantă, A

11. Reclamanta A locuiește împreună cu fiul său într-o casă cu 3 camere închiriată din sectorul locuințelor sociale. Aceasta a locuit acolo mai mult de 25 ani. Se pare că i-a fost alocată o locuință cu 3 camere din cauza lipsei de locuințe cu 2 camere.

12. În trecut, reclamanta a avut o relație scurtă cu un bărbat cunoscut sub numele de X, care este considerat extrem de periculos și a executat anterior o pedeapsă cu închisoarea pentru tentativă de omor. După punerea sa în libertate din închisoare, în 2002, X a venit la domiciliul lui A și a atacat-o cu violență și a violat-o. Fiul ei a fost conceput ca urmare a violului. În 2012, X a intrat din nou în contact cu A și reclamanta fost trimisă de poliție la Sanctuary Scheme (Programul Sanctuarului). Programul are scopul de a-i proteja pe cei expuși riscului celor mai grave forme de violență domestică. Astfel cum prevăd normele privind plasarea sa în Programul Sanctuarului, locuința reclamantei a fost adaptată pentru a include modificarea podului într-o „cameră de panică”, unde A și fiul ei se pot retrage în cazul unei tentative de agresiune din partea lui X.

13. Reclamanta primește ajutor pentru plata chiriei locuinței sale. În urma modificării legislative din 2012, ajutorul pentru plata chiriei acordat reclamantei a fost redus cu 14 %, întrucât se consideră că reclamanta are o cameră în plus față de cât are dreptul (întrucât casa dispune de 3 camere pentru 2 persoane). Ca urmare a reducerii, ajutorul pentru locuință acordat reclamantei nu mai acoperă prețul chiriei sale. Reclamanta a depus o cerere pentru acordarea unui ALD care să acopere diferența, cerere care i-a fost aprobată pe termen limitat.

14. La începutul anului 2015, cererea sa pentru acordarea unui ALD a fost respinsă de autoritățile locale și a primit o notificare de evacuare. Situația a fost adusă în atenția secretarului de stat care a intervenit în numele lui A în fața autorităților locale, care au anulat decizia de respingere a cererii sale de acordare a ALD. Secretarul de stat a informat-o pe reclamantă că respingerea cererii sale era rezultatul unei „erori de procesare” de către autoritatea locală întrucât faptul că locuința reclamantei fusese adaptată în mod special nu a fost luat în considerare la momentul adoptării deciziei de respingere a cererii de acordare a ALD.

B. Procedura internă

1. Prima reclamantă

15. La 1 martie 2013, prima reclamantă a introdus o acțiune în justiție în vederea efectuării controlului judecătoresc. Tribunalul Regional și-a pronunțat hotărârea la 30 iulie 2013. Acesta a apreciat că regulamentele relevante au fost discriminatorii față de cei care au avut nevoie să ocupe spații de locuit cu un număr mai mare de camere decât aveau dreptul în considerarea dizabilității lor sau a unui membru al familiei ori a unui membru al gospodăriei. Cu toate acestea, instanța a considerat că nu există „o categorie precisă de persoane” care ar putea fi identificate ca fiind afectate de măsură, pe motivul dizabilității lor. În plus, o astfel de discriminare ar încălca doar art. 14 coroborat cu art. 8 și/sau art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție dacă

ar fi „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil”, iar această condiție nu a fost îndeplinită în cauză.

16. Reclamanta, împreună cu alți patru petenți, a formulat recurs în fața Court of Appeal (Curtea de Apel), care s-a pronunțat la 21 februarie 2014. Curtea de Apel a reținut că regulamentele au fost discriminatorii față de persoanele cu dizabilități care au nevoie de un spațiu pentru locuit suplimentar în comparație cu persoanele fără dizabilități care nu au o astfel de necesitate. Curtea de Apel a examinat dacă acest aspect ar trebui să fie calificat drept discriminare directă sau indirectă, deși, în opinia sa, tipul de discriminare nu a fost substanțial în lumina jurisprudenței de la Strasbourg. Master of the Rolls, Lord Neuberger, a exprimat opinia dominantă cu privire la acest subiect:

„47. În ipoteza în care clasificarea respectivă este materială, ne vom limita la a spune că, în cauza de față, discriminarea este una indirectă sau de tipul discriminării din cauza *Thlimennos*. Nu este necesar să se facă distincția între cele două. În esență, Regulamentul B13 discriminează persoanele cu dizabilități pe motivul dizabilității [...]”

17. Cu toate acestea, verificând îndeplinirea condiției „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil”, Curtea de Apel a constatat că discriminarea era justificată din trei motive. În primul rând, deoarece reclamanta nu s-a încadrat într-o categorie foarte limitată - iar pentru a include o categorie imprecisă, căreia nu i s-ar aplica regulamentul, ar însemna să fie introdus un grad și mai mare de complexitate a evaluării și ar fi costisitor și împovărător din punct de vedere administrativ. În al doilea rând, deoarece prestațiile discreționare au fost adecvate pentru a face față nevoilor conexe unei dizabilități, întrucât acestea pot fi impuse pentru perioade mai scurte și necesită o disciplină financiară mai riguroasă din partea autorităților locale. În al treilea rând, deoarece secretarul de stat a fost îndreptățit să considere că există anumite grupuri de persoane ale căror nevoi de asistență pentru plata chiriei acestora sunt mai bine soluționate prin prestații discreționare, decât prin acordarea de ajutoare pentru locuință.

18. Reclamanta a formulat recurs la Supreme Court (Curtea Supremă). Cauza a fost conexasă cu cea a celei de a doua reclamante și a altor reclamanți (a se vedea pct. 22— 30 de mai jos).

2. Cu privire la a doua reclamantă

19. La 24 mai 2014, a doua reclamantă a formulat o cerere pentru efectuarea controlului judecătoresc invocând discriminarea de gen; High Court (Înalta Curte) s-a pronunțat la 29 ianuarie 2015. Aceasta a concluzionat că regulamentele erau, *prima facie*, discriminatorii pe criterii de gen, dar că discriminarea era justificată. În hotărârea sa, Înalta Curte a examinat sistemul Sanctuary Schemes, rezumat după cum urmează:

„9. Sanctuary Schemes

Programul Sanctuarului prevede adaptarea unui imobil pentru ca acesta să devină sigur. În special, poate exista o cameră securizată sau un spațiu securizat. Spațiul de siguranță oferă un loc în care persoana se poate retrage în cazul în care se produce violența sau există teama unui atac, în timp ce aceasta apelează la poliție și așteaptă acordarea ajutorului. Adresa este „marcată” în sistemele informatice ale poliției pentru a asigura un răspuns rapid în cazul unui apel la 999 sau al activării butonului de panică. Se acordă, de asemenea, asistență personalizată și adaptată, iar A beneficiază de (ceea ce este denumit) „pachetul complex de suport de la mai multe agenții”).

10. Aceste programe au fost stabilite cu succes în întreaga țară din 2006. Chiar și o scurtă explicație a obiectivelor și a domeniului lor de aplicare este suficientă pentru a demonstra ce înseamnă o idee bună. Unul dintre avantajele evidente este că victimele violenței domestice și cei apropiați pot rămâne în locuințele lor (dacă doresc), mai degrabă decât să se mute forțați de teama violenței. Părăsirea locuinței lor ca urmare a violenței domestice poate avea consecințe grave asupra stabilității vieților lor. Statisticile oficiale ale guvernului indică faptul că violența domestică este raportată constant drept principalul motiv pentru pierderea ultimului domiciliu pentru 12-13% din persoanele fără domiciliu în Anglia; a se vedea declarația unui martor (P.N.) din cadrul Women’s Aid (Ajutor pentru Femei) [C4]. [reprezentantul reclamantei] a susținut că programele Sanctuarului sunt mijloace de prevenire a lipsei de adăpost. Întrucât activitatea respectiva implică costuri, se evită cheltuielile și efortul relocării și (după cum ilustrează situația doamnei A) cel de a pierde rețeaua de sprijin din partea prietenilor și vecinilor care se construiește în ani de zile și care este atât de importantă pentru siguranța și bunăstarea generală a persoanelor aflate în situația doamnei A. Aceste persoane sunt cele care o ajută prin intermediul prieteniei lor zi de zi, și îi oferă sentimentul apartenenței la o comunitate, de care are nevoie.

...

16. Nimic dintre acestea nu este controversat în mod particular. Totuși, acestea sunt încă un element de probă furnizat de răspunsurile la respectivele cereri, care au făcut obiectul unei dezbateri. Autoritățile locale au fost întrebate despre numărul de gospodării din cadrul Programelor Sanctuarului afectate de dispozițiile referitoare la gradul de sub-ocupare a locuințelor. Răspunsul a fost 120. Deficitul mediu de finanțare a fost de 16,70 GBP pe săptămână (peste valoare medie). Din acest grup de 120, numărul care primește ALD a fost de 24 (sau 20 %). Reclamanta se bazează pe această statistică pentru a demonstra că ALD nu sunt acordate pentru 80 % din gospodăriile din cadrul programelor Sanctuarului care sunt afectate de aceste regulamente și care ar trebui să primească ALD. Statul pârât afirmă că nu se dovedește nimic în acest sens. [...] Am observat în cursul dezbaterii că așa avea nevoie de mai multe informații cu privire la procentul de 80 % înainte de a putea trage concluzii pe baza acestor cifre. Aceasta rămâne opinia mea. Statistica arată că, pentru persoanele din cadrul programelor Sanctuarului se acordă ALD. Într-adevăr, aceasta este experiența doamnei A. Ceea ce nu cunoaștem este motivul pentru care acestea nu sunt plătite. Poate fi vorba despre faptul că cererile sunt respinse. Sau întrucât solicitantele acoperă diferența în alte moduri.”

20. Reclamanta a formulat apel la Court of Appeal (Curtea de Apel) care a concluzionat, la 27 ianuarie 2016, că discriminarea împotriva celei de a doua reclamante nu era justificată și a fost nelegală. Cauza a fost soluționată pe baza faptului că Regulamentul B13 constituie o „discriminare *prima facie* pe motive de sex și dizabilitate” (a se vedea pct. 5). Chestiunea principală pe care instanța a trebuit să o clarifice a fost, așadar, dacă această discriminare a fost justificată. Instanța a prezentat situația celei de a doua reclamante:

„10. A locuit într-o casă cu trei camere închiriată de la consiliul local începând din 1989. În perioada 1993-1994, aceasta a avut o relație scurtă cu un bărbat, X, care ulterior a fost condamnat pentru tentativă de omor și care a fost extrem de violent cu ea. În timp ce era în detenție a început să o hărțuiască și, în 2002, a urmărit-o. Acesta a violat-o, iar în urma violului a fost conceput un copil care s-a născut în 2003. Copilul locuiește împreună cu ea. Instanțele au refuzat să încuviințeze contactul dintre fiu și X.

11. În 2012, X a intrat din nou în contact cu A și a amenințat-o cu violența. Poliția și alte autorități au luat în serios amenințările, iar în cadrul unuia dintre programele cunoscute sub numele de „Sanctuary Schemes”, imobilul în care locuia aceasta a fost adaptat. Ea este protejată în cadrul acestui program cu sprijinul poliției. Ca urmare a violenței lui X și a amenințărilor continue din partea sa, ea suferă de sindrom de stres post-traumatic și are intenții de suicid.

12. Programele Sanctuarului (Sanctuary Schemes), care funcționează din 2006, prevăd adaptarea unei case sau a unui apartament pentru a asigura siguranța și monitorizarea permanentă a securității pentru a permite persoanelor care au fost supuse violenței, inclusiv celor supuse „violenței domestice”, să rămână în propria lor casă. Au existat dovezi solide în fața judecătorului de la [P.N.], directorul executiv al Women’s Aid, despre beneficiile și importanța programelor Sanctuarului (Sanctuary Schemes).”

În concluziile sale în temeiul art. 14, Curtea de Apel a reținut următoarele:

„47. A și persoanele aflate într-o situație similară cu A, care au suferit forme grave de violențe, au nevoie de un tip de protecție oferit de Sanctuary Schemes pentru a atenua efectele grave ale unei astfel de violențe și amenințările continue ale unor astfel de violențe. Nu se poate contesta în mod serios faptul că A și persoanele aflate într-o situație similară, care se află în cadrul programelor Sanctuarului (Sanctuary Schemes) și au nevoie de o cameră „de siguranță” adaptată, sunt puține la număr și sunt capabile să fie recunoscute cu ușurință. Ar exista puține perspective de abuz, prin includerea acestora în categoriile definite în Regulamentul B13 și o nevoie redusă de monitorizare. În plus, cu o atenție deosebită, Regulamentul B13 ar putea fi modificat pentru a le identifica drept o categorie vizibilă și distinctă.

...

54. În aceste condiții, deși am observat o putere de convingere importantă în argumentele Secretarului de Stat, pe care le-am supus unei analize serioase, ne simțim constrânși să nu le acceptăm. Recunoaștem, în special, că ALD sunt discreționare, dar că această marjă de discreție trebuie exercitată în mod legal și în conformitate cu orientările emise de Secretarul de Stat. În cazul în care ar fi retrase în mod necorespunzător, decizia ar trebui revizuită. Admitem că datele indică faptul că ALD ar acoperi integral deficitul în cazul ajutorului pentru locuință. Admitem că, deși fondurile pentru ALD sunt limitate și în teorie pot fi insuficiente, nu există niciun indiciu că acest lucru se va și întâmpla; din contră, până acum s-au dovedit suficiente. Astfel, informațiile indică faptul că A a primit ceea ce persoanele aflate în situația sa ar fi primit dacă era definită o asemenea categorie în Regulamentul B13; aceasta nu a fost dezavantajată. Dar aceasta a fost opinia în Hotărârea *Burnip*, iar aceeași justificare nu a fost acceptată.

55. Hotărârea *Burnip* ne obligă, de asemenea, să considerăm că Secretarul de Stat nu avea dreptul să decidă că cea mai bună modalitate de asistență pentru A și pentru persoanele aflate într-o poziție similară era prin intermediul ALD chiar dacă aceasta ar fi o abordare mai flexibilă.

56. În aceste condiții, am concluzionat că apelul în cauza *A* trebuie să fie admis pentru motivul că Secretarul de Stat nu a reușit să demonstreze că motivele sale constituie o justificare obiectivă și rezonabilă pentru discriminarea admisă în Regulamentul B13.”

21. Guvernul a formulat recurs împotriva acestei hotărâri și cauza celei de a doua reclamante a fost conexată cu a primei reclamante și altor persoane care urmau să fie audiate în fața Curții Supreme.

3. Procedura în fața Supreme Court (Curtea Supremă)

22. Curtea Supremă și-a pronunțat hotărârea la 9 noiembrie 2016. Capetele de cerere ale ambelor reclamante au fost respinse. Lordul Toulson a pronunțat hotărârea principală, Lady Hale și Lord Carnwath au exprimat opinii separate în cauza referitoare la cea de-a doua reclamantă.

23. Lordul Toulson a abordat mai întâi chestiunea dacă instanțele inferioare au aplicat criteriul corect pentru a stabili dacă tratamentul discriminatoriu invocat era „în mod vădit lipsit de un temei rezonabil”. Referitor la faptul că reclamantele au susținut că, în cazuri precum cel al lor, care implică o dizabilitate sau o discriminare de gen, erau necesare motive serioase de justificare, acesta a confirmat că instanțele inferioare au aplicat corect criteriul „în mod vădit fără un temei rezonabil”. Lordul Toulson a clarificat faptul că:

„32. Motivul fundamental pentru aplicarea criteriului „în mod vădit lipsit de un temei rezonabil” în cauzele având ca obiect inegalitatea din sistemele de protecție socială a fost stabilit de Marea Cameră (Curtea Europeană a Drepturilor Omului) în hotărârea *Stec* (pct. 52). Alegerile privind sistemele de protecție socială implică decizii de politică cu privire la aspectele economice și sociale care sunt deosebit de importante pentru autoritățile naționale.”

24. În continuare, acesta analizează dacă instanțele naționale au aplicat acest criteriu în mod greșit. Acesta a constatat că nu. Președintele a declarat:

„41. [...] Cu siguranță a existat un temei rezonabil pentru decizia Secretarului de Stat de a nu crea o excepție generală pentru orice persoană care suferă de o dizabilitate în sensul Legii privind egalitatea (care reglementează situația oricărei persoane suferind de o deficiență fizică sau psihică cu efect pe termen lung asupra capacității de a desfășura activități zilnice normale) și de a considera sistemul ALD ca fiind mai adecvat decât un ansamblu comprehensiv de reguli care acoperă toate situațiile neprevăzute.

42. Totuși, nu aceasta este soluția problemei, pentru că există anumite persoane care suferă de o dizabilitate de așa natură încât să aibă o nevoie medicală transparentă de a dispune de o cameră suplimentară [...]”

25. În continuare, acesta examinează situația altor reclamanți în cadrul procedurii, având în vedere distincția pe care o constatare. În urma examinării cauzei primei reclamante, a concluzionat:

„53. JD locuiește cu fiica sa adultă, AD, care suferă de o dizabilitate gravă, într-un imobil cu trei camere special construit. Ele nu au nicio nevoie obiectivă pentru acest număr de camere. Având în vedere că imobilul a fost special conceput pentru a răspunde nevoilor complexe ale [AD], ar putea exista motive solide pentru ca JD să primească

ajutoare din partea statului pentru a acoperi întreaga chirie, dar, din nou, nu este nerezonabil ca acest lucru să fie luat în considerare în cadrul sistemului ALD.”

26. Cu privire la cea de-a doua reclamantă, acesta a considerat că, deși A avea argumente puternice pentru a rămâne acolo unde dorea să rămână, nu avea nevoie de o locuință cu trei- camere:

„59. În pofida simpatiei mele considerabile pentru A și pentru alte femei aflate în situația sa dificilă, aș admite apelul declarat de Secretarul de Stat în cauza lui A. Adaug acest lucru întrucât A și alte persoane aflate în situații similare au nevoie de protecția acordată prin programele Sanctuarului (Sanctuary Scheme) constând în punerea la dispoziție de locuințe, protecție pe care, în mod evident, trebuie să o primească; dar acest lucru nu impune instanței să se pronunțe în sensul validității cererii doamnei A împotriva Secretarului de Stat privind discriminarea nelegală pe motive de sex.

27. Acesta a făcut observații:

„62 S-a admis încă din momentul în care [Regulamentul (Reg. nr. 13)] a fost redus la tăcere că vor exista unele persoane cu argumente foarte puternice de a rămâne acolo unde sunt, din motive legate de nevoi fără legătură cu dimensiunea locuinței. Din motivele arătate în cadrul mijloacelor de probă (la care am făcut trimitere la pct. 40), s-a decis să nu se încerce soluționarea prin scutiri generale pentru anumite categorii a cauzelor referitoare la nevoi personale care nu au legătură cu dimensiunea locuinței, ci prin includerea lor în cadrul ALD.

...

64. Prin urmare, deși suntem de acord că nu ar fi existat dificultăți practice insurmontabile în ceea ce privește formularea unei derogări de la criteriile privind dimensiunea pentru victimele actelor de violență de gen care se află în cadrul unor programe ale Sanctuarului și care au nevoie din acest motiv să rămână acolo unde locuiesc, a decide dacă este cu adevărat necesar să rămână în locuința respectivă ar necesita, cel puțin în unele cazuri, o anumită formă de evaluare. Lăsăm deoparte problema dezbătută în cadrul probatoriului cu privire la aspectul dacă anumite persoane din cadrul unui program al Sanctuarului ar putea fi în măsură să utilizeze în siguranță o cameră de rezervă pentru o altă persoană, cum ar fi un membru de familie. În plus, nu presupun că ar exista dificultăți practice insurmontabile în ceea ce privește formularea unor derogări pentru a răspunde cererilor altor categorii de persoane care ar fi îndreptățite să solicite să rămână acolo unde locuiesc din motive fără legătură cu dimensiunea locuinței, însă în acest caz ar fi nevoie de un anumit proces de evaluare.

28. Acesta a examinat dacă statul are o obligație pozitivă de a oferi o protecție efectivă victimelor violenței bazate pe gen, dar a decis să nu examineze dacă a existat o asemenea obligație, întrucât aceasta nu ar impune mijloacele prin care se asigură o astfel de protecție.

29. Lady Hale, care a formulat o opinie divergentă în ceea ce privește cauza celei de a doua reclamante, a apreciat că a fost regretabil faptul că au fost conexate cauzele, subliniind că acele cauze în care este evident că persoanele au nevoie de o cameră suplimentară pe motivul dizabilității lor și cauza doamnei A sunt diferite:

„72 Nevoia doamnei A nu este de spațiu, ci de a rămâne acolo unde se află. Efectul regulamentului este să îi refuze ajutorul de care are nevoie pentru a putea rămâne în spațiul de cazare de care are nevoie. În opinia noastră, aceasta este o discriminare

nejustificată pe motiv de gen. Însă aceste motive sunt destul de diferite de motivele care stau la baza cauzelor având ca obiect dizabilitatea.

...

76. Statul i-a furnizat doamnei A un astfel de adăpost sigur. Acesta i-a alocat o casă cu trei camere atunci când nu avea nevoie de așa ceva. Aceasta nu a fost alegerea sa. Ulterior, a modificat casa și a realizat un plan detaliat pentru siguranța ei și a fiului său. Reducerea ajutorului pentru locuință în funcție de numărul de camere pune în pericol posibilitatea acesteia de a rămâne acolo. Din cauza caracterului său special, va fi dificil, dacă nu imposibil, să se mute în altă parte și cu siguranță, ar obliga statul la cheltuieli suplimentare. Având în vedere aceste circumstanțe foarte speciale, am fost tentată să le consider o ingerință în exercitarea dreptul ei și al fiului său la respectarea domiciliului lor. În orice caz, refuzul de a-i acorda ajutoarele de care are nevoie pentru a putea locui acolo constituie o discriminare în sensul descris în *Thlimmenos împotriva Greciei*, pct. 31, CEDO 15, prin faptul că aceasta beneficiază de tratamentul acordat oricărui părinte singur cu un copil în timp ce aceasta ar trebui să beneficieze de un tratament diferit.

77. Astfel, recurentul nu contestă în mod serios nevoile doamnei A de a rămâne în locuință. Secretarul de Stat acceptă că trebuie să rămână într-un program al Sanctuarului și, probabil, chiar în această casă. Justificarea oferită pentru ingerință, sau discriminare, este aceea a disponibilității ajutoarelor discreționare pentru locuință care să acopere diferența pentru prețul chiriei. Cu toate acestea, în cazul în care sistemul ajutoarelor discreționare pentru locuință nu este suficient de bun pentru a justifica discriminarea în raport cu [alte] gospodării, acesta nu este suficient de bun pentru a justifica discriminarea împotriva gospodăriei doamnei A. Deficiențele sale au fost recunoscute de decizia Curții de Apel în cauza *Burnip v Birmingham City Council (Burnip împotriva Primăriei Birmingham)* [2012] EWCA Civ 629; [2013] PTSR 117, pct. 46. Acestea sunt foarte bine rezumate de dl. Drabble QC (...): este discreționar, limitat la numerar și determină o mai mică siguranță; este aplicabil un criteriu al mijloacelor mai strict; oferă căi de atac în justiție diferite și mai puțin atractive; poate ajunge oneros pentru efectuarea unei cereri; încurajează alocarea acestora pe termen scurt, temporar și condiționat. În cazul unei femei care beneficiază de programele Sanctuarului, dacă trebuie să îndure toate aceste dificultăți și incertitudini care se adaugă la frica și anxietatea constante din viața sa, cele de mai sus nu se justifică. Nu este vorba de alocarea unor resurse publice limitate: se cunoaște că resursele publice trebuie să satisfacă o nevoie într-un mod sau altul.”

30. În ceea ce privește prima reclamantă, Lady Hale a formulat următoarele observații:

„78....În al doilea exemplu, dizabilitatea constituie în mod real o situație prevăzută de art. 14 și consider extrem de dificilă cauza JD și a fiicei sale și sunt tentată să exprim o opinie separată și în cauza lor. Însă distincția dintre acestea și victimele discriminării pe motive de sex în ceea ce privește violența bazată pe gen este că statul are o obligație pozitivă de a oferi o protecție eficace împotriva violenței de gen, iar pentru acest grup restrâns de victime, aceasta este singura modalitate de a face această protecție eficace.”

II. DREPTUL INTERN ȘI PRACTICA

A. Legea privind contribuțiile și prestațiile de securitate socială din 1992

31. Ajutorul pentru locuință este o prestație acordată în funcție de resurse prevăzută la punctul 130 din Legea privind contribuțiile și prestațiile de securitate socială (Social Security Contributions and Benefits Act) din 1992 și de regulamentele de aplicare. Este o prestație financiară pusă la dispoziția solicitanților cu venituri mici care îndeplinesc anumite criterii de eligibilitate. Scopul său este de a ajuta solicitanții să suporte costurile chiriei, indiferent dacă aceștia închiriază locuințe private sau sociale. Există un mecanism prevăzut pentru determinarea, în fiecare caz, a ajutorului pentru locuință maxim adecvat.

32. Regulamentul B13 a fost introdus în Regulamentul privind ajutorul pentru locuință din 2006 (SI 2006/213) în 2012. Regulamentul prevede ajustarea chiriei eligibile și a „ajutorului pentru locuință maxim adecvat” în domeniul locuințelor din sectorul social. În cazul în care numărul de camere dintr-o locuință îl depășește pe cel la care are dreptul un solicitant în temeiul dispozițiilor relevante, o deducere se calculează în funcție de dreptul solicitantului la ajutoare. Deducerea este:

14 % în cazul în care numărul de camere din locuință este mai mare decât numărul de camere la care are dreptul solicitantul;

25 % în cazul în care numărul de camere depășește cu două sau mai multe camere, numărul de camere la care are dreptul solicitantul.

33. Solicitantul are dreptul la o cameră pentru fiecare dintre următoarele categorii de persoane în privința cărora autoritatea competentă este încredințată că ocupă locuința solicitantului cu titlul de domiciliul lor:

- (a) un cuplu (în sensul Părții 7 din lege);
- (b) o persoană care nu este copil;
- (ba) un copil care nu poate avea o cameră în comun;
- (c) doi copii de același sex;
- (d) doi copii cu vârsta mai mică de 10 ani;
- (e) un copil...

Solicitantul are dreptul la o cameră suplimentară în orice situație în care:

- (a) o persoană relevantă este o persoană care are nevoie de îngrijire în timp de noapte;
- (b) o persoană relevantă este un părinte sau persoană care asigură servicii informale de îngrijire eligibil(ă).

...

(9) În acest regulament, „persoană relevantă” înseamnă

- (a) solicitantul;

(b) partenerul solicitantului;

(c) o altă persoană („P”), alta decât solicitantul sau partenerul solicitantului care este răspunzător în solidar cu solicitantul sau partenerul solicitantului (sau ambii) pentru a primi prestații pentru locuința ocupată drept locuință a solicitantului;

(d) partenerul P.”

B. Prestații pentru locuință discreționare

34. Există, de asemenea, un sistem legal pentru a permite acordarea de prestații pentru locuință discreționare în cazul persoanelor care au dreptul la ajutor pentru locuință și/sau alte beneficii. În conformitate cu regulamentele privind asistența financiară discreționară (prevăzute în Instrumentul de reglementare 2001/1167), se poate efectua o plată pentru o perioadă pe care autoritatea o consideră adecvată în circumstanțele specifice ale cazului, iar autoritatea trebuie să își motiveze decizia.

35. Nu există niciun drept la o cale de atac legală, dar astfel de decizii sunt, în principiu, supuse controlului jurisdicțional. Practica este ca Ministerul Muncii și Pensilor să acorde autorităților locale un grant anual pentru ALD în ceea ce privește cheltuielile lor anticipate.

36. În 2013, guvernul a emis un manual de orientare pentru ALD și un ghid de bune practici pentru autoritățile locale. Aceasta a fost rezumată într-un appendice la hotărârea Curții Supreme în prezentele cauze (a se vedea pct. 22 *supra*) după cum urmează:

„29. Acest document din aprilie 2013 (manualul de orientare privind prestațiile pentru locuință discreționare) (denumit în continuare „manualul de orientare cu privire la ALD”) conține indicații foarte detaliate privind utilizarea ALD. Reamintește autorităților, la punctul 1.10, că fondurile ALD se plătesc doar în numerar. Aceasta revizuieste întregul sistem. Analizează posibilitatea de a permite depunerea de cereri în avans de către persoanele afectate de modificarea ajutoarelor pentru locuință la punctele 4.5-6, și prin care acordarea unei alocații nelimitate în timp către o persoană care suferă de dizabilitate, la punctul 5.3. Ghidul de bune practici este inclus în Manualul de orientare pentru ALD. Acesta conține o discuție aprofundată cu privire la [ajutorul pentru locuință]. Acesta prevede:

„1.10 Guvernul a oferit finanțare suplimentară pentru ALD în urma introducerii plafonului pentru ajutoare. Această finanțare suplimentară este destinată sprijinirii solicitanților afectați de plafonarea ajutoarelor pentru locuință, care, ca urmare a unei serii de provocări complexe, nu pot să își schimbe imediat locul de muncă sau să se mute într-o locuință cu un preț mai convenabil.”

Apoi sunt enumerate cazuri speciale la paragraful 1.11 care sunt descrise și se oferă exemple de lucru. Ar trebui să menționez aceste pasaje:

„2.5 Pentru solicitanții care locuiesc în unități de cazare adaptate special se poate dovedi mai eficient din punct de vedere al costurilor să se rămână în locuințele lor actuale decât să fie mutați în noi unități de cazare care vor trebui adaptate. De aceea recomandăm ca autoritățile locale să identifice persoanele care intră în acest grup pentru a fi invitate să solicite ALD.

2.7 Alocarea de fonduri suplimentare pentru persoanele cu dizabilități reflectă în linii mari, impactul acestei măsuri și fondurile suplimentare necesare pentru a sprijini acest grup. Cu toate acestea, având în vedere caracterul discreționar al acestei scheme de plăți [autoritatea locală] nu ar trebui să excludă în mod specific orice grup afectat de retragerea subvenției pentru o cameră suplimentară sau de orice altă reformă în materie de bunăstare. Este important ca autoritățile locale să fie flexibile în luarea deciziilor.”

Alte tipuri de cazuri discutate includ entitățile care adoptă (punctele 2.9-11) și asistenții maternali, în special persoanele (punctul 2.13) care îngrijesc doi sau mai mulți copii aflați în plasament neînrușiți.

30. La punctele 5.4-5.5, Ghidul de bune practici pune o serie de întrebări practice referitoare la două aspecte: „situația medicală a gospodăriei, necesitățile în materie de sănătate sau de asistență” și „alte circumstanțe”. Punctele de la cea de a doua categorie (13) demonstrează o serie de cauze diferite, niciuna dintre acestea nu implică în mod necesar o dizabilitate, în care solicitantul ar putea întâmpina dificultăți deosebite sau dificultăți în căutarea unei locuințe alternative ca răspuns la reducerea ajutorului său pentru locuință, pe care autoritatea locală o consideră adecvată pentru a lua decizia de a aloca sau nu ALD. Voi prezenta primele două cazuri:

„Solicitantul fuge de violența domestică? Acest lucru ar putea însemna nevoia unei locuințe sigure în regim de urgență astfel încât conceptul de timp necesar pentru a putea căuta o locuință cu un preț rezonabil nu este adecvat.

Familia trebuie să locuiască într-un anumit cartier, deoarece comunitatea le oferă sprijin sau îi ajută să se simtă integrați în comunitate?”

C. Legea privind drepturile omului din 1998 („LDO”)

37. Potrivit art. 6 din LDO, este ilegal ca o autoritate publică să acționeze într-un mod incompatibil cu un drept al Convenției.

D. Legea privind egalitatea din 2010

38. Secțiunea 149 din Legea privind egalitatea a introdus taxa pentru egalitatea de tratament în sectorul public. Aceasta prevede:

„(1) În exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate publică trebuie să țină seama în mod corespunzător de necesitatea:

(a) de a elimina discriminarea, hărțuirea, victimizarea și orice alt comportament care este interzis prin prezentul act sau în temeiul acestuia;

(b) de a aprofunda egalitatea de șanse între persoanele care împărtășesc o caracteristică protejată relevantă și persoanele care nu împărtășesc această posibilitate;

(c) de a favoriza bunele relații dintre persoanele care împărtășesc o caracteristică protejată relevantă și persoanele care nu împărtășesc această caracteristică.

...

(3) Ținând seama în mod corespunzător de necesitatea de a promova egalitatea de șanse între persoanele care împărtășesc o caracteristică protejată relevantă și persoanele care nu împărtășesc această posibilitate, ținând seama în special de necesitatea:

(a) de a elimina sau reduce la minimum dezavantajele suferite de persoanele care au în comun o caracteristică protejată relevantă și care sunt legate de această caracteristică;

(b) de a lua măsuri pentru a răspunde nevoilor persoanelor care au în comun o caracteristică protejată relevantă, care sunt diferite de nevoile persoanelor care nu au această trăsătură protejată în comun;

(c) de a încuraja persoanele care împărtășesc o caracteristică protejată relevantă să participe la viața publică sau la orice altă activitate în care participarea acestor persoane este disproporționat de scăzută.”

39. Dizabilitatea și genul se numără printre caracteristicile protejate prevăzute în secțiunea 149 alineatul (7) din lege.

E. Jurisprudență relevantă

40. În *Burnip v. Birmingham City Council and others* (cauza Burnip împotriva Consiliului municipal al orașului Birmingham și a altora) ([2012] EWCA Civ 629), Curtea de Apel a examinat la 15 mai 2012 mai întâi problema discriminării în cadrul „taxei pe cameră”. Concluziile instanței au fost ulterior rezumate după cum urmează de către Curtea de Apel în cauza celei de a doua reclamante:

„32. *Burnip* se referă la două cazuri de persoane cu dizabilitate gravă, care ocupă apartamente cu două camere, și unul al unei familii cu trei copii, dintre care două fiice cu dizabilitate gravă, care ocupă un apartament cu patru camere. În al treilea caz (*Gorry*), din cauza dizabilității lor, a fost neadecvat pentru cele două fiice cu dizabilități în vârstă de 8 și 10 ani să împartă o cameră. În fiecare caz, ajutorul pentru locuință a fost redus prin efectul (...) Regulamentului B13. Curtea de Apel (Maurice Kay, Hooper LJ și Henderson J) a reținut că reclamanții au stabilit un *cas prima facie* de discriminare în temeiul art. 14 din CEDO și că Secretarul de Stat nu a reușit să stabilească o justificare obiectivă și rezonabilă pentru efectul discriminatoriu al criteriilor legale (punctul 24 din hotărârea lui Maurice Kay LJ). Henderson J (cu care ceilalți membri ai instanței au fost de acord) a susținut că ALD nu poate fi considerat un răspuns complet sau satisfăcător la această problemă (punctele 46 și 64). Acesta a statuat de asemenea, la punctul 64, că nu era vorba despre o excepție generală de la criteriul obișnuit al unei camere pentru persoanele cu dizabilitate de orice tip. Excepția a fost solicitată doar pentru o categorie foarte limitată de solicitanți, și anume persoanele cu dizabilitate atât de severă încât este necesară o cameră suplimentară pentru îngrijitor, sau în cauza *Gorry*, în care erau necesare camere separate pentru copiii ale căror dizabilități erau atât de grave, încât nu se putea aștepta în mod rezonabil ca aceștia să împartă aceeași cameră. Acesta a precizat că astfel de cazuri au fost, prin însăși natura lor, relativ puține, ușor de recunoscut, că nu sunt deschise abuzurilor și că este puțin probabil să fie supuse unor modificări sau să necesite o monitorizare regulată.”

41. În Hotărârea din cauza *Burnip*, Curtea de Apel a prezentat observații mai detaliate cu privire la motivul pentru care nu putea considera ALD un „răspuns complet sau satisfăcător la această problemă”:

„46. Acest lucru rezultă din efectul cumulat al mai multor factori separați. Prestațiile au un caracter pur discreționar prin natura lor; durata acestora este nepredictibilă; ele se plătesc dintr-un fond plafonat și suma acestora, dacă ar fi plătite toate, nu poate înlocui realist suma integrală a reducerii. Recunoașterea acestor deficiențe nu este în niciun caz aceea de a minimaliza asistența valoroasă pe care [ALD] este de natură a o asigura, ci doar să demonstreze că, luate per se, aceste ajutoare nu pot furniza în orice moment o justificare adecvată a discriminării în cauze precum cea de față.

47. Un alt aspect al problemei constă în faptul că locuințele, prin însăși natura lor, sunt susceptibile de a fi un angajament pe termen lung. Acest lucru este valabil în special în cazul unei persoane cu dizabilitate gravă, din cauza dificultății de a găsi o locuință adecvată și a necesității probabile de modificare a bunului imobil în vederea adaptării la nevoile persoanei. Prin urmare, înainte de a asumarea unui astfel de angajament, o persoană cu dizabilitate trebuie să aibă o asigurare rezonabilă că va fi în măsură să plătească chiria în viitorul apropiat și că nu va fi lăsată la bunul plac al fluctuațiilor pe termen scurt ale cuantumului ajutoarelor pentru locuință conexe. Pentru motivele pe care le-am prezentat, [ALD] nu poate oferi în practică o astfel de garanție pentru persoanele cu dizabilități.”

42. În *R (Hurley and others) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2015] EWHC 3382 (Admin) [cauza R (Hurley și alții) împotriva Secretarului de Stat pentru Muncă și Pensii], Înalta Curte a avut în vedere o parte a Regulamentului privind locuințele din 2006, care a introdus o limită („plafon”) asupra valorii totale a prestațiilor pe care le-ar putea primi o persoană. Solicitanții au acordat îngrijire neremunerată unor persoane cu dizabilitate gravă timp de cel puțin 35 de ore pe săptămână, pentru care au primit „indemnizație de îngrijire”. Această indemnizație a fost considerată o prestație „plafonată” ca urmare a regulamentelor, ceea ce a condus la o reducere a cuantumului pe care solicitanții l-au primit.

43. Una dintre solicitante a îngrijit-o pe bunica sa cu dizabilitate la Londra, dar, ca urmare a reducerii prestațiilor, a acumulat restanțe la plata chiriei și a fost evacuată împreună cu cei patru copii ai acesteia din apartamentul social. Solicitantei i s-a oferit cazare pentru persoanele fără adăpost în Birmingham, dar a refuzat acest lucru întrucât nu ar fi putut să aibă grijă de bunica sa dacă s-ar fi mutat în acest oraș împreună cu familia sa. Aceasta s-a mutat cu copiii săi pentru a locui într-o cameră din casa bunicii din Londra, în condiții „intolerabile” (a se vedea punctul 30). Solicitanta s-a adresat către două autorități locale din cartierele Londrei pentru acordarea ALD, dar acestea au respins cererea sa pe motivul epuizării fondurilor pentru ALD (a se vedea punctul 30).

44. În hotărârea sa din 15 mai 2019, în *cauza R (privind cererea DA și a altor persoane) (apelanții) împotriva Secretarului de Stat pentru Muncă și Pensii (intimatul), și cauza R (privind cererea DS și a altor persoane) (apelanții) împotriva Secretarului de Stat pentru Muncă și Pensii (intimatul)*, (2019) CSMB, 21, Curtea Supremă a examinat căile de atac formulate de o serie de mame monoparentale și copiii lor minori de a contesta dispozițiile legislative cunoscute sub numele de „plafon al ajutorului”, care au plafonat prestațiile sociale cu o anumită sumă pentru fiecare gospodărie.

45. Curtea Supremă a examinat criteriul adecvat prin care se evaluează justificarea în temeiul art. 14 pentru „o măsură economică introdusă de autoritățile împuternicite cu puteri democratice ale statului (...)” (a se vedea punctul 55). Lordul Wilson pronunță hotărârea principală:

„65. [...] a existat — și rămâne în continuare — o autoritate clară atât în cauza *Humphreys*, cât și în cauza privind taxa pe cameră pentru a propune că [...] în ceea ce privește nevoia guvernului de a justifica ceea ce ar constitui în altă situație un efect discriminatoriu al unei norme care să reglementeze dreptul la prestații sociale, singura întrebare este dacă aceasta este în mod vădit lipsită de un temei rezonabil. Nu există nicio îndoială în viitor cu privire la aceasta.”

46. Lady Hale și Lordul Kerr exprimă opinii divergente: Opinia lui Lady Hale:

„147. Lordul Kerr este cu siguranță îndreptățit să se întrebe dacă criteriul pe care instanța de la Strasbourg îl va aplica în domeniul politicii socio-economice ar trebui să fie aplicat și de o instanță națională. Instanța de la Strasbourg aplică acest criteriu, nu pentru că este în mod necesar criteriul potrivit cu privire la proporționalitatea în acest domeniu, ci pentru că va acorda „autorităților naționale” o „marjă largă de apreciere” pentru a decide ceea ce este în interesul public din motive sociale sau economice. Autoritățile naționale sunt mai în măsură să decidă acest lucru din cauza „cunoașterii directe a societății și a nevoilor sale” (a se vedea *Stec*, punctul 52). Aceasta nu înseamnă că instanțele naționale ar trebui să acorde o marjă de apreciere în mod similar guvernelor naționale (sau chiar și Parlamentelor naționale). Marja de apreciere este un concept aplicat de instanța de la Strasbourg ca parte a doctrinei subsidiarității. Standardul prin care instanțele naționale ar trebui să evalueze măsurile luate de guvernele naționale ține de propria lor structură constituțională.

148. Nu numai că s-a constatat că, în cauza *Stec*, Marea Cameră a citat *James v United Kingdom* (1986) 8 EHRR 123 (James împotriva Regatului Unit) în calitate de autoritate pentru standardul „în mod vădit lipsit de un temei rezonabil”. Dar în cauza *James*, este destul de clar că instanța de la Strasbourg a făcut distincție între două chestiuni: mai întâi, dacă măsura luată era „în interes public” în sensul A1P1 (sau dacă în termenii art. 8 se urmărește un scop legitim) și apoi dacă a existat un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Această din urmă cerință a fost exprimată în cauza *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei* 5 CEDO 35, pct. 69 „dacă s-a realizat un echilibru echitabil între cererile de interes general ale comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale persoanei” (a se vedea Hotărârea *James*, pct.50). Mențiunea „în mod vădit lipsit de un temei rezonabil” a fost aplicată pentru prima, dar nu și pentru a doua chestiune.”

III. MATERIALE INTERNAȚIONALE ȘI EUROPENE RELEVANTE

A. Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități

47. Regatul Unit a semnat Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități la 30 martie 2007 și a ratificat-o la 8 iunie 2009. Scopul Convenției este să promoveze, să protejeze și să asigure exercitarea deplină și în condiții de egalitate a tuturor drepturilor omului și a

libertăților fundamentale de către toate persoanele cu dizabilități și să promoveze respectul pentru demnitatea lor inerentă (pentru mai multe detalii, a se vedea *Guberina împotriva Croației*, nr. 23682/13, pct. 34-37, 22 martie 2016).

48. Art. 28 din Convenția menționată prevede:

„1. Statele părți recunosc dreptul persoanelor cu dizabilități la un standard adecvat de viață pentru ele și familiile lor, inclusiv la alimentație, îmbrăcăminte și locuință adecvate și la îmbunătățirea continuă a condițiilor de trai și vor lua măsurile adecvate pentru a proteja și promova exercitarea acestui drept fără discriminare pe criterii de dizabilitate.”

49. În observațiile sale finale cu privire la raportul inițial al Regatului Unit în temeiul Convenției din 3 octombrie 2017 (CPRD/C/GBR/CO/1), Comitetul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități și-a exprimat îngrijorarea în temeiul art. 28 din Convenție cu privire la impactul măsurilor de austeritate și al inițiativelor de combatere a sărăciei introduse ca urmare a crizei financiare din 2008/9, care „a dus la constrângeri economice grave în rândul persoanelor cu dizabilități și al familiilor acestora”.

B. Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice („Convenția de la Istanbul”)

50. Regatul Unit a semnat Convenția de la Istanbul la 8 iunie 2012. Dar nu a ratificat-o și nici nu a implementat-o. Convenția urmărește să protejeze femeile împotriva tuturor formelor de violență și să prevină, să urmărească și să pedepsească penal și să elimine violența împotriva femeilor și violența domestică. Aceasta urmărește, de asemenea, să contribuie la eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor și la promovarea egalității substanțiale între femei și bărbați, inclusiv prin împuternicirea femeilor;

51. Art. 18 din capitolul IV „Protecție și sprijin” prevede că:

„2. Părțile vor lua măsurile legislative sau alte măsuri necesare, în conformitate cu legislația internă, pentru a asigura faptul că există mecanisme adecvate pentru a prevedea o cooperare eficientă între toate agențiile relevante ale statului, inclusiv sistemul judiciar, procurorii, agențiile guvernamentale de aplicare a legii, autoritățile locale și regionale, precum și organizațiile neguvernamentale și alte organizații și entități relevante în domeniul protejării și sprijinirii victimelor și martorilor tuturor formelor de violență, acoperite de sfera de aplicare a prezentei convenții, inclusiv prin trimiterea către servicii generale și specializate de sprijin, enunțate la articolele 20 și 22 ale prezentei convenții.

3. Părțile se vor asigura că măsurile luate în conformitate cu prezentul capitol vor:

–fi bazate pe o înțelegere de gen a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice și se vor concentra pe drepturile omului și pe siguranța victimei;

–fi bazate pe o abordare integrată, care ia în considerare relația dintre victime, agresori, copii și mediul lor social mai larg;

–viza evitarea victimizării secundare;

–viza emanciparea și independența economică a femeilor victime ale violenței;..”

ÎN DREPT

I. CONEXAREA CERERILOR

52. Având în vedere obiectul similar al cererilor, Curtea consideră oportun să le examineze împreună printr-o singură hotărâre.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 14 DIN CONVENȚIE, COROBORAT CU ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1

53. Prima reclamantă s-a plâns de faptul că a fost discriminată pe motivul dizabilității fiicei sale. A invocat, în această privință, art. 14 din Convenție coroborat cu art. 8 și cu art. 1 din Protocolul 1.

54. A doua reclamantă s-a plâns de faptul că a fost discriminată pe motiv de gen în calitate de victimă a violenței bazate pe gen. În această privință, a invocat art. 14 din Convenție coroborat cu art. 8.

55. Guvernul nu a contestat faptul că dizabilitatea și genul sunt caracteristici identificabile și că reclamantele pot pretinde că au fost discriminate pe baza acestor caracteristici. În această privință, reamintește că nu există nicio îndoială că prima reclamantă poate pretinde că a fost discriminată în calitate de persoană care asigură servicii informale de îngrijire pentru o persoană cu dizabilități (a se vedea *Hotărârea Guberina*, citată anterior, pct. 76-79).

56. Reclamantele au formulat cereri în temeiul art. 14 coroborat cu art. 8 și/sau cu art. 1 din Protocolul 1. Cu toate acestea, Curtea are competența de a realiza o încadrare în drept a faptelor cauzei și nu se consideră obligată de încadrarea făcută de un reclamant sau un guvern [a se vedea *Radomilja și alții împotriva Croației* (MC, nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 126, 20 martie 2018)]. Aceasta constată că punctul central al cererilor formulate de reclamante este pretinsul tratament discriminatoriu contrar art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 ca urmare a aplicării Regulamentului B13 de reglementare a ajutorului pentru locuință și a schemei ALD.

57. Prin urmare, Curtea consideră că aceste cauze trebuie examinate în temeiul art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

Aceste dispoziții sunt formulate după cum urmează:

Art. 14

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

Art. 1 din Protocolul nr. 1

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

A. Cu privire la admisibilitate

1. Argumentele părților

58. Guvernul a susținut că, în trecut, Curtea a considerat inadmisibile *ratione materiae* plângerile cu privire la faptul că autoritățile publice nu au luat măsuri pozitive pentru a se asigura că sunt prevăzute dispoziții speciale pentru persoanele cu dizabilități pentru a le acorda sprijin pentru viața de zi cu zi, chiar și în cazul în care legislația națională prevedea sau chiar impunea luarea unor astfel de măsuri. Prin urmare, cauzele reclamantelor sunt inadmisibile din același motiv.

59. De asemenea, Guvernul a susținut că reclamantele au primit sprijin financiar pentru a-și satisface nevoile locative și că nu există nicio diferență semnificativă între ajutorul pentru locuință și ALD. În consecință, reclamantele nu mai pot fi considerate victime în sensul Convenției și, din aceleași motive, nu au suferit niciun dezavantaj semnificativ.

60. Reclamantele au susținut că plângerile lor sunt admisibile, întrucât au fost afectate în mod direct și disproporționat de reducerea ajutoarelor pentru locuință în temeiul Regulamentului B13 pe motivul dizabilității și al genului lor. Acestea au susținut că existau diferențe semnificative între ajutoarele pentru locuință în temeiul Regulamentului B13 și ALD, atât în ceea ce privește modul de alocare, cât și schemele de reexaminare disponibile, ceea ce înseamnă că acestea au fost dezavantajate prin solicitarea ALD.

61. Reclamantele au considerat că și-au păstrat calitatea de victime din perspectiva Convenției, întrucât instanțele naționale nu au recunoscut nicio încălcare și nici nu le-au acordat despăgubiri. În plus, având în vedere diferențele dintre cele două regimuri de prestații, acestea au suferit un „dezavantaj semnificativ” prin faptul că au fost supuse regimului ALD și, prin urmare, cauzele lor ar fi admisibile.

2. Motivarea Curții

62. În ceea ce privește argumentul guvernului potrivit căruia cererile reclamantelor sunt inadmisibile *ratione materiae*, Curtea constată că guvernul a făcut trimitere la cauze referitoare la tratamentul persoanelor cu dizabilități. Prin urmare, Curtea consideră că aceste argumente se referă la cerea primei reclamante. Guvernul s-a întemeiat pe o serie de decizii de inadmisibilitate: *Botta împotriva Italiei*, 24 februarie 1998, Culegere de hotărâri și decizii, 1998- I, *Zehnalová și Zehnal împotriva Republicii Cehe* (dec.), nr. 38621/97, *Sentges împotriva Țărilor de Jos* (dec.) nr. 27677/02, 8 iulie 2003 și *Farcas împotriva României*, nr. 32596/04, 14 septembrie 2010). Curtea a constatat că aceste cauze sunt inadmisibile întrucât priveau plângeri cu caracter general, cum ar fi neacordarea accesului persoanelor cu dizabilități la facilitățile balneare sau la clădirile publice (a se vedea *Botta și Zehnalová și Zehnal*, citate anterior) sau nu au fost susținute de elemente de probă (a se vedea *Sentges și Farcas*, citată anterior). Ca atare, acestea sunt diferite în mod semnificativ față de prezentele cauze și nu sunt relevante pentru decizia Curții cu privire la admisibilitatea cererilor.

63. În conformitate cu jurisprudența consacrată a Curții, interzicerea discriminării, prevăzută la art. 14, se aplică în general în cazurile prevăzute la art. 1 din Protocolul nr. 1 atunci când un stat contractant dispune de o legislație în vigoare care prevede plata în considerarea unui drept la prestații sociale - trebuie să se considere că această legislație generează un drept de proprietate care intră în domeniul de aplicare a art. 1 din Protocolul nr. 1 pentru persoanele care îndeplinesc cerințele acestuia (a se vedea *Vrountou împotriva Ciprului*, nr. 33631/06, pct. 64, 13 octombrie 2015). Pentru aprecierea admisibilității, trebuie stabilit dacă în ceea ce privește condiția existenței dreptului în temeiul legislației naționale în legătură cu care se plâng reclamantele, acesta sau aceasta ar fi avut un drept executoriu în conformitate cu legislația națională de a primi prestația în cauză [a se vedea *Stec și alții împotriva Regatului Unit* (dec.) (MC) nr. 65731/01 și 65900/01, pct. 55, CEDO 2005-X]. Rezultă că cererea formulată de prima reclamantă intră în domeniul de aplicare a art. 1 din Protocolul nr. 1 și este suficient pentru a determina aplicabilitatea art. 14 din Convenție, iar cererea admisibilă *ratione materiae*.

64. De asemenea, Curtea respinge argumentul guvernului potrivit căruia reclamantele nu sunt victime din perspectiva art. 34 din Convenție. O decizie sau o măsură favorabilă reclamantei/reclamantului nu este, în principiu, suficientă pentru a o/îl priva de statutul de „victimă” în sensul art. 34 din Convenție, cu excepția cazului în care autoritățile naționale au recunoscut, în mod expres sau pe fond, și apoi au acordat despăgubiri pentru încălcarea Convenției [a se vedea *cauza Scordino împotriva Italiei (nr. 1)* (MC), nr. 36813/97, pct. 180, CEDO 2006-V; *Gäfgen împotriva Germaniei* (MC), nr. 22978/05, pct. 115, CEDO 2010; *Nada împotriva Elveției* (MC) nr. 10593/08, pct. 128, CEDO 2012]. Curtea nu apreciază că a permite reclamantelor să

solicite acordarea ALD ar putea fi considerată o măsură care le era favorabilă în acest context. De asemenea, ia act de faptul că autoritățile naționale nu au recunoscut nici în mod expres, nici pe fond o încălcare și, ulterior, au acordat despăgubiri pentru încălcarea Convenției. În consecință, Curtea consideră că reclamantele pot fi considerate victime în temeiul art. 34 din Convenție.

65. În ceea ce privește aspectul dacă reclamantele au avut un „dezavantaj semnificativ”, Curtea reamintește că criteriul de admisibilitate prevăzut la art. 35 § 3 lit. b) reflectă punctul de vedere potrivit căruia o încălcare a unui drept, indiferent dacă este reală din punct de vedere juridic, ar trebui să atingă un nivel minim de gravitate care să justifice luarea în considerare de către o instanță internațională. Aprecierea acestui nivel minim este, în natura lucrurilor, relativă și depinde de toate circumstanțele cauzei. Gravitatea unei încălcări ar trebui să fie apreciată ținând seama atât de percepția subiectivă a reclamantei, cât și de miza obiectivă într-o anumită cauză. În contextul acuzațiilor de discriminare, problema a ceea ce constituie un „dezavantaj semnificativ” pentru o reclamantă necesită o examinare deosebit de atentă. În plus, o pretinsă încălcare a Convenției poate privi chestiuni de principiu importante și, prin urmare, un dezavantaj semnificativ fără a afecta interesul financiar al reclamantei. De asemenea, este posibil ca, și în absența unui „dezavantaj semnificativ”, o chestiune de principiu invocată printr-o cerere să aibă un caracter general, care să afecteze respectarea Convenției, astfel încât, în temeiul celui de al doilea element de la art. 35 § 3 litera b), „respectarea drepturilor omului definite în Convenție (...) necesită o examinare a cererii pe fond” (a se vedea *Daniel Faulkner împotriva Regatului Unit*, nr. 68909/13, pct. 26, 6 octombrie 2016, cu trimiteri suplimentare).

66. În speță, ceea ce se află în joc, ținând seama de percepția subiectivă a reclamantelor și de discriminarea invocată, ridică probleme de principiu generale care justifică luarea în considerare de către Curte. În consecință, fără a fi necesar să se stabilească dacă se poate considera că reclamanta a suferit un „dezavantaj semnificativ”, Curtea va respinge obiecțiile formulate de guvern în temeiul celui de al doilea element prevăzut la art. 35 § 3 lit. b) din Convenție (a se vedea Hotărârea *Daniel Faulkner*, citată anterior, pct. 27).

67. Curtea constată că aceste capete de cerere nu sunt în mod vădit nefondate în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție. În plus, subliniază că acestea nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, este necesar să fie declarate admisibile.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților

a) Reclamantele

68. Prima reclamantă a susținut că a fost discriminată în ceea ce privește exercitarea drepturilor sale în temeiul art. 14 și al art. 1 din Protocolul nr. 1

pe criteriile de dizabilitate întrucât a fost tratată mai puțin favorabil decât alte persoane în ceea ce privește dreptul la un ajutor pentru locuință. Persoanele care nu au nevoi locative obiective bazate pe dizabilitatea lor vor primi o contribuție socială care ar putea acoperi toate nevoile locative ale acestora, în timp ce contribuția sa socială ca ajutor pentru locuință nu acoperă nevoile sale locative. Aceasta echivalează cu neasigurarea unei locuințe rezonabile în cauza *Çam împotriva Turciei*, nr. 51500/08, pct. 84, 23 februarie 2016.

69. Această diferență de tratament nu era justificată, întrucât justificarea necesită un raport de proporționalitate rezonabil între scopul legitim și mijloace; în cazul său, acesta a fost disproporționat. Justificarea discriminării pe motive de dizabilitate necesită „motive foarte importante”; Guvernul nu a prezentat motive semnificative care ar fi putut justifica discriminarea.

70. A doua reclamantă a susținut că, prin reducerea ajutorului pentru locuință, guvernul a discriminat-o pe criteriul genului său în sensul *Thlimmenos împotriva Greciei* [(MC) nr. 34369/97, pct. 44, CEDO 2000-IV), întrucât a fost victima violenței domestice, iar victimele violenței domestice sunt în majoritate femei.

71. Această discriminare nu a putut fi justificată. Obiectivul guvernului de a pune în aplicare criteriile pe baza numărului de camere a fost acela de a reduce cheltuielile și de a încuraja chiriașii din sectorul social să se mute sau să lucreze, un astfel de obiectiv fiind legitim, dar nu a existat nicio legătură rațională între scopul și aplicarea sa. Ca o consecință a violenței și a amenințărilor din partea lui X, reclamanta a ajuns să sufere de tulburări de stres posttraumatic, depresie și intenții suicidare, nu a putut lucra și a trăit în teamă permanentă. Curtea Supremă a admis că are nevoie să rămână în spații de cazare adaptate, atât timp cât are nevoie. Plata ALD nu ar putea atenua dezavantajul cauzat de reducerea ajutorului pentru locuință acordat acesteia, întrucât aceste prestații erau discreționare și precare, spre deosebire de dreptul la ajutorul pentru locuință.

72. În cazul în care există o discriminare de gen *prima facie*, argumentele în favoarea justificării trebuie să fie supuse unui „control strict” și să se facă apel la „motive solide”, nu la o justificare „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil” chiar și în contextul alocării ajutoarelor. Ar fi oportun să se aplice criteriul cerinței „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil” numai în cazul în care măsura a fost concepută pentru a corecta o nedreptate istorică, ceea ce nu s-a întâmplat în cazul reclamantei. Aplicarea criteriilor „control strict” și „motive solide” în cazul său a însemnat că reducerea ajutorului pentru locuință acordat acesteia a fost discriminatorie.

b) Guvernul

73. Guvernul a susținut că scopul măsurilor legislative a fost „salvarea fondurilor publice în contextul unor ajutoare majore din partea statului” și „schimbarea rolului securității sociale în societate”. Acestea sunt chestiuni sociale și fiscale care au fost adoptate de Parlament.

74. Reclamantele nu au fost discriminate întrucât au primit sprijin financiar pentru a răspunde nevoilor lor locative reale (și au primit aceleași plăți precum persoane utilizate pentru comparație); acestea nu au fost evacuate din locuințele lor și, prin urmare, nu pot susține că au fost discriminate în ceea ce privește dreptul de a dispune de bunul lor sau folosința acestuia. Sistemul nu impune reclamantelor să își părăsească locuințele. Acesta este conceput pentru a produce „schimbări de comportament” pentru a stimula familiile care locuiesc în spații prea mari în raport cu numărul membrilor lor să se mute, dar nu există nicio obligație de mutare și niciun motiv pentru care reclamantele din prezentele cauze să se mute.

75. Cerința ca reclamantele să solicite ALD nu poate fi considerată discriminatorie întrucât nu există incertitudini cu privire la posibilitatea alocării fondurilor ALD. În plus, deși prestațiile efectuate în cadrul sistemului sunt discreționare, această marjă de apreciere este limitată, întrucât autoritățile locale trebuie să țină seama de obligațiile lor generale legale, inclusiv în ceea ce privește obligațiile care decurg din Convenție. Refuzul de a acorda ALD poate fi contestat în instanță, ceea ce este obișnuit în contextul oricărei prestații sociale pentru care reclamantele trebuie să depună o cerere pentru a o primi. Programul ALD este adecvat și potrivit pentru reclamantele care nu pot acoperi reducerea ajutorului pentru locuință prin orice altă măsură disponibilă (cum ar fi mutarea, munca sau preluarea unui chirieș, care reprezintă, de asemenea, opțiuni disponibile pentru alte persoane cu sau fără dizabilități). Plata ALD în locul ajutoarelor pentru locuință este, prin urmare, justificată.

76. Nu a existat nicio discriminare conform criteriilor din *Thlimmenos*, citată mai sus, întrucât principiul din *Thlimmenos* nu poate impune unui stat să ia măsuri pozitive pentru a alocă o parte mai mare din resursele publice unei anumite persoane sau unui anumit grup și nu a fost niciodată aplicat în contextul alocării ajutoarelor sociale din partea statului. Curtea ar trebui să aplice o limită prealabilă, adecvată în astfel de cauze prin aplicarea principiilor discriminării directe/indirecte [a se vedea *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe (MC)*, nr. 57325/00, CEDO 2007-IV] sau trebuie să existe o „diferență semnificativă” de tratament între grupurile de comparație. În prezentele cauze, nu a existat nicio diferență de tratament între reclamante și grupurile de comparație. Măsura de limitare a plății ajutoarelor pentru locuință este neutră în anumite cazuri; singura ocazie în care ar putea apărea o diferență de tratament se află în etapa de luare a deciziei privind plata de ALD. Cu toate acestea, nu se poate afirma că decizia în această etapă a procedurii se întemeiază exclusiv pe situația dizabilității sau genului și, prin urmare, această decizie nu necesită „motive foarte importante” pentru a fi justificată.

77. Chiar și în cazul în care reclamantele ar fi suferit o discriminare, o astfel de discriminare este justificată deoarece a servit unui scop legitim și nu a fost „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil”, care reprezintă criteriul

pertinent în ceea ce privește marja de apreciere din perspectiva hotărârii pronunțate de Curtea Supremă.

2. *Cu privire la terții intervenienți*

a) **Comisia pentru egalitate și drepturile omului**

78. Comisia pentru egalitate și drepturile omului (EHRC) este instituția națională a Regatului Unit pentru drepturile omului. Aceasta a intervenit în ambele cauze. În ceea ce privește jurisprudența Curții, EHRC a considerat că Curtea adoptă o abordare teleologică și practică a art. 14. Aceasta a prezentat șapte motive legate de funcționarea programului ALD pentru a explica modul în care prestațiile acordate în cadrul programului sunt discreționare și pot să nu fie acordate. EHRC a făcut trimitere la o serie de instrumente juridice internaționale, printre care Convenția de la Istanbul a Consiliului Europei, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și Comisia ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW). În ceea ce o privește pe cea din urmă, a subliniat că cel de al șaselea raport periodic al Regatului Unit privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW) se bazează pe existența unor „programe sanctuar” pentru a-și îndeplini obligația de a proteja femeile de violența bazată pe gen.

b) **Centrul AIRE**

79. Centrul AIRE este o organizație neguvernamentală care desfășoară un proiect specific privind obligațiile statelor față de victimele violenței de gen și ale violenței domestice, și care a intervenit în cauza celei de-a doua reclamante. În ceea ce privește jurisprudența Curții, Centrul a considerat că este deja consacrat că victimele violenței domestice au dreptul la integritate fizică și morală în temeiul art. 8 din Convenție. Centrul a făcut trimitere la Convenția de la Istanbul a Consiliului Europei, subliniind că acest lucru impune statelor obligația de a oferi protecție victimelor. În cele din urmă, acesta a subliniat că violența domestică ridică frecvent probleme referitoare la discriminarea pe criterii de gen și că există o acceptare uniformă a faptului că femeile și fetele sunt victime predominante ale formelor grave de violență și care le pun în pericol viața.

3. *Motivarea Curții*

a) **Principii generale**

80. Curtea reiterează faptul că, în exercitarea drepturilor și a libertăților garantate de Convenție, art. 14 oferă protecție împotriva unui tratament diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, a unor persoane aflate în situații deosebit de similare (a se vedea printre multe alte autorități *Burden împotriva Regatului Unit* [(MC), nr. 13378/05, pct. 60, CEDO 2008].

81. Curtea reamintește, de asemenea, că dispozițiile Convenției nu împiedică statele contractante să introducă scheme de politică generală prin măsuri legislative prin care o anumită categorie sau un anumit grup de persoane este tratat în mod diferit față de altele, cu condiția ca imixtiunea în drepturile pe care le are respectiva categorie sau grupul în ansamblul său să poată fi justificată în temeiul Convenției [a se vedea *Andrejeva împotriva Letoniei* (MC), nr. 55707/00, pct. 83, CEDO 2009 și *Ždanoka împotriva Letoniei* (MC)], nr. 58278/00, pct. 112, CEDO 2006- IV]. Într-adevăr, măsurile de politică economică și socială implică adesea introducerea și aplicarea unor criterii care se bazează pe distincții între categorii sau grupuri de persoane.

82. În plus, nu orice diferență de tratament între persoane aflate în situații similare implică o încălcare a art. 14. Numai diferențele de tratament bazate pe motivele enumerate la articolul respectiv sunt de natură să conducă la discriminare în sensul art.14 [a se vedea *Carson și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 42184/05, pct. 61, CEDO 2010 și *Clift împotriva Regatului Unit*, nr. 7205/07, pct. 56-57, 13 iulie 2010]. Astfel, interdicția prevăzută la art. 14 cuprinde diferențele de tratament bazate pe o caracteristică identificabilă sau pe o „situație” [a se vedea *cauza Fábrián împotriva Ungariei* (MC) nr. 78117/13, pct. 113, 5 septembrie 2017, cu trimiteri suplimentare]. În această privință, Curtea a statuat deja că starea de sănătate a unei persoane, inclusiv o dizabilitate și diverse probleme de sănătate, se încadrează în noțiunea „altă situație” din textul art.14 din Convenție (a se vedea *Guberina*, citată mai sus, pct. 76, cu trimiterile suplimentare). Curtea a considerat, de asemenea, că un tratament discriminatoriu al unei persoane în funcție de dizabilitatea copilului său, cu care are legături personale strânse și care beneficiază de îngrijirea sa, este o formă de discriminare pe motive de dizabilitate prevăzută la art. 14 din Convenție (ibidem, pct. 79). Curtea a statuat, de asemenea, că victimele violenței de gen pot invoca protecția art. 14 în coroborare cu dispozițiile de fond relevante ale Convenției (a se vedea *cauza Opuz împotriva Turciei*, nr. 33401/02, CEDO 2009; *Bălșan împotriva României*, nr. 49645/09, 23 mai 2017).

83. În sensul art.14, o diferență de tratament bazată pe un motiv interzis este discriminatorie dacă „nu are o justificare obiectivă și rezonabilă”, adică dacă nu urmărește un „scop legitim” sau dacă nu există o „relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit” (a se vedea *Mazurek împotriva Franței*, nr. 34406/97, pct. 46 și 48, CEDO 2000- II).

84. Astfel, statele contractante trebuie să se abțină de la a supune persoane sau grupuri unui tratament diferit atunci când, în temeiul principiilor menționate mai sus, un astfel de tratament ar fi calificat drept discriminatoriu. Totuși, acesta nu este singurul aspect al interzicerii discriminării de la art. 14. Dreptul de a nu fi discriminat în exercitarea drepturilor garantate prin Convenție este încălcat și atunci când statele, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, nu tratează în mod diferit persoane ale căror situații diferă în mod

semnificativ [a se vedea *Thlimmenos*, citată anterior, pct. 44; *Runkee și White împotriva Regatului Unit*, nr. 42949/98 și 53134/99, pct. 35, 10 mai 2007; *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe*, citată supra, pct. 175; *Eweida și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 48420/10, 15 ianuarie 2013; și *Kurić și alții împotriva Sloveniei* (MC), nr. 26828/06, pct. 288, CEDO 2012]. Interdicția care decurge din art. 14 va da naștere, prin urmare, unor obligații pozitive pentru statele contractante de a face distincțiile necesare între persoane sau grupuri ale căror circumstanțe sunt relevante și în mod semnificativ diferite.

85. De asemenea, Curtea a statuat că o politică sau o măsură care are efecte prejudiciabile în mod disproporționat asupra unui anumit grup poate fi considerată discriminatorie, indiferent dacă politica sau măsura vizează în mod specific acest grup. Prin urmare, discriminarea indirectă interzisă în temeiul art. 14 poate apărea în circumstanțe în care o politică sau o măsură produce un impact deosebit de dăunător asupra anumitor persoane ca urmare a unui motiv protejat, cum ar fi genul sau dizabilitatea, în funcție de situația acestora. În conformitate cu principiile generale referitoare la interzicerea discriminării, acest lucru este valabil numai în cazul în care o astfel de politică sau măsură nu are o justificare „obiectivă și rezonabilă” [a se vedea, printre alte autorități, *S.A.S. împotriva Franței* (MC), nr. 43835/11, pct. 161, CEDO 2014 (extrase), și *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe*, citată mai sus, pct. 175 și 184-185].

86. În plus, art. 14 nu împiedică statele să trateze grupurile în mod diferit, chiar și din motive care în alte situații ar fi interzise, cu scopul de a corecta „inegalitățile de fapt” dintre acestea. În plus, în anumite circumstanțe, lipsa oricărei încercări de a corecta inegalitatea prin tratament diferit poate conduce, în sine, la o încălcare a articolului (a se vedea *Thlimmenos*, citată anterior, pct. 44; *Stec și alții*, citată anterior, pct. 51; *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe*, citată anterior, pct. 175).

87. În contextul art. 1 din Protocolul nr. 1, Curtea a statuat adesea că, în ceea ce privește, de exemplu, măsurile generale ale unei strategii economice sau sociale, statele dispun în general de o marjă largă de apreciere în temeiul Convenției [a se vedea *Fábián*, citată anterior, pct. 115, *Hämäläinen împotriva Finlandei* (MC), nr. 37359/09, pct. 109, CEDO 2014; *Andrejeva*, citată anterior, pct. 83]. Datorită cunoașterii directe a societății și a nevoilor sale, autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine plasate decât judecătorul internațional pentru a aprecia ceea ce este de interes public din punct de vedere social sau economic, iar Curtea respectă, în general, opțiunea de politică a legiuitorului, cu excepția cazului în care aceasta este „în mod evident fără o bază rezonabilă”.

88. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Curtea în contextul art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul 1, deși marja de apreciere în contextul măsurilor generale de politică economică sau socială este, în principiu, largă,

astfel de măsuri trebuie totuși puse în aplicare într-un mod care să nu încalce interdicția privind discriminarea, astfel cum este prevăzută în Convenție, și să respecte cerința proporționalității (a se vedea *Fábián*, citată mai sus, pct. 115, cu trimiterile suplimentare). Astfel, chiar și o marjă largă în domeniul politicii economice sau sociale nu justifică adoptarea unor legi sau a unor practici care ar încălca principiul interzicerii discriminării. Prin urmare, în acest context, Curtea și-a limitat acordul pentru respectarea opțiunii de politică a legiuitorului ca nefiind „în mod vădit lipsită de un temei rezonabil” în circumstanțe în care o pretinsă diferență de tratament a rezultat dintr-o măsură tranzitorie care face parte dintr-un program derulat în vederea corectării unei inegalități (a se vedea *Stec și alții*, citată anterior, pct. 61-66; *Runkee și White*, citată anterior, pct. 40-41 și *British Gurkha Welfare Society și alții împotriva Regatului Unit* nr. 44818/11, pct. 81, 15 septembrie 2016).

89. În afara contextului măsurilor tranzitorii menite să corecteze inegalitățile istorice, Curtea a statuat că, având în vedere necesitatea de a preveni discriminarea persoanelor cu dizabilități și de a încuraja participarea și integrarea lor deplină în societate, marja de apreciere de care se bucură statele în ceea ce privește stabilirea unui tratament juridic diferit pentru persoanele cu dizabilități este redusă în mod considerabil (a se vedea *Glor împotriva Elveției*, nr. 13444/04, pct. 84, CEDO 2009) și că, având în vedere vulnerabilitatea deosebită a persoanelor cu dizabilități, un astfel de tratament ar necesita motive foarte solide pentru a fi justificat (a se vedea *Guberina*, citată anterior, pct. 73). De asemenea, Curtea a considerat că, întrucât promovarea egalității de gen este, în prezent, un obiectiv major în statele membre ale Consiliului European, existența unor motive foarte solide ar trebui să fie prezentată înainte ca o astfel de diferență de tratament să poată fi considerată compatibilă cu Convenția [*Konstantin Markin împotriva Rusiei* (MC), nr. 30078/06, pct.127, CEDO 2012].

b) Aplicabilitatea în prezenta cauză

(i) Problema

90. Curtea subliniază de la bun început că, astfel cum s-a arătat la pct. 32 supra, modificările aduse Regulamentelor privind condițiile de acordare a ajutoarelor pentru locuință implică faptul că, în cazul în care numărul de camere într-o locuință era mai mare decât cel la care era îndreptățit solicitantul în temeiul dispozițiilor relevante, se calcula o deducere în ceea ce privește dreptul la ajutoare al solicitantului. Aceasta se aplică tuturor beneficiarilor programului fără a se face vreo distincție în funcție de caracteristicile acestora, precum dizabilități sau gen. În speță, reclamantele au fost tratate în același mod ca și ceilalți beneficiari ai ajutorului pentru locuințe prin faptul că drepturile lor la ajutoare au fost reduse din aceleași motive și potrivit aceluiași criterii precum cele ale altor beneficiari. Astfel, problema care se ridică în speță este reprezentată de o pretinsă discriminare indirectă.

91. Problema care trebuie examinată este dacă, din partea autorităților statului pârât, a existat o omisiune discriminatorie în a face o distincție în favoarea reclamantelor pe baza faptului că circumstanțele lor relevante erau diferite în mod semnificativ de cele ale altor beneficiari ai ajutoarelor pentru locuință care au fost afectați de măsura în litigiu. Mai precis, problema este dacă, ca urmare a neefectuării unei distincții, măsura generală contestată, sub forma unor modificări legislative care afectează beneficiarii ajutoarelor pentru locuință, a fost pusă în aplicare astfel încât să producă în mod disproporționat efecte prejudiciabile reclamantelor în considerarea împrejurărilor specifice ale acestora care, în ceea ce o privește pe prima reclamantă, erau legate de dizabilitățile fiicei sale și, în ceea ce o privește pe cea de-a doua reclamantă, de genul acesteia.

(ii) Cu privire la tratamentul aplicat reclamantelor

92. În ceea ce privește efectele măsurii, Curtea observă că a fost o consecință anticipată a reducerii ajutoarelor pentru locuință faptul că toți beneficiarii care au experimentat o astfel de reducere riscă să își piardă locuințele. Într-adevăr, guvernul a susținut că această precaritate a fost scopul programului; pentru a stimula familiile să se mute (a se vedea pct. 74 supra).

Curtea admite argumentele reclamantelor potrivit cărora, în această privință, acestea se aflau într-o situație mult diferită și, în special, afectate de politică, întrucât au demonstrat că aveau o nevoie deosebită de a rămâne în locuințele lor adaptate în mod specific pentru motive legate în mod direct de situația lor. În cazul primei reclamante, pierderea locuinței sale ar cauza dificultăți excepționale, având în vedere dizabilitățile fizice și psihice grave ale fiicei sale. În cazul celei de-a doua reclamante, pierderea locuinței sale ar reprezenta un risc pentru siguranța personală. Astfel, din aceste motive, consecința măsurii a fost mult mai gravă pentru reclamante decât pentru celelalte persoane ale căror drepturi la ajutor pentru locuință au fost reduse.

93. Schema legislativă a anticipat, de asemenea, faptul că persoanele care s-au confruntat cu reducerea ajutorului pentru locuință ar putea echilibra această pierdere prin preluarea de chiriași și/sau prin muncă (a se vedea pct. 36 mai sus). Guvernul a susținut că aceste posibilități de compensare a ajutoarelor pentru locuință ar fi disponibile în mod egal pentru persoanele cu dizabilități și fără dizabilități (a se vedea pct. 75 mai sus). Cu toate acestea, Curtea observă că, din cauza situației lor vulnerabile, reclamantele au fost în mod semnificativ mai puțin în măsură decât alți beneficiari ai ajutorului pentru locuință să-și atenueze pierderile prin preluarea de chiriași sau prin muncă (a se vedea pct. 8 și 71 mai sus). Prin urmare, acestea nu dispuneau de aceleași posibilități pentru a atenua pierderea lor ca alți beneficiari ai ajutoarelor pentru locuință.

94. Curtea concluzionează că, având în vedere cele de mai sus, reclamantele, care au fost tratate în același mod ca și ceilalți beneficiari ai

ajutoarelor pentru locuință supuse reducerii, au suferit o atingere foarte mare în urma acestei măsuri, întrucât situația lor era semnificativ diferită din motive de dizabilitate, în ceea ce o privește pe prima reclamantă, și de gen, în ceea ce o privește pe cea de-a doua reclamantă.

95. Guvernul a argumentat că a eliminat omisiunea de a trata reclamanțele în mod diferit față de ceilalți beneficiari ai ajutorului pentru plata locuinței, oferindu-le celor dintâi menționate posibilitatea de a solicita și de a primi ALD. Curtea consideră că ar fi posibil să se examineze acordarea de ALD din această perspectivă. Cu toate acestea, întrucât instanțele naționale au considerat că este mai adecvat să examineze acest element în contextul justificării tratamentului, Curtea va urmări aceeași abordare.

(iii) Cu privire la aspectul dacă tratamentul a fost justificat din punct de vedere obiectiv și rezonabil

96. După ce a stabilit că reclamantelor, care au fost tratate în același mod ca și ceilalți beneficiari ai ajutorului pentru plata locuinței, chiar dacă circumstanțele lor erau în mod semnificativ diferite, li s-a adus o atingere semnificativă prin măsura incriminată – întrucât aveau o nevoie deosebită de a rămâne în locuințele lor special adaptate din motive legate în mod direct de statutul lor vulnerabil și erau mai puțin în măsură să contrabalanseze reducerea ajutorului pentru locuință – Curtea trebuie să determine dacă neluarea în considerare a acestei diferențe era discriminatorie. Un astfel de tratament este discriminatoriu dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; cu alte cuvinte, dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea *Guberina*, citată anterior, pct.69).

97. În împrejurările prezentelor cauze, în care pretinsa discriminare s-a bazat pe motive de dizabilitate și gen, și nu a rezultat dintr-o măsură tranzitorie efectuată cu bună-credință pentru a corecta o inegalitate — motive foarte importante ar fi necesare pentru a justifica măsura incriminată în privința reclamantelor (a se vedea supra, pct. 89).

98. În ceea ce privește obiectivul legitim al legislației, instanțele naționale au acceptat că acesta urmărea să limiteze cheltuielile publice prin asigurarea faptului că acei chiriași din sectorul social cu vârstă activă pentru muncă și care ocupau mai multe camere decât necesarul, trebuiau, ori de câte ori era posibil, să se mute în locuințe mai mici. De asemenea, reclamanțele au admis că acest obiectiv era legitim în termeni generali (a se vedea supra, pct. 71). Prin urmare, rămâne să se examineze dacă tratamentul acordat reclamantelor a fost justificat prin existența unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

99. Reclamanțele au susținut că măsura era disproporționată în ceea ce privește impactul asupra lor, în sensul că nu corespundea obiectivului legitim al măsurii. Este adevărat că guvernul nu a prezentat niciun motiv detaliat cu privire la modul în care impunerea măsurilor asupra reclamantelor ar putea

atinge obiectivele declarate de reducere a plăților ajutoarelor pentru locuință; și ar încuraja ocuparea forței de muncă. S-a admis că reclamantele ar trebui să aibă posibilitatea de a primi ALD, astfel încât să poată rămâne în locuințele lor adaptate (a se vedea supra, pct. 25 și 26). Prin urmare, nu reiese că obiectivele urmărite de modificările legislative ar fi putut fi realizate prin aplicarea lor în privința reclamantelor.

100. Cu toate acestea, la fel ca în cazul majorității plângerilor referitoare la o presupusă discriminare într-un sistem de ajutor social sau de pensii, problema supusă examinării Curții se referă la compatibilitatea sistemului cu art. 14, nu numai la situația de fapt sau la circumstanțele individuale ale anumitor reclamante sau ale altor persoane care sunt sau ar putea fi afectate de legislație (a se vedea *British Gurkha Welfare Society și alții*, citată anterior, pct. 63). Prin urmare, este oportun să se analizeze sistemul în ansamblu.

(a) Cu privire la prima reclamantă

101. În ceea ce privește sistemul în ansamblul său, cu trimitere la cauza primei reclamante, Curtea constată că, deși s-a recunoscut că mutarea ar fi extrem de perturbatoare și de indezirabilă pentru prima reclamantă, nu ar fi în opoziție fundamentală cu nevoile pentru locuințe special adaptate recunoscute persoanelor cu dizabilități, dar fără o nevoie de natură medicală pentru o cameră „suplimentară”, pentru a se muta în locuințe mai mici, adaptate în mod corespunzător.

102. În acest context, Curtea ia în considerare decizia guvernului de a acorda ajutor celor care nu intrau sub incidența exceptărilor prevăzute de regulament de a solicita ALD. Curtea ia act de faptul că schema ALD avea o serie de dezavantaje semnificative care au fost identificate de instanțele naționale, și anume că acordarea ALD avea un caracter pur discreționar; durata prestațiilor era incertă; aceste prestații se plăteau dintr-un fond plafonat; dar cuantumul lor nu putea fi utilizat pentru a înlocui întreaga valoare a deficitului (a se vedea supra, pct. 41). Pe de altă parte, schema a avut anumite avantaje prin faptul că permitea autorităților locale să ia decizii individualizate, ceea ce Curtea a identificat drept un element important pentru asigurarea proporționalității (a se vedea *a contrario Guberina*, citată anterior, pct. 93). În plus, alocarea ALD este supusă unor garanții, în special cerința ca autoritățile locale să ia decizii în lumina Legii privind drepturile omului și a obligației lor în ceea ce privește egalitatea de tratament în sectorul public, care, în opinia Curții, ar împiedica refuzul de a acorda ALD întrucât ar putea însemna că nu a fost îndeplinită nevoia reclamantei pentru o locuință adaptată în mod corespunzător. Curtea reține că primei reclamante i-a fost în fapt acordat ALD timp de mai mulți ani în urma modificărilor aduse Regulamentului privind ajutorul pentru locuință. În timp ce schema ALD ar putea fi caracterizată ca neasigurând același nivel de certitudine și stabilitate cu cel oferit de ajutoarele pentru locuință înainte de a fi reduse, punerea acesteia la dispoziție, însoțită de garanții, reprezintă un motiv suficient pentru

a convinge Curtea de faptul că mijloacele utilizate pentru punerea în aplicare a măsurii au avut o relație rezonabilă de proporționalitate cu obiectivul său legitim. Prin urmare, diferența de tratament constatată în cazul primei reclamante era justificată.

(β) A doua reclamantă

103. În cauza celei de a doua reclamante, Curtea observă că obiectivul legitim al sistemului actual – acela de a-i motiva pe cei care dispun de camere „suplimentare” să-și părăsească locuințele în favoarea altora mai mici – era în conflict cu obiectivul programelor Sanctuarului, care era acela de a le permite celor expuși riscului grav de violență domestică să rămână în locuințele lor în condiții de siguranță, dacă doresc acest lucru (a se vedea supra, pct. 19— 20).

104. Având în vedere cele două obiective legitime, dar contradictorii, Curtea consideră că impactul tratamentului aplicat celei de-a doua reclamante sau altor persoane care sunt găzduite prin programele Sanctuarului, în același mod ca orice alt beneficiar al ajutoarelor pentru locuință afectat de măsura incriminată, a fost disproporționat în sensul că nu corespundea obiectivului legitim al măsurii. Guvernul nu a furnizat niciun motiv important pentru a justifica stabilirea de priorități în ceea ce privește scopul sistemului actual în raport cu cel de a permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor în condiții de siguranță. În acest context, acordarea ALD nu ar putea face ca raportul dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit să fie proporțional atunci când acesta ar face parte din schema ce are scopul de a stimula rezidenții să își părăsească locuințele, fapt demonstrat de dezavantajele identificate (a se vedea supra, pct. 102).

105. În consecință, aplicarea Regulamentului B13 asupra acestui grup mic și ușor de identificat nu a fost justificată și este discriminatorie. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea reamintește, de asemenea, că, în contextul violenței domestice, a constatat că statele au datoria de a proteja integritatea fizică și psihică a unei persoane față de amenințările altor persoane, inclusiv în situațiile în care este în joc dreptul unei persoane de a se bucura de locuința sa liberă de orice tulburări de violență (a se vedea *Kalucza împotriva Ungariei*, nr. 57693/10, pct. 53, 24 aprilie 2012).

(iv) Concluzie

106. În consecință, nu a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție în ceea ce o privește pe prima reclamantă.

107. A fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție în ceea ce o privește pe a doua reclamantă.

III. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

108. Art. 41 din Convenție prevede:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

A. Prejudiciu

109. A doua reclamantă a solicitat douăsprezece mii de euro (12,000 de euro) cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral.

110. Guvernul a considerat că nimic din cauza celei de-a doua reclamante nu a justificat acordarea unei reparații echitabile.

111. Curtea consideră că a doua reclamantă a experimentat fără îndoială, o suferință și i-a acordat acesteia din urmă suma de zece mii de euro (10,000 de euro) pentru prejudiciul moral suferit.

B. Cheltuieli de judecată

112. A doua reclamantă nu a depus nicio cerere de acordare a cheltuielilor de judecată. Prin urmare, Curtea nu acordă nicio sumă în acest sens.

C. Dobânzi moratorii

113. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal, practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Hotărăște*, în unanimitate, să conexeze cererile;
2. *Declară*, în unanimitate, cererile admisibile;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție în ceea ce o privește pe prima reclamantă;
4. *Hotărăște*, cu cinci voturi la două, că a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție în ceea ce o privește pe a doua reclamantă;

5. *Hotărăște*, cu cinci voturi la două:

(a) că statul pârât trebuie să plătească celei de a doua reclamante, în termen de trei luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, în conformitate cu art. 44 § 2 din Convenție, suma de 10,000 EUR (zece mii de euro), care urmează să fie convertită în lire sterline la rata aplicabilă la data plății, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul moral;

(b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale;

6. *Respinge* cererea reclamantelor de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limba engleză, apoi comunicată în scris, la 24 octombrie 2019, în temeiul art. 77 § 2 și § 3 din Regulamentul Curții.

Abel Campos
Grefier

Ksenija Turković
Președinte

În conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și cu art. 74 § 2 din Regulamentul Curții, opinia separată a domnilor judecători Wojtyczek și Pejchal este anexată la prezenta hotărâre:

K.T.U.
A.C.

OPINIA COMUNĂ, PARȚIAL SEPARATĂ A JUDECĂTORILOR PEJCHAL ȘI WOJTYCZEK

Iar dacă persoanele nu sunt egale, rezultatele lor nu vor fi egale; și aceasta reprezintă sursa litigiilor și a acuzațiilor, atunci când persoane care sunt egale nu primesc rezultate similare sau când persoane care nu sunt egale beneficiază de aceleași rezultate (Aristotel, *Nicomachean Ethics*, Cartea a V-a, traducerea lui F.H. Peters, Londra, Kegan Paul 1893, p. 145).

1. Nu putem împărtăși opinia majorității potrivit căreia Convenția a fost încălcată în ceea ce o privește pe cea de a doua reclamantă. Recunoaștem că ambele reclamante se află într-o situație personală foarte dificilă; cu toate acestea, suntem de acord, în esență, cu abordarea Curții Supreme a Regatului Unit în prezenta cauză. În plus, avem rezerve serioase cu privire la motivarea majorității, pe care trebuie să recunoaștem că nu suntem în măsură să o înțelegem pe deplin.

2. Litigiile având ca obiect principiile egalității și nediscriminării sunt foarte specifice și diferă din multe puncte de vedere de alte cauze în materie de drepturi fundamentale. Doctrina, în una dintre lucrările fundamentale privind justiția socială, explică motivele acestei particularități după cum urmează:

„Din oricare parte am aborda problema, constatăm că nu există niciun mod în care putem decide că un anumit sistem juridic exclude anumite grupuri de cetățeni (sau îi discriminează pe aceștia în distribuirea drepturilor) pe baza caracteristicilor pur formale ale normelor juridice. Trebuie [...] să facem apel la hotărâri mai substanțiale cu privire la valoarea obiectivelor acestor norme și la relevanța mijloacelor juridice pentru atingerea acestor obiective. Spunem că legea este egală, întrucât credem că este exact așa și nu invers. Iluzia potrivit căreia egalitatea în fața legii poate fi stabilită independent de justetea materială a legii este foarte clar exprimată în aceste cuvinte de către Președintele Curții Supreme, Jackson: „Instanțele nu pot lua o măsură mai bună pentru a asigura că legile vor fi juste decât să solicite ca legile să fie egale în aplicarea lor”. [notă de subsol omisă] Însă înțelegem mai bine faptul că opiniile noastre cu privire la egalitatea în fața legii sunt determinate în mod inevitabil de opiniile noastre cu privire la ce lege este justă (în termeni ireductibili la standarde de echitate juridică) și nu prin anumite proprietăți obiective ale acestei legi.” (W. Sadurski, *Giving Desert Its Due. Justiția socială și teoria juridică*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht-Boston-Lancaster 1985, p. 96)

3. Jurisprudența Curții a stabilit o metodologie de aplicare a art. 14, inspirată în mod clar de tradiția lui Aristotel. Această abordare consacrată poate fi rezumată după cum urmează (a se vedea *Guberina împotriva Croației*, nr. 23682/13, 22 martie 2016, sublinierea noastră):

„68. Curtea a stabilit în jurisprudența sa că numai diferențele de tratament bazate pe **o caracteristică identificabilă, sau situație**, sunt de natură să constituie discriminare în sensul art. 14 (*Eweida și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 48420/10 și 3/04, pct. 86, CEDO 2013).

69. În general, pentru ca o chestiune să se poată întemeia pe art. 14, trebuie să existe o diferență de tratament între persoane aflate în situații asemănătoare sau similare [a se vedea *X și alții împotriva Austriei* (MC), nr. 19010/07, pct. 98, CEDO 2013]. Cu toate acestea, nu orice diferență de tratament va reprezenta o încălcare a art. 14. O astfel de diferență de tratament este discriminatorie dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; cu alte cuvinte, dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit [a se vedea *Fabris împotriva Franței* (MC), nr. 16574/08, pct. 56, CEDO 2013; *Weller împotriva Ungariei*, nr. 44399/05, pct. 27, 31 martie 2009; și *Topčić-Rosenberg împotriva Croației*, nr. 19391/11, pct. 36, 14 noiembrie 2013].

...

71. Curtea a admis de asemenea că o politică generală sau o măsură care generează în mod disproportionat efecte prejudiciabile asupra unui grup poate fi considerată discriminatorie chiar dacă nu vizează în mod special grupul respectiv și că o discriminare potențial contrară Convenției poate rezulta dintr-o situație *de facto* [a se vedea *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 57325/00, pct. 175, CEDO 2007-IV, și *Kurić și alții împotriva Sloveniei* (MC) nr. 26828/06, pct. 388, CEDO 2012]. Cu toate acestea, numai în cazul în care o astfel de politică sau măsură nu are o justificare „obiectivă și rezonabilă”, și anume dacă nu urmărește un „scop legitim” sau dacă nu există un „raport rezonabil de proporționalitate” între mijloacele utilizate și scopul urmărit [a se vedea *S.A.S. împotriva Franței* (MC), nr. 43835/11, pct. 161, CEDO 2014].”

Jurisprudența consacrată subliniază în continuare următoarele puncte [a se vedea *Thlimmenos împotriva Greciei* (MC), nr. 34369/97, CEDO 2000- IV]:

„44. Până în prezent, Curtea a considerat că dreptul prevăzut la art. 14 de a nu fi discriminat în exercitarea drepturilor garantate prin Convenție este încălcat atunci când statele tratează în mod diferit persoane aflate în situații similare, fără a furniza o justificare obiectivă și rezonabilă (a se vedea *Inze*, citată anterior, p. 18, pct. 41). Totuși, Curtea consideră că acesta nu este singurul aspect al interdicției discriminării prevăzute la art. 14. Dreptul de a nu fi discriminat în exercitarea drepturilor garantate prin Convenție este încălcat, de asemenea, atunci când statele, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, nu tratează în mod diferit persoane ale căror situații diferă în mod semnificativ.

...

46. Următoarea întrebare care trebuie abordată este dacă art. 14 din Convenție a fost respectat. Potrivit jurisprudenței sale, Curtea va trebui să examineze dacă refuzul de a trata în mod diferit reclamanta față de alte persoane condamnate pentru o infracțiune gravă a urmărit un obiectiv legitim. În caz afirmativ, Curtea va trebui să examineze dacă există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea hotărârea pronunțată în cauza *Inze*, citată anterior, *ibidem*).”

De asemenea, Curtea a subliniat [în *Kurić și alții împotriva Sloveniei* (MC), nr. 26828/06, pct. 388, CEDO 2012] că:

„... în anumite circumstanțe, lipsa oricărei încercări de a corecta inegalitatea prin tratament diferit poate, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, conduce, în sine, la o încălcare a articolului respectiv [a se vedea *Thlimmenos împotriva Greciei* (MC), nr. 34369/97, pct. 44, CEDO 2000-IV, și *Sejdić și Finci împotriva Bosniei Herțegovina* (MC), nr. 27996/06 și 34836/06, pct. 44, CEDO 2009].”

Potrivit jurisprudenței constante, aplicarea art. 14 este un exercițiu în două etape. Prima etapă constă în identificarea categoriilor de persoane în situații asemănătoare sau similare, precum și a categoriei de persoane aflate în situații diferite relevante. Această identificare se bazează în mod necesar pe alegerile fundamentale axiologice și, prin urmare, implică o putere discreționară a instanței foarte largă.

Cea de a doua etapă constă în criteriul referitor la o justificare „obiectivă și rezonabilă” fie pentru (i) a diferenția persoane aflate în situații similare, fie pentru (ii) a nu diferenția persoane aflate în situații semnificativ diferite. Justificarea este considerată obiectivă și rezonabilă dacă autoritățile urmăresc un „scop legitim” și dacă există un „raport rezonabil de proporționalitate” între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Răspunsul la aceste întrebări necesită o echilibrare a valorilor contradictorii. Aceasta se bazează, de asemenea, pe alegerile fundamentale axiologice și implică din nou o putere discreționară a instanței foarte largă.

În plus, observăm că, în anumite cazuri, Curtea, evaluând raportul rezonabil de proporționalitate, examinează măsurile legislative contestate *in abstracto*, analizând aspecte generale, și anume cele referitoare la categorii întregi de persoane afectate [a se vedea, de exemplu, hotărârea în cauza *Stec și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 65731/01 și 65900/01, pct. 54-67, CEDO 2006-VI], în timp ce, în alte cazuri, Curtea evaluează impactul măsurilor *in concreto*, și anume analizând situația individuală a reclamantului (a se vedea, de exemplu, hotărârea în cauza *Glor împotriva Elveției*, nr. 13444/04, pct. 89 și 96, CEDO 2009).

4. Majoritatea hotărăște următoarele la pct. 94 (sublinierea noastră):

„Curtea concluzionează că, având în vedere cele de mai sus, reclamantele, care au fost tratate în același mod ca și ceilalți beneficiari ai ajutoarelor pentru locuință supuse reducerii, au suferit o atingere foarte mare în urma acestei măsuri, întrucât situația lor era semnificativ diferită din motive de dizabilitate, în ceea ce o privește pe prima reclamantă, și de gen, în ceea ce o privește pe cea de-a doua reclamantă.”

Această opinie majoritară adaugă apoi două caracteristici ale celor două reclamante: (1) au demonstrat că aveau o **nevoie deosebită de a rămâne** în locuințele lor adaptate în mod specific pentru motive legate în mod direct de situația lor (pct. 92) și (2) din cauza situației lor vulnerabile, reclamantele au fost în mod semnificativ mai puțin în măsură decât alți beneficiari ai ajutorului pentru locuință să-și atenueze pierderile prin preluarea de chiriași sau prin muncă (pct. 93).

Observăm în acest context că majoritatea nu explică în mod clar care caracteristică este relevantă în scopul identificării: (i) situații similare și (ii) situații semnificativ diferite. Cu alte cuvinte, hotărârea nu delimitează cu precizie categoria de persoane care este tratată în mod similar, deși se află într-o situație diferită. Dacă îi înțelegem corect pe colegii noștri, în categoria persoanelor care primesc ajutoare pentru locuință trebuie să se facă distincția între trei subcategorii de persoane: (i) persoanele cu dizabilități sau cu copii

cu dizabilități care demonstrează o nevoie deosebită de a rămâne în locuințele lor adaptate în mod specific, (ii) victimele violenței bazate pe gen care demonstrează o nevoie deosebită de a rămâne în locuințele lor adaptate în mod specific și (iii) toate celelalte persoane care au dreptul la ajutor pentru locuință. Situațiile subcategoriilor (i) și (ii) ar fi semnificativ diferite de subcategoria (iii). Prin urmare, în cazul majorității, legislația de reducere a ajutoarelor pentru locuință nu a făcut distincție între persoanele aflate în situații semnificativ diferite.

Nu există nicio îndoială că persoanele cu anumite dizabilități au nevoi speciale legitime în ceea ce privește locuința — nevoi care trebuie să fie mai mari decât cele ale unei familii medii, obișnuite. De asemenea, este evident că numeroase victime ale violenței domestice necesită o protecție specială și că o locuință specială adaptată poate, într-o anumită măsură, să ofere o astfel de protecție. Totuși, toate aceste nevoi speciale legitime legate de locuințe pot fi satisfăcute în diferite locuințe. În special, nu s-a demonstrat că nu poate fi oferită o protecție eficientă împotriva unui agresor potențial în spații de cazare noi. Prin urmare, este dificil de acceptat afirmația potrivit căreia „[î]n cazul celei de-a doua reclamante, pierderea locuinței sale ar reprezenta un risc pentru siguranța personală” (a se vedea pct. 92). Din aceste motive, este dificil de înțeles de ce o anumită nevoie de a putea rămâne în aceeași locuință este o caracteristică specială care justifică o protecție sporită în temeiul Convenției. Caracteristica relevantă pentru criteriul privind discriminarea în prezenta cauză ar trebui să fie prezentată mai degrabă ca existența unor nevoi speciale legitime în ceea ce privește locuința — nevoi care să depășească nevoile unei familii medii, obișnuite. În acest context, remarcăm că pot exista persoane cu nevoi speciale legitime în ceea ce privește locuința care nu aparțin subcategoriilor (i) și (ii). În opinia noastră, presupunerea că toate persoanele care aparțin subcategoriei (iii) se află într-o situație care diferă în mod semnificativ de cea a persoanelor care aparțin subcategoriilor (i) și (ii) este problematică.

5. În pasajul citat anterior, majoritatea ia, ca punct de plecare în aprecierea cauzei celei de a doua reclamante, premisa unei diferențieri bazate pe gen. Constatăm, în acest sens, că există numeroase victime ale violenței domestice care nu au fost afectate de măsurile legislative contestate. În primul rând, violența domestică afectează toate clasele sociale și nu toate victimele violenței domestice au venituri reduse. În al doilea rând, nu toate victimele violenței domestice solicită protecție în cadrul programelor Sanctuarului. În al treilea rând, nu toate victimele violenței domestice care primesc ajutoare pentru locuință și care au beneficiat de protecție în cadrul programelor Sanctuarului vor fi obligate să se mute. În al patrulea rând, nu toate victimele violenței domestice insistă să rămână în aceeași locuință. Dimpotrivă, multe victime ale violenței domestice preferă să părăsească locul în care s-a produs violența domestică. Locuința veche le reamintește acestora momentele stresante și doresc să înceapă o viață nouă în altă parte. În al cincilea rând, nu

a fost furnizat niciun element de probă întemeiat pe date statistice care să demonstreze că legislația contestată afectează în principal victimele violenței bazate pe gen sau, mai general, că afectează, de exemplu, un procent clar mai ridicat de femei decât de bărbați (a se compara cu decizia în cauza *Hoogendijk împotriva Țărilor de Jos*, nr. 58641/00 din 6 ianuarie 2005).

Pe de altă parte, noua legislație afectează numeroase persoane care nu sunt victime ale violenței domestice și care au nevoi speciale și legitime în ceea ce privește locuința, cum ar fi persoanele cu dizabilități, persoanele cu puternice dificultăți psihologice de a se adapta la orice locuință nouă, familiile cu mai mulți copii etc.

De asemenea, remarcăm faptul că violența domestică nu are întotdeauna un impact semnificativ asupra capacității victimelor de a lucra și de a câștiga bani. Nu toate victimele violenței domestice sunt mult mai puțin în măsură decât alți beneficiari ai ajutoarelor pentru locuință pentru a atenua prin muncă pierderea lor.

Pentru toate aceste motive, nu putem fi de acord cu opinia potrivit căreia cea de a doua reclamantă a fost deosebit de prejudiciată deoarece situația sa era semnificativ diferită *din motive de gen*. Legislația contestată pare să fie neutră din punctul de vedere al genului. Urmând calea adoptată de majoritate, s-ar putea afirma, de asemenea, că aceeași legislație afectează o clasă semnificativă din punct de vedere numeric a persoanelor cu venituri mici care aparțin minorităților etnice, astfel încât ar fi vorba de o prezumție de discriminare rasială. Aceasta afectează, de asemenea, o categorie semnificativă de imigranți cu venituri mici, astfel încât să existe o prezumție de eroare sistematică împotriva imigranților.

6. În observațiile sale, a doua reclamantă și-a exprimat îngrijorarea profundă cu privire la ideea de a fi nevoită să se mute într-o altă locuință. În plus, judecătorii minoritari ai instanțelor naționale au luat în considerare faptul că este posibil ca ea să se confrunte cu dificultăți de adaptare la un nou mediu de viață (a se vedea pct. 29).

Am dori să subliniem aici, pe scurt, că nu dispunem de niciun element științific care să demonstreze că dificultățile specifice legate de adaptarea la un nou mediu de viață sunt o consecință tipică a violenței domestice.

7. În conformitate cu metodologia Curții descrisă mai sus, după ce a identificat o situație în care, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, a existat o deficiență în a trata în mod diferit persoane ale căror situații sunt semnificativ diferite, este necesar să se răspundă la întrebarea dacă există o justificare „obiectivă și rezonabilă” pentru o astfel de deficiență. În acest scop, trebuie să se examineze dacă deficiența de a trata reclamantul în mod diferit față de alte persoane a urmărit un obiectiv legitim și dacă exista un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

În cazul unei reduceri a prestațiilor de securitate socială, pentru a răspunde la aceste întrebări, este necesar să se evalueze, printre alte elemente, sarcina

economică efectivă asupra persoanelor afectate, precum și impactul economiilor asupra bugetului. Prin urmare, este necesar să se ia în considerare, în special, situația financiară (categoria de venituri) a persoanelor afectate, existența altor surse de venit și – dacă este cazul – cuantumul acestora, limitele cuantumului ajutorului pentru locuință, trebuie să fie îndeplinite nevoile financiare (în acest caz, nivelurile chiriilor), prețul satisfacerii aceleiași nevoi de pe piață (în acest caz, valoarea chiriei plătită pe piața liberă). Majoritatea nu a reușit să stabilească toate aceste elemente. Fără toate aceste date, aprecierea proporționalității devine irațională. În opinia noastră, nu există motive suficiente pentru a concluziona că autoritățile britanice nu au reușit să realizeze un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

8. În cadrul aprecierii proporționalității, majoritatea ia în considerare obiectivele programelor Sanctuarului. În opinia lor, obiectivul său principal este de a permite victimelor violenței domestice să rămână în aceeași locuință. Cu alte cuvinte, autorul violenței domestice ar trebui să se mute din locuință în timp ce victima ar trebui să aibă posibilitatea de a rămâne.

Suntem de acord cu această afirmație. Cu toate acestea, trebuie să se *adauge o rezervă* importantă. Dreptul victimei de a rămâne în aceeași locuință nu este absolut. Se acordă întotdeauna *rebus sic stantibus*. Premisa implicată este că victima nu ar trebui să fie extrasă din locuință ca urmare a violenței domestice, ci, în anumite circumstanțe, ar putea fi nevoită să plece pentru alte motive legitime. Victima poate rămâne în aceeași locuință atât timp cât are dreptul de ședere acolo. Legislația nu protejează împotriva altor factori care ar putea constrânge o persoană să se mute, cum ar fi pierderea de venituri, rezilierea contractului de închiriere de către proprietar, faptul că o persoană nu mai este eligibilă pentru locuințe sociale etc. Violența domestică nu implică o protecție sporită a chiriei în raporturile cu proprietarul. Obiectivul real al legislației — interpretat în contextul mai larg al tuturor dispozițiilor relevante — pare a fi acela de a permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor în condiții de siguranță **atât timp cât** nu sunt obligate să se mute din alte motive.

9. Majoritatea subliniază faptul că două acte legislative diferite au urmărit *două obiective legitime, dar contradictorii*. În opinia lor, „[g]uvernul nu a furnizat niciun motiv important pentru a justifica stabilirea de priorități în ceea ce privește scopul sistemului actual în raport cu cel de a permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor în condiții de siguranță” (a se vedea pct. 104). Această stabilire a priorităților presupus eronată este prezentată drept principalul motiv pentru a se constata o încălcare a Convenției.

Majoritatea pare să acorde o importanță deosebită argumentului potrivit căruia faptul de *permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor în condiții*

de siguranță este scopul efectiv al actului de legiferare. Întrebarea relevantă este mai degrabă dacă a permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor este o valoare protejată în temeiul Convenției. Ceea ce ar putea fi relevant este greutatea acestei valori, precum și greutatea valorilor contradictorii atribuite acestora în cadrul sistemului axiologic care stă la baza Convenției. În opinia noastră, Convenția păstrează tăcerea cu privire la această chestiune. În orice caz, majoritatea nu explică de ce Convenția ar impune stabilirea de priorități, în raport cu alte obiective, cu scopul de a permite victimelor violenței domestice care au beneficiat de protecție prin programele Sanctuarului să rămână în locuințele lor în condiții de siguranță.

În opinia noastră, faptul că două acte legislative diferite urmăresc obiective contradictorii este irelevant pentru soluționarea prezentei cauze. Constatăm, în acest sens, că legiuitorul urmărește mai multe obiective care sunt adesea în conflict, întrucât acestea nu pot fi realizate pe deplin în mod simultan. Un conflict de obiective urmărit de legiuitor este o situație tipică. Aceste conflicte sunt soluționate în practică prin dispoziții juridice specifice și detaliate care exprimă preferințele legiuitorului în ceea ce privește anumite situații. Măsurile contestate reflectă compromisul (între două obiective contradictorii) pe care legiuitorul britanic l-a considerat cel mai adecvat.

În plus, în cazul în care un act legislativ are inițial un obiectiv O1 și un act legislativ ulterior are un obiectiv O2 care se află într-un conflict aparent cu obiectivul O1, acesta din urmă va fi înțeles, de obicei, ca o redefinire a obiectivului inițial O1 într-un nou obiectiv O1bis, care este rezultatul ambelor acte legislative interpretate în mod sistemic.

10. Majoritatea nu definește cu precizie categoria de persoane care au fost afectate de o diferențiere contrară art. 14. Dacă înțelegem corect această parte a motivării, măsurile contestate sunt considerate disproporționate cu condiția să se refere la persoane care îndeplinesc cumulativ următoarele criterii: (i) primesc ajutoare pentru locuință; (ii) beneficiază de protecție în cadrul programelor Sanctuarului și (iii) trăiesc în locuințe cu camere „suplimentare”. Măsurile contestate sunt considerate proporționale în măsura în care se referă la toate celelalte persoane care au *demonstrat că aveau o nevoie deosebită de a rămâne în locuințele lor adaptate în mod specific pentru motive legate în mod direct de situația lor*.

Am dori să subliniem că prima reclamantă se află într-o poziție foarte dificilă. Dizabilitatea copilului său necesită o locuință adaptată situației copilului. Familia sa are nevoi speciale legitime în ceea ce privește locuința. Adaptarea locuinței lor la dizabilitate este, probabil, mai costisitoare decât aplicarea programului Sanctuarului. Nu vedem niciun motiv real pentru a face diferența între cele două reclamante. În opinia noastră, un raționament similar, bazat pe o stabilire a priorităților eronată, ar fi putut fi aplicat primei reclamante. Ar fi, de asemenea, justificat — sau la fel de nejustificat — să se afirme că *guvernul nu a furnizat niciun motiv important pentru a justifica*

stabilirea de priorități în ceea ce privește scopul sistemului actual în raport cu cel de a permite persoanelor cu dizabilități să rămână în locuințele lor.

11. Independența judiciară, fie la nivel național, fie la nivel internațional, înseamnă că nu ar trebui să existe nicio ingerință a puterii executive și legislative a statului în procesul de justiție. Ipoteza implicată este cea de reciprocitate. Independența judiciară este acceptată numai dacă sistemul judiciar se abține de la a interveni în procesele politice. Pentru ca puterea judecătorească să fie independentă, sfera judecătorească și cea politică trebuie să rămână separate.

După cum s-a explicat mai sus, principiile egalității și nediscriminării implică o putere discreționară foarte largă și, prin urmare, un risc de ingerințe nejustificate în sfera alegerilor politice. Prezenta cauză este o altă ilustrare a acestui pericol.

Orice legislație va diferenția. Aceasta diferențiază prin identificarea anumitor categorii de persoane, în timp ce omite a face distincție în cadrul acestora sau al altor categorii de persoane. Arta legiferării este arta diferențierii înțelepte. Prin urmare, orice legislație poate fi contestată din perspectiva principiilor egalității și nediscriminării, iar astfel de cauze au devenit din ce în ce mai frecvente în instanțe. În consecință, puterea judecătorească discreționară largă în temeiul acestor principii poate fi exercitată destul de frecvent. Problema devine și mai acută atunci când diferențierea se referă la distribuția resurselor publice. O revizuire a nediscriminării în ceea ce privește distribuția resurselor se transformă cu ușurință în procesul decizional cu privire la distribuția acestor resurse. Nu suntem convinși că procedurile judiciare sunt forul cel mai potrivit pentru un astfel de proces decizional. Alocarea rațională a banilor publici (sau mai exact ai contribuabililor) necesită o imagine de ansamblu, ținând seama de totalitatea fondurilor disponibile și de toate nevoile legitime. Având în vedere insuficiența resurselor disponibile și imensitatea nevoilor legitime, nu toate acestea pot fi satisfăcute, iar compromisuri foarte dureroase sunt inevitabile. Procedurile judecătorești din cauzele de discriminare aduc o viziune foarte fragmentară și limitată: acestea se concentrează asupra unui domeniu specific, în timp ce toate celelalte domenii ale vieții sociale sunt complet trecute cu vederea. În opinia noastră, judecătorul și, în special, judecătorul european, trebuie să fie extrem de precauți în ceea ce privește exercitarea puterii lor de apreciere în materie de egalitate și discriminare, în special dacă esența lor constă într-o alocare pretins deficitară a resurselor financiare. Majoritatea, abordând problema stabilirii priorităților obiectivelor legislative în mod independent de valorile Convenției, părăsește zona punerii în aplicare judiciară a drepturilor prevăzute de Convenție și intră în domeniul de elaborare a politicilor. Nu numai opiniile noastre cu privire la care lege este dreaptă, ci și opiniile noastre cu privire la mandatul acestei Curții sunt foarte diferite.