

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 11 décembre 2015

CDDH(2015)R84 Addendum IV

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME

(CDDH)

***L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité
sur les droits de l'homme en Europe***

Etude de faisabilité

84^e réunion

7 – 11 décembre 2015

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	La crise économique en Europe.....	4
III.	L'impact de la crise économique tel qu'appréhendé par divers organes et instances du Conseil de l'Europe.....	5
	A. La Cour européenne des droits de l'homme.....	5
	B. Le Comité européen des Droits sociaux.....	8
	C. Conférences récentes du Conseil de l'Europe consacrées à la crise économique...	9
	D. Le principe d'indivisibilité des droits de l'homme et la question de la cohérence des réponses apportées par le Conseil de l'Europe.....	10
IV.	L'impact de la crise économique sur les droits de l'homme dans divers domaines spécifiques.....	10
	A. Accès à la justice et procès équitable.....	10
	B. Les femmes et la crise économique/questions de genre.....	12
	C. Le chômage des jeunes et les enfants.....	13
	D. La surpopulation carcérale.....	15
	E. La protection des travailleurs migrants et des demandeurs d'asile.....	15
	F. Répercussions de la crise économique sur la cohésion sociale.....	17
V.	Le rôle des structures nationales des droits de l'homme en période de crise économique	18
VI.	Elaboration de critères pour l'imposition de mesures d'austérité.....	19
VII.	Considérations finales.....	20
	A. Le Comité des Ministres devrait-il s'abstenir de poursuivre toute activité liée à la crise économique ?.....	20
	B. Dans quels domaines le Comité des Ministres devrait-il envisager les nouvelles activités ?.....	21
VIII.	Conclusions.....	21

I. Introduction

1. Dans le mandat du Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) pour le biennium 2014-2015, le Comité des Ministres a demandé au CDDH qu' « une étude [soit] réalisée avant le 31 décembre 2014 sur la faisabilité de nouvelles activités ainsi que sur la révision d'instruments existants en vue de traiter de l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme en Europe »¹.

2. Pour préparer la présente étude de faisabilité, le CDDH, lors de sa 80^e réunion de novembre 2013, a chargé le Secrétariat de sélectionner dans une étude préliminaire les normes pertinentes existantes et d'identifier les questions ouvertes sur le sujet². Le CDDH a examiné cette étude préliminaire (document CDDH(2014)011) en juin 2014, lors de sa 81^e réunion. A cette occasion, le CDDH a également procédé à un échange de vues avec Mme Françoise Tulkens, ancienne Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, sur l'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe.

3. A l'issue de cet échange, le CDDH a nommé Mme Zinovia Stavridi (Grèce) rapporteure pour la préparation de l'étude de faisabilité. Le Comité a formulé les orientations suivantes pour la préparation de cette étude (voir le document CDDH(2014)R 81, paragraphes 17-20) :

“... Pour ce qui concerne le contenu et les résultats attendus de cette étude, le CDDH estime que toute option devrait être laissée ouverte pour le moment, y compris la possibilité qu'aucune activité ne soit menée, et que cela dépendra de l'éventuelle identification de lacunes justifiant la proposition de nouvelles activités par le CDDH. A cet égard, certaines délégations ont souligné que les normes régissant ce sujet pourraient être suffisantes, mais qu'il conviendrait de prêter attention plutôt aux lacunes dans leur mise en œuvre. Il a également été affirmé que plusieurs problèmes généralement liés à la crise économique et aux mesures d'austérité, y compris la pauvreté, n'ont pas été créés mais plutôt exacerbés par la crise. Le CDDH a également convenu aussi que l'étude devrait mettre l'accent plus sur l'impact de la crise que sur ses causes profondes. ... En plus des sujets indiqués dans les conclusions de l'étude préliminaire du Secrétariat, le CDDH indique comme éventuels thèmes à examiner les questions liées à l'égalité entre les femmes et les hommes et la question de l'indivisibilité des droits de l'homme dans ce contexte particulier. »

4. Le CDDH a examiné et discuté du projet d'étude de faisabilité lors de sa 82^e réunion en novembre 2014. Notant l'impossibilité, en raison du calendrier serré, de demander aux délégations des observations écrites sur le projet lesquelles auraient été utiles au vu de la complexité du sujet, le CDDH a estimé qu'il serait judicieux de finaliser les travaux sur le sujet en même temps que les propositions de travaux du CDDH pour le prochain biennium (voir CDDH(2014)R82, pages 9-10). Il a décidé par conséquent de demander au Comité des Ministres de reporter l'échéance pour l'adoption de son étude de faisabilité, demande de prorogation qui fut acceptée. Lors de sa 83^e réunion en juin 2015, le CDDH a débattu d'une version révisée du projet d'étude de faisabilité modifié à la lumière des commentaires formulés par les délégations et observateurs. Le comité a adopté l'étude de faisabilité lors de sa 84^e réunion le 11 décembre 2015.

¹ Mandats du CDDH et de ses instances subordonnées pour la période 2014-2015 (adoptés par les Délégués des Ministres le 21 novembre 2013).

² Rapport de la 79^{ème} réunion du CDDH (CDDH)R79, paragraphe 23.

II. La crise économique en Europe

5. La crise économique à laquelle l'Europe et le reste du monde ont été confrontés ces dernières années a engendré un certain nombre de défis pour la protection des droits civils, politiques, sociaux et économiques³, mais aussi pour l'état de droit, la démocratie, la stabilité politique et la cohésion sociale en Europe. Dans son « Rapport sur l'état de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe » du 17 avril 2014, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a déclaré que :

« Les droits de la personne humaine sont (...) menacés par les répercussions de la crise économique et par les inégalités grandissantes. ... les sociétés européennes ont souffert des effets de la récente crise économique, qui a profondément altéré la cohésion sociale dans de nombreux Etats membres et qui pourrait finir par compromettre l'état de droit et la démocratie. »⁴

6. Ces préoccupations ont été partagées par l'ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Sir Nicolas Bratza, qui a fait remarquer à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2012 que :

« La crise économique et l'instabilité politique qu'elle pourrait entraîner paraissent se développer sans limite, échappant à tout contrôle. Toutes nos sociétés sont confrontées à des difficultés qui étaient, il y a peu de temps encore, imprévisibles pour la plupart d'entre nous. ... Les droits de l'homme, la prééminence du droit, la justice paraissent perdre encore du terrain dans l'agenda politique de gouvernements en quête de solutions rapides ou simplement confrontés à des choix difficiles lorsque les fonds viennent à manquer. C'est dans des moments comme ceux-là que la société démocratique est mise à l'épreuve. Dans ce climat, nous devons garder à l'esprit que les droits de l'homme ne sont pas un luxe. »⁵

7. Comme l'a fait observer M. Dean Spielmann, l'ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, en janvier 2013 dans son allocution de bienvenue lors du séminaire sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique :

« En effet, ceux qui sont le plus affectés par la crise sont les personnes vulnérables, les prisonniers (dans les périodes difficiles les populations acceptent mal que des sommes importantes soient affectées à la rénovation des prisons), les migrants, qui ne sont pas accueillis avec enthousiasme, les retraités, dont les pensions sont réduites, c'est à dire ceux que notre Cour protège dans de nombreuses affaires. »⁶

8. Bien que la crise économique soit un phénomène mondial, la présente étude de faisabilité se contente d'analyser la manière dont la crise a affecté les droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe⁷.

9. Les conséquences de la crise économique perdurent en Europe, y compris leurs effets sur le système de protection des droits de l'homme. Comme le montre l'examen ci-après de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, l'équilibre entre les intérêts de certaines personnes et des questions politiques plus vastes en période de rareté des ressources et de crise économique est un thème récurrent, tout comme la question de savoir s'il convient d'accorder aux autorités nationales une marge d'appréciation pour trouver le juste équilibre entre ces intérêts, et, le cas échéant, laquelle.

³ Voir la présentation de J. Laffranque dans le document : Dialogue entre juges – « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique », janvier 2013, p. 7.

⁴ « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe » (SG(2014)1- Final), p. 5 et 40.

⁵ Le discours en question est reproduit dans le Rapport annuel 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg, 2013), p. 29-38 (citation extraite de la page 29).

⁶ Dialogue entre juges 2013, « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique », séminaire du 25 janvier 2013, p. 5.

⁷ L'étude emploie généralement le terme « crise économique » par souci de concision – et parfois, le terme « crises économique et financière » (pour prendre en compte à la fois la crise financière mondiale de 2007-2008 et la crise de la dette souveraine européenne qui a débuté en 2010).

III. L'impact de la crise économique tel qu'appréhendé par divers organes et instances du Conseil de l'Europe

10. Comme expliqué dans l'étude préliminaire et décrit en détail ci-après, divers organes et instances du Conseil de l'Europe ont abordé les conséquences de la crise économique d'une manière ou d'une autre⁸. Tant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), que le Comité européen des Droits sociaux (ci-après « le Comité ») ont été amenés à traiter dans leurs décisions des mesures d'austérité et d'autres réponses à la crise. Le Comité des Ministres a brièvement évoqué la crise dans sa Recommandation CM/Rec(2014)1 aux Etats membres relative à la Charte du Conseil de l'Europe sur les responsabilités sociales partagées. Ces dernières années, l'Assemblée parlementaire a adopté de nombreux instruments sur la crise économique dans tous ses aspects relatifs aux droits de l'homme⁹, tandis que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a examiné l'impact de la crise sous l'angle des collectivités locales¹⁰. Plusieurs autres organes de suivi, dont le Comité pour la prévention de la torture (CPT) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), se sont penchés sur l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme dans les limites de leurs mandats spécifiques, et le Commissaire aux droits de l'homme a fait de ce sujet un thème prioritaire et transversal couvrant une grande partie de ses activités au cours des trois dernières années¹¹. La section suivante donne un aperçu et une brève analyse de ces activités.

A. La Cour européenne des droits de l'homme

11. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu de nombreux arrêts faisant intervenir des paramètres économiques dans l'argumentation. Voici quelques exemples de cette jurisprudence, décrite plus en détail dans l'étude préliminaire, qui démontrent l'adéquation du système de la Convention pour demander des comptes aux États, que l'affaire soit ou non spécifiquement liée à la crise¹² :

⁸ L'étude préliminaire reprend également les réponses d'autres organisations internationales, comme les Nations Unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Organisation internationale du travail, qui ne sont pas entièrement reproduites dans la présente étude.

⁹ Voir, par exemple, la Résolution 1651 (2009) sur les conséquences de la crise financière mondiale, la Résolution 1673 (2009) sur les institutions économiques mondiales face aux défis de la crise financière, la Résolution 1718 (2010) sur l'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe, la Résolution 1719 (2010) et la Recommandation 1911 (2010) sur les femmes et la crise économique et financière, la Résolution 1746 (2010) et la Recommandation 1928 (2010) sur le thème « La démocratie en Europe : crises et perspectives », la Résolution 1800 (2011) sur le thème « Combattre la pauvreté », la Résolution 1882 (2012) et la Recommandation 2000 (2012) sur le thème « Des pensions de retraite décentes pour tous », la Résolution 1884 (2012) sur le thème « Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux », la Résolution 1885 (2012) et la Recommandation 2002 (2012) sur le thème « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière », la Résolution 1886 (2012) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, la Recommandation 1910 (2010) sur l'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe, la Résolution 1946 (2013) et la Recommandation 2020 (2013) sur l'égalité de l'accès aux soins de santé ainsi que la Résolution 1995 (2014) et la Recommandation 2044 (2014) sur le thème « Eradiquer la pauvreté des enfants en Europe », la Recommandation 1990 (2012) sur « Le droit de chacun de participer à la vie culturelle », la Résolution 1929 (2013) sur « La culture et l'éducation par les parlements nationaux : les politiques européennes », la Résolution 1930 (2013) et la Recommandation 2014 (2013) sur « Les jeunes Européens : un défi éducatif à relever d'urgence », la Recommandation 2015 (2013) sur « L'accès des jeunes aux droits fondamentaux » ainsi que la Résolution 2013 (2014) et la Recommandation 2054 (2014) sur « Bonne gouvernance et meilleure qualité de l'enseignement ».

¹⁰ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Résolution 357 (2013) et Recommandation 340 (2013) sur les réponses des collectivités locales et régionales à la crise économique, octobre 2013.

¹¹ Voir les rapports annuels d'activités 2012 (CommDH(2013)5, p. 16) et 2013 (CommDH(2014)5, p. 34) du Commissaire. En décembre 2013, le Commissaire a également publié un document thématique (« Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique ») qui expose les problèmes ayant trait aux droits de l'homme et formule des orientations à l'usage des Etats membres pour faire face à la crise (pour des informations plus détaillées, voir le paragraphe 40 de l'étude préliminaire).

¹² Voir l'étude préliminaire (paragraphe 4-23) ainsi que la présentation écrite du séminaire sur le sujet, organisé à la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2013, dans: Dialogue entre juges – « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique ».

- le décès de 15 enfants, survenu dans un institut pour enfants souffrant de graves handicaps mentaux, à cause d'un manque de nourriture, de chauffage et de soins de base dans un contexte de crise économique, que la Cour a considéré comme une violation de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹³ ;
- certains problèmes d'accès aux soins de santé pour des détenus ou des demandeurs d'asile, concernant les articles 2¹⁴ et 3¹⁵ de la CEDH ;
- des retraites et d'autres prestations sociales prétendument insuffisantes, qui pourraient en principe poser problème au titre de l'article 3 de la CEDH, même si la Cour n'a pas conclu à une violation dans cette affaire¹⁶ ;
- des conditions de détention en période de contraintes budgétaires, que la Cour a considérées comme une violation de l'article 3 de la CEDH¹⁷ ;
- la non-exécution d'un arrêt définitif par un tribunal national en raison des difficultés financières de l'Etat concerné, ce qui constituait une violation de l'article 6 de la CEDH¹⁸ ; ce problème structurel a affecté de nombreux pays et a parfois été traité par la Cour au moyen de la procédure d'arrêt-pilote¹⁹ ;
- l'inexécution d'un arrêt définitif concernant un relogement dans une affaire où les autorités avaient promis à la requérante un traitement prioritaire en raison de son logement dans des locaux indécents et insalubres, ce qui constituait une violation de l'article 6 de la CEDH²⁰ ; dans un autre arrêt-pilote, la Cour est allée plus loin et a mis en lumière l'existence d'un fossé entre d'une part l'obligation sociale de l'État de fournir un logement à certaines personnes et d'autre part l'incapacité des autorités de l'État à respecter cette obligation, en invoquant le plus souvent l'insuffisance des ressources disponibles²¹ ;
- le non-versement d'une indemnisation en raison de la longueur excessive de la procédure civile, où le requérant avait rencontré des difficultés financières en raison du retard, ce qui constituait une violation de l'article 6 de la CEDH²² ;
- le placement d'enfants en raison de la situation financière de leurs parents (et non du fait de troubles psychologiques, d'une incapacité éducative, d'actes de violence ou d'abus sexuels), que la Cour a considéré comme une violation de l'article 8 de la CEDH²³ ;
- des mesures de contrôle du loyer dans un contexte de crise du logement qui soulevaient des questions eu égard à l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH ; ces questions ont été traitées par la Cour aux termes d'une procédure d'arrêt-pilote close ultérieurement suite à l'introduction d'un mécanisme d'indemnisation²⁴ ;

¹³ *Nencheva et autres c. Bulgarie* (n° 48609/06), arrêt du 18 juin 2013, notamment paragraphes 117 et suivants.

¹⁴ *Nitecki c. Pologne* (n° 65653/01), arrêt du 21 mars 2002.

¹⁵ *Alexsanyan c. Russie* (n° 46468/06), arrêt du 22 décembre 2008.

¹⁶ *Larioschina c. Russie* (n° 56869/00), arrêt du 23 avril 2002, paragraphe 3. Voir également l'affaire *O'Rourke c. Royaume-Uni* (n° 39022/97, arrêt du 26 juin 2001), concernant un ancien détenu devenu sans abri après avoir été expulsé de son logement provisoire.

¹⁷ Voir, par exemple, *Orchowski c. Pologne* (n° 17885/04), arrêt du 22 octobre 2009, paragraphe 153.

¹⁸ Voir, par exemple, *Burdov c. Russie* (n° 59498/00), arrêt du 7 mai 2002, paragraphe 35.

¹⁹ *Burdov c. Russie (no.2)* (no. 33509/04), arrêt du 15 janvier 2009 ; *Olaru et autres c. Moldova* (nos. 476/07 et al.), arrêt du 28 juillet 2009 ; *Ivanov c. Ukraine* (no. 40450/04), arrêt du 15 octobre 2009.

²⁰ *Tchokontio Happi c. France* (no. 65829/12), arrêt du 9 avril 2015.

²¹ *Gerasimov et autres c. Russie* (nos. 29920/05 et al.), arrêt du 1er juillet 2014.

²² *Burdov c. Russie* (no. 59498/00), arrêt du 7 mai 2002.

²³ *Walla et Wallova c. République tchèque* (no. 23848/04), arrêt du 26 octobre 2006 ; *R.M.S. c. Espagne* (no. 28775/12), arrêt du 18 juin 2013.

²⁴ *Hutten-Czapska c. Pologne* (no. 35014/97), arrêt du 19 juin 2006 ; voir également le communiqué de presse du Greffe de la Cour daté du 31 mars 2011 dans cette affaire.

- l'expulsion programmée de plusieurs centaines de Roms d'un camp bien établi mais illégal sans proposition de logement, que la Cour a considérée comme une violation de l'article 8 de la CEDH²⁵ ;
- la perquisition du domicile d'une journaliste ayant révélé publiquement des informations sur les salaires dans le secteur public en temps de crise économique, que la Cour a jugée disproportionnée en vertu de l'article 10 de la CEDH²⁶ ;
- dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, l'acceptation par la Cour que la notion de « propriété » (biens) englobe toutes les prestations sociales, même celles qui sont non contributives²⁷.

12. Même si toutes ces affaires n'étaient pas directement en liaison avec la crise économique, la Cour a également eu à traiter un certain nombre d'autres affaires qui concernaient directement des mesures mises en œuvre par les Etats membres pour faire face à la crise économique. La plupart des arrêts étaient en rapport avec des plaintes au titre de l'article 1 du Protocole no. 1 de la CEDH. Dans l'affaire *Koufaki et ADEDY c. Grèce*²⁸, elle a examiné des requêtes introduites suite à l'adoption par le Gouvernement grec d'une série de mesures d'austérité, dont la baisse des salaires, pensions, primes et autres indemnités des fonctionnaires, en vue de réduire les dépenses publiques et de réagir à la crise économique et financière frappant le pays. Ces requêtes ont été déclarées irrecevables pour défaut manifeste de fondement, sachant que l'adoption de ces mesures avait été justifiée par la crise exceptionnelle et sans précédent dans l'histoire récente de la Grèce, qui nécessitait la réduction immédiate des dépenses publiques. Réaffirmant la grande latitude dont dispose le législateur pour mener une politique économique et sociale, la Cour a estimé que les buts des mesures étaient d'intérêt général et coïncidaient avec ceux des Etats membres de la zone euro ayant une obligation de discipline budgétaire et de préservation de la stabilité de la zone²⁹. Adoptant un raisonnement similaire, la Cour a déclaré manifestement non fondées des requêtes introduites pour protester contre des mesures de réduction de pensions des fonctionnaires concernant des jours fériés et des primes de Noël au Portugal³⁰ ou contre la réduction temporaire des pensions des juges en Lituanie³¹, prises en réaction à la crise économique. Cependant, les plaintes ne se limitaient pas à l'article 1 du Protocole no. 1 de la CEDH. Dans *Adorisio et autres c. Pays-Bas*³², la Cour a estimé que certaines restrictions au droit procédural dans une procédure contestant les mesures économiques adoptées dans le secteur bancaire (dans cette affaire, il s'agissait de l'expropriation de

²⁵ *Yordanova c. Bulgarie* (n° 25446/06), arrêt du 24 avril 2012. Voir également *Winterstein c. France* (n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013).

²⁶ *Nagla c. Lettonie* (n° 73469/10), arrêt du 16 juillet 2013.

²⁷ *Stec et autres c. Royaume-Uni* (n° 65731/01 et 65900/01), arrêt du 6 juillet 2005 (Grande Chambre), paragraphe 51.

²⁸ *Koufaki et Adedy c. Grèce* (nos. 57665/12 and 57657/12), arrêt du 7 mai 2013.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 31 : « La Cour rappelle que les Etats parties à la Convention jouissent d'une marge d'appréciation assez ample lorsqu'il s'agit de déterminer leur politique sociale. L'adoption des lois pour établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'Etat impliquant d'ordinaire un examen de questions politiques, économiques et sociales, la Cour considère que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées qu'un tribunal international pour choisir les moyens les plus appropriés pour parvenir à cette fin et elle respecte leurs choix, sauf s'ils se révèlent manifestement dépourvus de base raisonnable. »

³⁰ *Da Conceição Mateus et Santos Januário c. Portugal* (n°62235/12 et 57725/12), arrêt du 8 octobre 2013. Notons cependant que la Cour a déclaré que la marge d'appréciation avait certaines limites : « la marge d'appréciation dont dispose les Etats parties dans ces domaines particuliers n'est pas illimitée. La Cour doit avoir l'assurance qu'un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En particulier, la Cour doit vérifier si l'ingérence de l'Etat a fait peser sur la personne concernée une charge disproportionnée et excessive... » (para. 23). Notons également le récent arrêt dans l'affaire *da Silva Carvalho Rico c. Portugal* (no. 13341/14, décision de recevabilité du 24 septembre 2015) concernant la diminution des pensions de retraite à la suite des mesures d'austérité : estimant que la demande était manifestement non fondée eu égard à la plainte en vertu de l'article 1 du Protocole No. 1, la Cour a noté en particulier l'intérêt général en jeu au Portugal au moment de la crise financière et le caractère limité et temporaire des mesures appliquées au régime de retraite du requérant.

³¹ *Savickas et autres c. Lituanie* (n° 66365/09 et al.), arrêt du 15 octobre 2013.

³² *Adorisio et autres c. Pays-Bas*, no. 47315/13, arrêt du 17 mars 2015.

valeurs détenus par l'administration dans un conglomérat du secteur de la banque et de l'assurance) ne violaient pas l'article 6 de la CEDH, estimant que les contraintes de temps imposées aux requérants ne les avaient pas empêchés d'introduire un recours effectif. Une autre affaire récente, bien que ne faisant pas explicitement référence à la crise financière, a trait à l'article 8 de la CEDH : dans *McDonald c. Royaume-Uni*³³, qui reposait sur une décision des autorités nationales de ne pas mettre à la disposition de la requérante une personne restant avec elle la nuit pour l'aider à utiliser les toilettes, la Cour a réaffirmé la grande latitude dont disposent les États pour fixer leurs priorités dans l'allocation de ressources nationales rares. En estimant qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 8 de la CEDH (hormis durant une certaine période au cours de laquelle ces mesures étaient dépourvues de base légale), la Cour a estimé que les autorités disposaient d'une large marge d'appréciation dans les questions de politique générale, y compris les politiques sociales, économiques et de soins de santé³⁴.

B. Le Comité européen des Droits sociaux

13. Dans ce contexte, le Comité européen des Droits sociaux a précisé dans l'introduction générale de ses Conclusions pour 2009, que « la grave crise économique et financière qui a éclaté en 2008 et 2009 a cependant eu, d'ores et déjà, des répercussions importantes sur les droits sociaux, en particulier ceux qui relèvent du groupe thématique 'Santé, sécurité et protection sociales' de l'actuel cycle d'examen »³⁵ Il a noté avec préoccupation que la hausse du chômage met en péril les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale, en ce que le nombre des allocataires augmente alors que les recettes tirées de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale diminuent³⁶. Le Comité a jugé que la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte, qu'ils soient liés aux soins de santé, à la sécurité sociale ou à la protection sociale³⁷. En 2013, le Comité a procédé à un examen des droits relatifs aux soins de santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale, et conclu à une hausse du nombre de violations par rapport au précédent cycle d'examen quatre années auparavant³⁸. Il a souligné dans ses conclusions que les mesures d'austérité soumettent les systèmes de santé à une pression croissante, remettant en cause le respect de l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée)³⁹ qui impose une série d'obligations visant à garantir le droit aux soins de santé.

14. Le Comité s'est également prononcé sur plusieurs réclamations collectives concernant des mesures d'austérité en Grèce, dans lesquelles il a relevé plusieurs violations de la Charte sociale européenne. La réclamation collective *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce (n° 1)* concernait des dispositions législatives ayant trait à l'austérité permettant, pendant une période d'essai de douze mois, de licencier sans préavis ni indemnité des salariés en contrat à durée

³³ *McDonald c. Royaume-Uni*, no. 4241/12, arrêt du 20 mai 2014.

³⁴ *Ibid.*, para. 54.

³⁵ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIX-2 (2009) : Introduction générale, paragraphe 15.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Comité européen des Droits sociaux, Rapport d'activité 2013, p. 18. Dans ce contexte, voir également le rapport du Secrétaire Général « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe » (SG(2014)1-Final), p. 40.) et son communiqué de presse du 28 janvier 2014 (« Le Secrétaire Général demande une meilleure protection des droits sociaux en période d'austérité ») : « Le Secrétaire Général (...) a demandé aux gouvernements européens et aux organisations internationales de prêter plus d'attention aux droits économiques et sociaux lors de la mise en œuvre de mesures d'austérité ».

³⁹ Tout au long du texte, il est entendu que les alternatives mentionnées (Charte sociale européenne et Charte sociale européenne révisée) s'appliquent respectivement aux Etats membres ayant ratifié l'instrument pertinent en question.

indéterminée⁴⁰. Constatant une violation de l'article 4(4) de la Charte, qui reconnaît le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi, le Comité a souligné que, si la crise économique peut légitimement conduire à des réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, ces réaménagements ne sauraient se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires de droits reconnus par la Charte⁴¹.

15. Dans une autre réclamation collective, le Comité a examiné des dispositions législatives ayant trait à l'austérité concernant le chômage des jeunes, analysées plus en détail ci-dessous⁴². Le Comité a également statué dans plusieurs autres affaires⁴³ sur la réforme, entreprise dans le cadre des mesures d'austérité, des régimes de vieillesse en Grèce après une réduction drastique de la plupart de ces pensions, et a conclu à une violation de l'article 12 (3) de la Charte (obligation de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut) dans la mesure où les mesures restrictives semblaient avoir conduit à la privation d'une partie de la population d'une part considérable de ses moyens de subsistance⁴⁴.

C. Conférences récentes du Conseil de l'Europe consacrées à la crise économique

16. Dans le contexte actuel, les divergences mises en avant par le Comité entre les normes de l'Union européenne et la Charte sociale européenne (révisée)⁴⁵ sont également d'une importance particulière. Dans son rapport sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe » d'avril 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a souligné l'urgence de trouver des solutions pragmatiques pour résorber les contradictions entre les deux groupes de normes⁴⁶. A cet effet, le Conseil de l'Europe (en coopération avec le Gouvernement italien) a organisé une conférence de haut niveau à Turin les 17-18 octobre 2014, réunissant des personnalités politiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne afin de procéder à un échange de vues et de trouver des solutions politiques pour relever le défi de faire respecter les droits de l'homme en période d'austérité. Cette conférence a marqué le lancement du « Processus de Turin », visant au « *renforcement du système normatif de la Charte au sein du Conseil de l'Europe et dans ses relations avec le droit de l'Union européenne. L'objectif est d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et économiques fondamentaux, à côté des droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, sur le plan continental.* »⁴⁷.

⁴⁰ *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce (n° 65/2011)*, décision sur le bien-fondé de la réclamation adoptée le 23 mai 2012.

⁴¹ *Ibid.*, para. 17.

⁴² *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce (n° 66/2011)*, décision sur le bien-fondé de la réclamation adoptée le 23 mai 2012 ; voir ci-dessous, paragraphe 24. .

⁴³ *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce (n° 76/2012)* ; *Fédération panhellénique des pensionnés de la fonction publique (POPS) c. Grèce (n° 77/2012)* ; *Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes-Pirée (ISAP) c. Grèce (n° 78/2012)* ; *Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce (n° 79/2012)* ; et *Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce (n° 80/2012)*. Toutes les décisions sur le bien-fondé ont été rendues le 7 décembre 2012.

⁴⁴ Selon le Comité, le fait que la réforme des régimes de retraite a été mise en œuvre dans le but d'honorer un accord international conclu avec la Commission européenne, le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne (la « Troïka ») ne soustrait pas cette réforme du champ d'application de la Charte.

⁴⁵ Voir la réclamation collective *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède (n° 85/2012)*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013 : dans sa décision, le Comité a constaté une violation du droit de négocier collectivement et du droit de grève en rapport avec des mesures qui avaient été adoptées suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

⁴⁶ « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe » (SG(2014)1- Final), p. 41.

⁴⁷ Voir le site web du Conseil de l'Europe, « Le processus de Turin pour la Charte sociale européenne », pour de plus amples informations, dont un rapport général de la conférence (<http://www.coe.int/en/web/portal/high-level-conference-esc-2014>).

17. Ce processus englobe une série d'initiatives destinées à concrétiser les priorités communes identifiées lors de la conférence, en coopération avec l'Union européenne et ses Etats membres. Parmi ces initiatives, on peut citer la récente conférence sur « L'avenir de la protection des droits sociaux en Europe », organisée à Bruxelles les 12-13 février 2015 par la présidence belge du Comité des Ministres en coopération avec le Conseil de l'Europe. Le « Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe » du 13 mars 2015, élaboré après la conférence par des experts indépendants, précise la *nécessité de mieux prendre en compte les exigences des droits sociaux dans les politiques menées en Europe, notamment en réponse à la crise économique, financière et de la dette souveraine ; et de renforcer à cet effet la possibilité de recours juridiques contre les atteintes aux droits sociaux.* »⁴⁸.

D. Le principe d'indivisibilité des droits de l'homme et la question de la cohérence des réponses apportées par le Conseil de l'Europe

18. Le CDDH reconnaît l'action du Conseil de l'Europe dans la promotion de l'indivisibilité des droits de l'homme et note les propos de la Cour selon lesquels « nulle cloison étanche » ne sépare les droits économiques et sociaux des droits civils et politiques.⁴⁹ Il relève également que le « processus de Turin » récemment lancé vise au renforcement de la Charte sociale européenne, y compris par le biais d'une augmentation du nombre de ratifications par les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'une meilleure acceptation de la procédure de réclamation collective. Par ailleurs, le CDDH reconnaît que, par nature, une crise économique altère dans une large mesure les droits sociaux et économiques.

19. Le CDDH relève que les différents organes du Conseil de l'Europe semblent adopter une approche globalement homogène dans la majorité de leurs réponses dans ce domaine. En cas de divergence d'approches, comme cela ressort de la comparaison ci-dessus de la façon dont la Cour et le Comité ont appréhendé des recours contre des mesures d'austérité instaurées au lendemain de la crise économique⁵⁰, les décisions doivent également être perçues dans leurs contextes différents. Des raisons spécifiques peuvent par conséquent motiver les décisions divergentes, compte tenu en particulier de la nature et des niveaux de l'examen exercé par les organes concernés. Dans ce contexte, le CDDH souligne le caractère non-judiciaire du Comité, qui est l'un des trois organes surveillant la conformité du droit et de la pratique des Etats parties avec la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte sociale européenne (révisée). Il rappelle que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas ratifié la Charte sociale européenne (révisée) de 1996 et le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158).⁵¹ Le CDDH estime que toute question relevant de ce domaine devrait être tranchée par les instances compétentes, sans que le Comité des Ministres n'entreprenne une quelconque activité spécifique visant à concilier les approches adoptées à ce jour.

IV. L'impact de la crise économique sur les droits de l'homme dans divers domaines spécifiques

A. Accès à la justice et procès équitable

20. En période de crise économique, le droit à l'accès à la justice peut être mis à mal. En octobre 2014, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a conclu dans son rapport d'évaluation que si dans la moitié des Etats examinés la justice semblait avoir été protégée

⁴⁸ Le document est disponible sur le site web de la Charte sociale européenne.

⁴⁹ Voir par exemple, *Airey c. Irlande* (no. 6289/73), arrêt du 6 février 1981, para. 26.

⁵⁰ Voir ci dessus, paras. 12-15 de la présente étude.

⁵¹ A ce stade, 15 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, alors que 33 Etats membres ont ratifié la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163).

budgétairement des effets de la crise, cette dernière avait un impact clair sur l'évolution des budgets dans d'autres pays, où les ressources humaines sont souvent touchées⁵². La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a joué un rôle significatif dans ce domaine, surtout depuis l'affaire historique *Airey c. Irlande*, dans laquelle elle a développé le principe de protection effective des droits définis par la Convention concernant l'aide juridictionnelle visée à l'article 6 de la CEDH (droit à un procès équitable) et affirmé que la Convention avait pour but de protéger « des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs »⁵³. S'agissant du droit à l'exécution d'une décision rendue par une juridiction nationale aux termes de l'article 6 de la CEDH, la Cour a estimé qu'une autorité de l'Etat ne saurait prétexter du manque de fonds pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice⁵⁴. Même si un retard dans l'exécution d'un jugement peut se justifier dans des circonstances particulières, la Cour a jugé qu'un tel retard ne peut avoir pour conséquence une atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 de la CEDH, et que le requérant n'aurait pas dû être empêché de bénéficier de l'exécution d'une décision judiciaire rendue en sa faveur au motif que l'Etat rencontre des difficultés financières. Dans un arrêt pilote, la Cour a jugé que « quelle que soit la complexité de ses procédures d'exécution ou de son système budgétaire, l'Etat demeure tenu par la Convention de garantir à toute personne le droit à ce que les jugements obligatoires et exécutoires rendus en sa faveur soient exécutés dans un délai raisonnable »⁵⁵. Dans une autre affaire, la Cour a appliqué des mesures provisoires pour le paiement d'indemnités en raison de la durée excessive des procédures afin d'éviter au requérant - dont la situation était connue de l'Etat - des difficultés financières graves⁵⁶. L'année passée, la Cour a estimé dans l'arrêt pilote *Gerasimov et autres c. Russie*⁵⁷ que la durée excessive d'exécution de jugements nationaux concernant des allocations de logement et des services publics constituait une violation des articles 6 et 13 de la CEDH. Dans cette affaire, la Cour a relevé l'existence d'un fossé entre, d'une part, l'obligation sociale de l'Etat de fournir un logement à certaines personnes et, d'autre part, l'incapacité des autorités à respecter ces obligations, en invoquant, le plus souvent, l'insuffisance de ressources disponibles. A cet égard, la Cour a répété qu'en vertu de sa jurisprudence, une autorité de l'Etat ne saurait prétexter du manque de fonds pour ne pas honorer, dans des délais raisonnables, une dette fondée sur une décision de justice. Finalement, il convient enfin de noter qu'en mars 2015, la Cour a conclu dans l'affaire *Adorisio et autres c. Pays-Bas*⁵⁸ que certaines restrictions des droits procéduraux dans des procédures contestant l'urgence des mesures économiques adoptées dans le secteur bancaire n'étaient pas en violation de l'article 6 de la CEDH⁵⁹.

21. En décembre 2012, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne a organisé une conférence intitulée : « La justice en période d'austérité - défis et opportunités pour l'accès à la justice. »⁶⁰. La conférence avait pour but d'examiner les politiques existantes et de discuter des forces et faiblesses des différents systèmes judiciaires et de leurs mécanismes de financement, ainsi que des perspectives de réforme. Tout au long de la conférence, plusieurs groupes de travail se sont notamment intéressés aux technologies en ligne pour améliorer la connaissance des procédures juridiques par le public, mais aussi à la garantie de l'accès à un avocat et de l'accès à l'assistance juridique en période de restrictions budgétaires. En sa qualité d'intervenant principal, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a suggéré que des dispositifs d'aide

⁵² Rapport de la CEPEJ sur « Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (données 2012) : efficacité et qualité de la justice », p. 479.

⁵³ *Airey c. Irlande* (n° 6289/73), arrêt du 6 février 1981, paragraphe 26

⁵⁴ *Burdov c. Russie* (n° 59498/00), arrêt du 7 mai 2002, paragraphe 35.

⁵⁵ *Burdov c. Russie* (n° 2) (n° 33509/04), arrêt du 15 janvier 2009, paragraphe 70.

⁵⁶ *Guidi c. Italie* (n° 32374/96), arrêt du 19 décembre 2002. L'application de l'article 39 du Règlement de la Cour dans cette affaire a été couverte par F. Tulkens dans le document : Dialogue entre juges – « La mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique », janvier 2013, p. 22.

⁵⁷ *Gerasimov et autres c. Russie* (nos 29920/05 et al.), arrêt du 1^{er} juillet 2014.

⁵⁸ *Adorisio et autres c. Pays-Bas*, no. 47315/13, arrêt du 17 mars 2015.

⁵⁹ Voir ci-dessus, para. 12 de la présente étude.

⁶⁰ Voir le résumé de la Conférence sur le site web de l'Agence des droits fondamentaux (<http://fra.europa.eu/fr>).

juridique, des possibilités d'engager des actions en justice dans l'intérêt général et des mécanismes de plaintes aisément accessibles soient mis en place pour répondre aux besoins des groupes qui sont les plus touchés par la crise. Il a aussi souligné les difficultés rencontrées par de nombreux Etats membres s'agissant du fonctionnement de leurs systèmes judiciaires, qui se traduisent notamment par des durées excessives de procédures et la non-exécution de décisions définitives⁶¹.

B. Les femmes et la crise économique/questions de genre

22. En 2010, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1719 (2010) et la Recommandation 1911 (2010) sur « les femmes et la crise économique et financière », notant que les femmes sont davantage touchées par la crise économique que les hommes⁶². Entre autres recommandations formulées dans les deux instruments, l'Assemblée parlementaire a invité les Etats membres à faire de l'égalité et de l'équilibre entre les femmes et les hommes une priorité et à appliquer les recommandations de l'Assemblée visant à renforcer la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux et à combler le fossé salarial entre les femmes et les hommes⁶³. Elle a aussi recommandé l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme pour y inscrire le droit à l'égalité pour les femmes et les hommes, assorti des dérogations nécessaires pour permettre des mesures de discrimination positive en faveur du sexe sous-représenté.

23. En réponse à la Recommandation 1911 (2010) du 8 décembre 2010, le Comité des Ministres a souligné que les progrès enregistrés dans le passé par les femmes ne devaient en aucun cas être effacés en raison de la crise économique, et que les Etats membres devaient promouvoir l'équilibre entre les sexes dans les postes de direction et de prise de décision. Il a aussi évoqué les normes juridiques du Conseil de l'Europe en vigueur en matière de non-discrimination (y compris le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que sa déclaration intitulée « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » adoptée le 12 mai 2009, dans laquelle le Comité demandait instamment aux Etats membres de s'engager fermement à combler le fossé entre l'égalité en fait et en droit⁶⁴.

24. Dans un carnet des droits de l'homme intitulé « Protéger les droits des femmes pendant la crise », publié en juillet 2014, le Commissaire aux droits de l'homme a souligné la féminisation croissante de la pauvreté qui s'observe dans la plupart des pays européens touchés par la crise. Réaffirmant les préoccupations soulevées tant par l'Assemblée parlementaire que le Parlement européen⁶⁵, il a également fait observer que les femmes en situation de pauvreté ou risquant de basculer dans la pauvreté sont plus susceptibles d'occuper un emploi mal rémunéré, précaire ou non déclaré, y compris dans le domaine des services domestiques, et qu'elles sont vulnérables à l'exploitation et à la traite des êtres humains. Les femmes dépendant plus que les hommes des prestations sociales, les coupes budgétaires pratiquées dans le système de protection sociale ont compromis davantage encore l'exercice de leurs droits sociaux et économiques. Dans la mesure où les femmes vivent plus longtemps et plus souvent seules que les hommes, elles sont plus durement touchées par la stagnation du montant des pensions. En raison des restrictions budgétaires, des foyers pour femmes ont dû fermer alors que le nombre de femmes victimes de violences est en

⁶¹ Voir le rapport annuel d'activités 2012 du Commissaire (CommDH(2013)5, p. 16).

⁶² Résolution 1719 (2010) sur « Les femmes et la crise économique et financière », paragraphes 1 à 3. Voir également le rapport éponyme de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (Doc. 12195, rapporteure : Mme Memecan).

⁶³ Recommandation 1911 (2010) sur « Les femmes et la crise économique et financière », paragraphe 2.2.

⁶⁴ A ce propos, le Comité des Ministres a aussi fait référence à la Résolution « Combler le fossé entre l'égalité de jure et l'égalité de facto pour réaliser une véritable égalité entre les femmes et les hommes » et au plan d'action adopté par la 7e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'égalité entre les femmes et les hommes (Bakou, 24-25 mai 2010)

⁶⁵ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2013 sur les répercussions de la crise économique sur l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes (2012/2301(INI))

augmentation dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Commissaire a également cité un rapport de la Commission européenne⁶⁶ utilisant l'expression « abstraction des questions de genre lors de la réduction des dépenses publiques », et invité les gouvernements européens à garantir l'égalité d'accès des femmes aux droits de l'homme. Il a conclu en évoquant la nécessité manifeste d'évaluer systématiquement l'impact de la crise économique et des mesures de relance sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

25. Tenant compte de la réponse du Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire en 2010, la proposition de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme soumise par l'Assemblée, dans le but d'y inscrire le droit à l'égalité pour les femmes et les hommes, ne semble pas faisable, aussi à la lumière du Protocole n° 12 à la Convention qui prévoit une clause générale de non-discrimination et de l'article 20 de la Charte sociale européenne révisée. Le CDDH relève toutefois que l'importance de la dimension de genre de la crise économique a été soulignée par différents organes du Conseil de l'Europe et par l'Union européenne. Dans ce contexte, il convient de noter que la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017 contient un objectif spécifique intitulé « Intégrer dans toutes les politiques et dispositions une démarche soucieuse de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

C. *Le chômage des jeunes et les enfants*

26. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu de nombreux arrêts concernant les droits de l'homme des jeunes. En outre, la Charte sociale européenne (révisée) fait explicitement référence aux jeunes en garantissant leur protection sociale, juridique et économique. Parmi les décisions du Comité européen des Droits sociaux, il convient de mentionner la réclamation collective suivante qui présente un intérêt particulier dans le présent contexte. Dans l'affaire *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce (n° 2)*⁶⁷, le Comité a jugé que les dispositions législatives d'austérité permettant la stipulation de « contrats spéciaux d'apprentissage » à durée déterminée entre employeurs et jeunes âgés de 15 à 18 ans, en dehors des principales garanties prévues par le droit du travail et de la sécurité sociale, étaient contraires à plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne (révisée). Le Comité a noté que les dispositions législatives avaient établi une catégorie à part de travailleurs, qui étaient exclus de la protection sociale offerte par le système de sécurité sociale dans son ensemble⁶⁸. Le dernier volet de la requête concernait l'introduction d'un salaire minimum moins élevé pour les jeunes âgés de moins de 25 ans s'engageant pour la première fois sur le marché du travail, pour lequel le Comité a conclu à une violation de l'article 4 (1) (également à la lumière de la clause de non-discrimination contenue dans le Préambule de la Charte de 1961) garantissant une rémunération équitable, après avoir souligné que ce salaire minimum apparaissait être en deçà du seuil de pauvreté.

27. Il y a deux ans, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1885 (2012) et la Recommandation 2002 (2012) sur « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière »⁶⁹. Dans ces instruments, l'Assemblée

⁶⁶ Commission européenne, « L'impact de la crise économique sur les femmes et les hommes et sur les politiques d'égalité », résumé, décembre 2012.

⁶⁷ *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce (n° 66/2011)*, décision sur le bien-fondé de la réclamation adoptée le 23 mai 2012.

⁶⁸ *Ibid.*, para. 12. Dans ses conclusions, le gouvernement grec a fait valoir que les mesures législatives s'inscrivaient dans le cadre d'un train de mesures adopté en réponse à la crise économique et étaient nécessaires pour remédier au grave problème du chômage des jeunes. Renvoyant à sa remarque générale sur la crise économique, le Comité a déclaré que, nonobstant la crise, les gouvernements se doivent de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les droits définis par la Charte soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir.

⁶⁹ Les deux instruments sont basés sur le rapport éponyme de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (Doc. 12951, rapporteur : M. Volonté). Voir également la Résolution 1828 (2011) de l'Assemblée

parlementaire a fait remarquer que les crises économiques menaçaient l'exercice effectif des droits par la jeune génération et, dans certains pays, la contraignaient à de douloureux sacrifices⁷⁰. Elle s'est dite profondément préoccupée par le fait que la jeune génération européenne se retrouve prise dans un engrenage disproportionné de chômage et que le risque de voir apparaître une « génération perdue » en Europe est une tragédie en devenir⁷¹. L'Assemblée a formulé plusieurs propositions concernant les politiques de jeunesse, l'employabilité et les compétences des jeunes, la protection sociale et, enfin, la promotion d'une citoyenneté active et du dialogue social, et a décidé d'utiliser régulièrement ses débats sur « la situation des droits de l'homme et de la démocratie » et d'autres dispositifs de suivi du Conseil de l'Europe pour évaluer les progrès accomplis. Par ailleurs, elle a demandé au Comité des Ministres d'examiner la proposition d'un projet de convention-cadre européenne sur les droits des jeunes⁷². Réagissant à la Recommandation 2002 (2012) adoptée le 14 novembre 2012, le Comité des Ministres a déclaré que l'engagement du Conseil de l'Europe envers les jeunes est plus nécessaire que jamais, compte tenu de la crise économique et financière, mais a aussi réitéré une réaction antérieure dans laquelle il avait indiqué qu'il conviendrait d'appliquer les normes existantes, y compris les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) adaptées à la situation des jeunes, plutôt que d'élaborer une nouvelle convention-cadre.

28. En mars 2014, le Commissaire aux droits de l'homme a publié un de ses carnets des droits de l'homme sur le thème « La crise menace les droits de l'homme des jeunes »⁷³. Rappelant que les jeunes figurent parmi les groupes les plus durement touchés par la crise économique en Europe, il a suggéré d'adopter une approche fondée sur les droits pour tenir compte du fait que les jeunes sont les grands oubliés des débats sur la crise. Il a proposé, dans le cadre des politiques de l'emploi, de donner la priorité aux mesures visant à lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, et de résister à toute tentation d'abaisser les normes du travail et le niveau de protection sociale lorsqu'on emploie des jeunes, tout en se gardant de recourir abusivement aux programmes de stage et d'apprentissage⁷⁴.

29. A cet égard, il convient de noter également les effets spécifiques que la crise économique peut avoir sur les enfants. Cette question a par exemple été abordée par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1995 (2014) et sa Recommandation 2044 (2014) sur « Eradiquer la pauvreté des enfants en Europe ». Par ailleurs, le 26 mai 2015, le Comité d'experts sur la stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (2016-2021) a publié son deuxième projet de stratégie. Le document traite de questions telles que l'inégalité et l'exclusion en raison de la crise économique, tout en plaçant un accent particulier sur le respect des droits sociaux des enfants.

parlementaire sur « La forte baisse du taux d'emploi des jeunes : inverser la tendance », ainsi que la Recommandation 2015 (2013) sur « L'accès des jeunes aux droits fondamentaux », dans laquelle l'Assemblée appelle le Comité des Ministres « à préparer... une recommandation sur l'amélioration de l'accès des jeunes aux droits fondamentaux » (paragraphe 3).

⁷⁰ Résolution 1885 (2012) « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière », paragraphe 1.

⁷¹ *Ibid.*, para. 2.

⁷² Recommandation 2002 (2012) « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière », paragraphe 3.2.

⁷³ Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des droits de l'homme « La crise menace les droits de l'homme des jeunes », 6 mars 2014.

⁷⁴ Le Commissaire a également déclaré que si les instruments des droits de l'homme en vigueur s'appliquent aux jeunes (sans nécessairement les mentionner explicitement), il convient de veiller à ce que le fait d'être jeune ne devienne pas un obstacle au plein exercice des droits de l'homme durant la crise et à ce que les jeunes puissent prendre part au processus décisionnel national. Il faudrait également que les ombudsmans, les organismes de promotion de l'égalité et les commissions des droits de l'homme soient davantage à l'écoute des jeunes, dont les préoccupations et les plaintes pourraient ainsi être mieux prises en compte.

D. La surpopulation carcérale

30. Si plusieurs Etats européens étaient déjà sérieusement confrontés à la question de la surpopulation carcérale avant la crise économique⁷⁵, cette dernière l'a cependant aggravé dans certains pays en raison notamment de réductions du personnel et d'un manque de ressources permettant d'augmenter les capacités d'accueil. Tout en reconnaissant que les prisons requièrent généralement la mobilisation de ressources financières importantes, la Cour a estimé que pour éviter le problème de la surpopulation, les Etats devraient abandonner leur politique pénale stricte afin de réduire le nombre de personnes incarcérées ou mettre en place un régime de peines de substitution⁷⁶. A cet égard, il convient de noter le raisonnement général de la Cour, selon lequel, l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour⁷⁷. Cette dernière a également adopté des arrêts pilotes condamnant les Etats défendeurs à prendre des mesures générales spécifiques pour lutter contre les mauvaises conditions de détention, et qui ont aussi considérablement influencé leur politique et l'élaboration de lois en la matière⁷⁸. Dans la récente affaire *Muršić c. Croatie* de mars 2015, la Cour a réaffirmé les principes généraux relatifs à la surpopulation carcérale et précisé sa jurisprudence pertinente⁷⁹.

31. Le Comité pour la prévention de la torture (CPT) a également été confronté au problème structurel de la surpopulation carcérale du fait de la crise économique. Lors d'une visite en Espagne en 2011, la délégation du CPT a été informée que la crise avait eu un impact sur le budget du système pénitentiaire⁸⁰. Le CPT a exprimé le point de vue selon lequel, indépendamment du contexte économique, les efforts de construction visant à accroître les capacités d'accueil ne constitueront probablement pas une solution durable au défi de la surpopulation carcérale⁸¹. Il a indiqué, à l'inverse, que la promotion de politiques visant à limiter ou moduler le nombre de personnes emprisonnées pourrait contribuer de manière importante au maintien de la population carcérale à un niveau gérable.

E. La protection des travailleurs migrants et des demandeurs d'asile

32. La crise économique a compliqué la situation des immigrés en Europe, ce que plusieurs organes du Conseil de l'Europe ont reconnu, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire. Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, qui concernait des immigrés africains reconduits en Libye sur des navires militaires italiens après avoir tenté de se rendre en Europe à bord d'une embarcation, la Cour a estimé que ce retour constituait une violation de l'article 3 de la Convention compte tenu de la détérioration de la situation dans le pays à ce

⁷⁵ Dans plusieurs affaires (*Poltoratski c. Ukraine* (n° 38812/97), arrêt du 29 avril 2003, paragraphe 148 ; *Nazarenko c. Ukraine* (n° 39483/98), arrêt du 29 avril 2003, paragraphe 144 ; *Mamedova c. Russie* (n° 7064/05), arrêt du 1er juin 2006, paragraphe 63 ; *Orchowski c. Pologne* (n° 17885/04), arrêt du 22 octobre 2009, paragraphe 153), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le manque de ressources ne saurait en principe justifier des conditions carcérales qui soient médiocres au point d'atteindre le seuil des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. Il en va ainsi indépendamment du fait de savoir si un pays a été confronté à des difficultés socio-économiques graves dans le contexte de sa transition systémique (*Poltoratski c. Ukraine*, paragraphe 148). Compte tenu de cet arrêt, la Cour aboutirait probablement à la même conclusion si un Etat venait à arguer, en période de crise économique, qu'il ne dispose pas de moyens budgétaires suffisants pour garantir des conditions carcérales adéquates.

⁷⁶ *Orchowski c. Pologne*, paragraphe 153.

⁷⁷ *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos. 39221/98 et 41963/98, para. 249, ECHR 2000-VIII; *Broniowski c. Pologne*, no. 31443/96, arrêt du 22 juin 2004, para. 192.

⁷⁸ Voir, par exemple, *Ananyev et autres c. Russie* (nos. 42525/07 et al.), arrêt du 10 janvier 2012 et *Torregiani et autres c. Italie* n°. 43517/09 et al., arrêt du 8 janvier 2013. Voir également la fiche thématique « Les arrêts pilotes » produite par le Greffe de la Cour (disponible sur le site Internet de la Cour).

⁷⁹ *Muršić c. Croatie* (no. 7334/13), arrêt du 12 mars 2015.

⁸⁰ Comité européen pour la prévention de la torture, rapport de visite en Espagne en 2011(CPT/Inf (2013) 6), para. 117.

⁸¹ *Ibid.*

moment-là⁸². La Cour avait cependant conscience de la pression exercée sur les Etats membres par un flux croissant de migrants, situation particulièrement complexe dans un environnement maritime :

« Le contexte de crise économique ainsi que les récentes mutations sociales et politiques ayant touché tout particulièrement certaines régions d’Afrique et du Moyen Orient placent les Etats européens face à de nouveaux défis dans le domaine de la gestion de l’immigration »⁸³.

33. Les travaux de l’Assemblée parlementaire réalisés ces dernières années sur le sujet sont également à mentionner à cet égard⁸⁴. « L’impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe » a été le thème de la Résolution 1718 (2010) et de la Recommandation 1910 (2010) adoptées en 2010. L’Assemblée a relevé qu’avec l’explosion du chômage en Europe, les travailleurs migrants sont parmi les premiers à perdre leur emploi en raison de leur concentration dans les secteurs les plus touchés, et a exprimé sa préoccupation au sujet de la révision des politiques d’immigration, qui risque d’amoinrir les droits des migrants et d’affaiblir leur protection⁸⁵. Elle a aussi fait remarquer que l’impact global de la crise économique sur les flux migratoires reste difficile à évaluer. Estimant que le Conseil de l’Europe est bien placé pour contribuer, grâce à ses propres normes et à son expertise, au débat mondial sur les façons d’atténuer au mieux l’impact de l’actuelle crise économique sur les migrants, elle a adressé plusieurs recommandations aux Etats membres, par exemple adhérer aux Conventions du Conseil de l’Europe visant à assurer la protection des travailleurs migrants et les mettre en œuvre ou encore développer des mesures de promotion et de protection des droits fondamentaux des migrants particulièrement vulnérables⁸⁶. La Recommandation 1910 (2010) est à lire en liaison avec la Recommandation 1917 (2010) sur « Migrants et réfugiés : un défi permanent pour le Conseil de l’Europe ».

34. En réponse aux deux recommandations adoptées en janvier 2011, le Comité des Ministres a convenu que le Conseil de l’Europe devrait adopter une approche fondée sur les droits de l’homme et a souligné la nécessité de promouvoir la mise en œuvre des normes et politiques existantes dans ce domaine. Le Comité des Ministres avait précédemment demandé l’avis du CDDH qui concordait avec celui de l’Assemblée selon lequel la migration est un phénomène important qui façonne l’Europe d’aujourd’hui et mérite l’attention du Conseil de l’Europe. Il a jugé capital de renforcer l’impact des instruments juridiques pertinents déjà existants du Conseil de l’Europe, qu’ils soient contraignants ou non, et a convenu avec l’Assemblée de la nécessité de signer, ratifier et mettre en œuvre les Conventions du Conseil de l’Europe concernant les migrants, les demandeurs d’asile, les réfugiés et les personnes déplacées⁸⁷.

35. Compte tenu de l’appréciation de différents organes du Conseil de l’Europe exposée ci-dessus, le CDDH est d’avis que la protection des migrants et des demandeurs d’asile en période de crise économique doit être considérée comme un élément important dans le présent contexte, rappelant par la même occasion que la situation des migrants a été incluse dans son futur mandat pour le biennium 2016-2017. Une activité future du Comité des Ministres pourrait examiner les questions soulevées dans la jurisprudence de la Cour décrite ci-dessus et tenir compte des

⁸² Voir également l’affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (n° 30696/09), arrêt du 21 janvier 2011, concernant la politique de l’Union européenne en matière d’asile, en vertu du « Règlement Dublin II ».

⁸³ *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (n° 27765/09), arrêt du 23 février 2012 (Grande Chambre), paragraphe 176.

⁸⁴ En ce qui concerne les travaux spécifiques de l’Assemblée parlementaire sur les migrants d’Afrique du Nord, voir le résumé « Migrants et réfugiés d’Afrique du Nord - la réponse de l’APCE » sur le site web de l’Assemblée (<http://assembly.coe.int>).

⁸⁵ Résolution 1718 (2010) concernant « L’impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe ». Voir également le rapport éponyme de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population (Doc. 12217, rapporteur : M. Font de Mora).

⁸⁶ Recommandation 1910 (2010) concernant « L’impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe », paragraphes 3.2 et 3.4.

⁸⁷ Commentaires formulés lors de la 70e réunion (15-18 juin 2010; document CDDH(2010)010E).

propositions faites par l'Assemblée parlementaire dans ses résolutions et recommandations respectives. En outre, cette question pourrait être examinée en conjonction avec le problème des migrants et des demandeurs d'asile servant de « boucs émissaires » en période de crise économique, lequel est abordé dans le paragraphe suivant.

F. Répercussions de la crise économique sur la cohésion sociale

36. Ces dernières années, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a abordé le problème de la crise économique et le phénomène de stigmatisation⁸⁸. Dans son rapport annuel le plus récent publié en juillet 2014, la Commission a formulé les commentaires ci-après sur les conséquences de la crise économique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe :

« Certains pays entrent dans leur cinquième année de récession, ce qui emporte, comme indiqué ci-dessus, une conséquence préoccupante : la montée de partis nationalistes, populistes profondément hostiles à la diversité ethnique, religieuse et culturelle. Cela étant, la crise a aussi eu pour effet de durcir les forces modérées. Il y a eu des tentatives soutenues de faire rejeter sur les immigrés la responsabilité des pertes d'emploi. Les non-ressortissants ont été accusés d'abuser des services sociaux et des services de protection sociale. Les politiques, toutes tendances confondues, ont propagé l'hostilité, à la limite du discours de haine, envers les citoyens de certains pays de l'UE, anticipant une immigration de grande ampleur à la suite de la levée en 2014 des mesures d'encadrement du marché de l'emploi ; des propos provocateurs ont porté sur l'infiltration de bandes criminelles et les vagues d'activités illégales. Des campagnes agressives ont été organisées pour pousser les migrants en situation irrégulière à partir sans que les implications plus larges de telles actions soient envisagées. L'ECRI estime qu'il faut faire davantage pour projeter l'image positive d'une société plurielle et mieux en expliquer les avantages. »⁸⁹.

37. Dans de précédents rapports annuels, l'ECRI avait déjà déploré que les débouchés économiques moindres et les coupes dans les programmes sociaux font sombrer certains groupes vulnérables dans la pauvreté, alimentant ainsi des sentiments négatifs qui renforcent la fracture sociale⁹⁰. Elle avait également demandé un suivi attentif des effets directs et indirects de la crise économique sur les minorités historiques et les migrants, et souligné l'importance de la collecte de données, ventilées par nationalité, origine nationale ou ethnique, langue et religion, pour apprécier les tendances de la lutte contre les infractions à caractère raciste et la discrimination raciale⁹¹. Dans ses rapports par pays, l'ECRI a aussi fait état de sa préoccupation au sujet de certaines dispositions législatives auxquelles des Etats ont recouru en temps de crise économique, telles que l'obligation pour les employeurs, lorsqu'ils procèdent à une réduction des effectifs, de se séparer en premier lieu des étrangers⁹² ou la mise en place d'un programme incitant les employeurs à remplacer leurs salariés issus de pays tiers par des ressortissants nationaux ou d'autres pays de l'Union européenne⁹³.

38. Le CDDH estime que le Comité des Ministres devrait aborder la question évoquée ci-dessus dans ses activités futures, mais pourrait également examiner d'autres problèmes connexes, par exemple les agressions des défenseurs des droits de l'homme qui œuvrent en faveur des droits des migrants. Dans son carnet des droits de l'homme intitulé « Les restrictions affectant les défenseurs des droits des migrants doivent cesser », publié en décembre 2012, le Commissaire aux droits de l'homme a déploré que « la diffamation, les menaces, les agressions physiques et verbales, les sanctions administratives et le harcèlement judiciaire sont autant de moyens utilisés pour dissuader les défenseurs des droits de l'homme de travailler avec les migrants et de combattre la montée de la

⁸⁸ A cet égard, notons également la Résolution 1889(2012) de l'Assemblée parlementaire « Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales ».

⁸⁹ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2013 (CRI(2014)32), p. 8.

⁹⁰ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2011 (CRI(2012)23), p. 7.

⁹¹ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2010 (CRI(2011)36), p. 8.

⁹² Rapport de l'ECRI sur l'Autriche, 15 décembre 2009 (CRI(2010)2), p. 24.

⁹³ Rapport de l'ECRI sur Chypre, 23 mars 2011 (CRI(2011)20), p. 22.

xénophobie et du racisme en Europe ». A titre d'exemple, il a cité des agressions commises par des partis et des mouvements d'extrême droite qui n'ont cessé de gagner en popularité dans certains Etats européens au lendemain de la crise économique. Le Commissaire a encouragé les Etats membres à accorder une plus grande attention à la dimension « droits de l'homme » des migrations et à prendre davantage de mesures au niveau européen pour se préoccuper des difficultés que rencontrent les défenseurs des droits de l'homme œuvrant dans le domaine des migrations et de la lutte contre les discriminations. Ayant conscience de l'actuelle crise migratoire, le CDDH considère que l'adoption d'une position commune sur les question de cohésion sociale par le Comité des Ministres représentant les 47 gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe enverrait un signal fort, tout en ayant en même temps conscience que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne étudie elle aussi ce phénomène et qu'il convient d'éviter tout chevauchement des activités à cet égard.

V. Le rôle des structures nationales des droits de l'homme en période de crise économique

39. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné, dans un carnet des droits de l'homme en mai 2012⁹⁴, le rôle essentiel d'atténuation joué par les structures nationales des droits de l'homme (SNDH) en période de crise et d'austérité. Il a notamment indiqué que les commissions indépendantes, les ombudsmans généralistes ou spécialisés, les organismes de promotion de l'égalité, les mécanismes de plaintes contre la police et les institutions similaires présentent une importance toute particulière pour les groupes les plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les Roms, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il a également attiré l'attention sur le problème des coupes budgétaires et des restrictions de personnel des SNDH ainsi que la fermeture de leurs bureaux régionaux dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe au lendemain de la crise économique⁹⁵.

40. L'importance des structures nationales des droits de l'homme en période de crise économique a également été soulignée lors de deux conférences organisées par le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) en juin 2013 à Bruxelles et à Berlin, intitulées « Austérité et droits de l'homme en Europe »⁹⁶. Les conférences avaient pour but d'examiner les conséquences potentielles des mesures d'austérité en Grèce, en Espagne et au Portugal, mais aussi de discuter de la manière dont les membres du REINDH pourraient coopérer en vue d'analyser, du point de vue des droits de l'homme, ces mesures politiques et formuler des recommandations sur les mesures à prendre.

41. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ayant réaffirmé, dans la Déclaration de Brighton en 2012⁹⁷, ainsi que dans la Déclaration de Bruxelles en 2015⁹⁸, la nécessité de coopérer avec les institutions nationales des droits de l'homme, le CDDH souligne que cette coopération est

⁹⁴ Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des droits de l'homme, « Les structures nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité », 31 mai 2012.

⁹⁵ Pour atténuer cette situation, le Commissaire a recommandé que les gouvernements, notamment dans les pays soumis à des politiques d'austérité, associent les SNDH à toutes les phases du processus budgétaire afin qu'elles puissent donner des avis spécialisés sur les groupes ayant le plus grand besoin de protection, sur les effets des différentes mesures politiques et sur les conséquences plus générales de la crise pour les droits de l'homme.

⁹⁶ Institut allemand des droits de l'homme/Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, « Austérité et droits de l'homme en Europe », perspectives et points de vues exprimés lors des conférences à Bruxelles et Berlin, 12 et 13 juin 2013.

⁹⁷ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, 19-20 avril 2012, paragraphe 4.

⁹⁸ Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, Déclaration de Bruxelles, 26-27 mars 2015. Le paragraphe B2a de la Déclaration de Bruxelles appelle les États parties à « continuer à accentuer leurs efforts pour produire, dans les délais impartis, des plans et bilans d'action complets, instruments-clés du dialogue entre le Comité des Ministres et les Etats parties, qui peuvent également contribuer à un dialogue renforcé avec d'autres acteurs, tels que la Cour, les parlements nationaux ou les institutions nationales des droits de l'homme. »

d'autant plus importante en période de crise économique. Il est à noter également que le Commissaire aux droits de l'homme, dans le carnet des droits de l'homme précité, a explicitement mis en exergue les mesures positives prises à cet égard par des Etats membres comme le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. Parmi ces mesures figurent la mise en place de services d'assistance téléphonique pour les groupes vulnérables, ou la publication d'études et d'analyses consacrées aux aspects spécifiques de la crise économique, y compris des recommandations que les gouvernements ont mis en œuvre ultérieurement. Le CDDH estime que le partage de ces pratiques entre les Etats membres du Conseil de l'Europe constituerait une valeur ajoutée.

VI. Elaboration de critères pour l'imposition de mesures d'austérité

42. La grande latitude accordée par la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats lors de l'introduction de mesures d'austérité ne signifie pas nécessairement que le Conseil de l'Europe ne peut pas recommander certaines lignes directrices à prendre en compte par les Etats lors de l'adoption de ces mesures, en évitant en particulier qu'elles n'affectent de manière disproportionnée les droits de l'homme. A cet égard, le Comité des Ministres pourrait s'inspirer d'un certain nombre de principes généraux employés par la Cour dans l'application et l'interprétation de la Convention. Parmi les exemples pertinents figurent « l'intérêt public », « le caractère nécessaire », « la proportionnalité », « l'efficacité » ou « les mesures discriminatoires » (concernant par exemple les réductions des dépenses publiques qui touchent plus particulièrement les femmes, les jeunes, les enfants ou encore les personnes handicapées). Dans ce contexte, on pourrait également s'inspirer d'autres forums internationaux comme les Nations Unies. Dans son rapport faisant suite à la Résolution 48/141 de l'Assemblée générale sur les mesures d'austérité et les droits économiques, sociaux et culturels, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a identifié certains critères de conformité pour l'imposition de mesures d'austérité⁹⁹.

43. A cet égard, le CDDH évoque la Recommandation 2065 (2015) de l'Assemblée parlementaire sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe, dans laquelle l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à « réaliser, en coopération avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, une étude d'experts visant à élaborer un catalogue de « critères pour l'imposition de mesures d'austérité », conformément aux exigences de la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163) telles que déterminées par le Comité européen des Droits sociaux » (paragraphe 2). Dans le rapport éponyme de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée daté de février 2015, il a été suggéré que le Conseil de l'Europe s'inspire pour cela des critères susmentionnés établis par le HCDH¹⁰⁰. L'élaboration de la présente étude de faisabilité constitue une réponse à la proposition de l'Assemblée parlementaire.

⁹⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Les mesures d'austérité et les droits économiques, sociaux et culturels », p. 12. Selon ce document, de manière à honorer leurs obligations en matière de droits de l'homme, les Etats devraient satisfaire aux critères suivants lorsqu'ils adoptent des mesures d'austérité : l'existence d'un intérêt public majeur ; le caractère nécessaire, raisonnable, temporaire et proportionnel des mesures d'austérité ; l'épuisement de toutes autres mesures moins restrictives ; le caractère non discriminatoire des mesures proposées ; la protection d'un minimum indispensable de droits ; et une véritable participation des groupes et personnes concernés à la prise de décision.

¹⁰⁰ Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, « Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe », Doc. 13714 (rapporteur: M. Michael McNamara), para. 73 .

VII. Considérations finales

A. *Le Comité des Ministres devrait-il s'abstenir de poursuivre toute activité liée à la crise économique ?*

44. Lors de la discussion relative à la crise économique et son impact sur les droits de l'homme menée à l'occasion de sa 81^e réunion en juin 2014, le CDDH a estimé que, pour ce qui est des résultats escomptés de cette étude, « toute option devrait être laissée ouverte pour le moment, y compris la possibilité qu'aucune activité ne soit menée, et que cela dépendra de l'éventuelle identification de lacunes justifiant la proposition de nouvelles activités par le CDDH »¹⁰¹. Au cours de la discussion, plusieurs arguments ont été avancés pour recommander au Comité des Ministres de s'abstenir de toute nouvelle activité consacrée à l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme. Certaines délégations ont souligné que les normes existantes étaient suffisantes, et qu'il conviendrait plutôt de prêter attention aux lacunes dans leur mise en œuvre. Il a également été affirmé que bon nombre des problèmes généralement liés à la crise économique et aux mesures d'austérité, y compris la pauvreté, n'ont pas été créés mais plutôt exacerbés par la crise. Ce thème ayant déjà été abordé sous divers angles par d'autres organes et instances du Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée parlementaire, certaines délégations ont également déclaré que l'engagement d'autres activités ne présentait aucune valeur ajoutée pour le Comité des Ministres.

45. Tous ces arguments sont recevables, mais ils risquent de ne pas suffire à dissuader le Comité des Ministres d'engager à l'avenir de nouvelles activités concernant l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme. D'abord, le CDDH a déjà élaboré dans le passé plusieurs recommandations pour le Comité des Ministres qui avaient davantage pour but de faciliter la mise en œuvre des normes existantes que la création de nouvelles. Elles portaient notamment sur la sensibilisation à la Convention (par ex. la Recommandation Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme), des aspects procéduraux des droits consacrés par la Convention (par ex. la Recommandation (2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures) ou des aspects de fond des droits consacrés par la Convention (par ex. la Recommandation (2014)2 sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées). Deuxièmement, l'argument selon lequel la crise économique a simplement aggravé certains problèmes des droits de l'homme n'est peut-être pas suffisamment décisif pour rendre superflue toute autre activité du Comité des Ministres sur ce sujet. S'il est vrai que certains problèmes abordés dans cette étude, par exemple les retards dans l'exécution des jugements nationaux, la surpopulation carcérale ou les préjugés xénophobes, ont existé avant la crise économique et indépendamment de celle-ci, la crise leur a conféré une dimension fortuite et sans précédent, dont l'impact sur les droits de l'homme doit être abordé en tant que tel. Troisièmement, le fait que d'autres organes ou instances du Conseil de l'Europe aient déjà traité sous une forme ou une autre de la crise économique n'est pas un argument suffisamment convaincant pour dissuader le Comité des Ministres d'agir. A défaut, cette approche risque de mener à une logique déformée selon laquelle la faisabilité pour le Comité des Ministres d'engager de nouvelles activités est inversement proportionnelle à la pertinence d'un sujet démontrée par les activités menées par d'autres instances du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 13 du Statut du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres « est l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe », y compris pour les activités normatives par la conclusion de conventions (article 15a.) ou des recommandations non contraignantes (article 15b.).

¹⁰¹ CDDH(2014)R81, para. 19.

B. Dans quels domaines le Comité des Ministres devrait-il envisager les nouvelles activités ?

46. Même si le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation intergouvernementale qui s'attache essentiellement à défendre les droits de l'homme, n'a certainement pas un mandat suffisamment vaste pour s'attaquer aux causes économiques profondes de la pauvreté, la présente étude a suffisamment montré que les défis que la crise économique a posés, et continue de poser, au système de protection des droits de l'homme en Europe sont de nature à justifier de nouvelles activités du Comité des Ministres, en sa qualité de principal organe décisionnel du Conseil de l'Europe. Le CDDH réaffirme donc la position adoptée il y a deux ans, lorsqu'il a suggéré pour la première fois au Comité des Ministres d'aborder le sujet, selon laquelle le fait d'engager des travaux dans ce domaine présente une valeur ajoutée. A cet égard, les travaux devraient porter essentiellement sur les domaines présentant un lien direct avec les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Si l'actuel « processus de Turin » vise à renforcer le système normatif de la Charte sociale européenne et son mécanisme de suivi, le CDDH estime que le Comité des Ministres devrait procéder à un examen plus ciblé de l'impact de certaines questions identifiées dans cette étude et qui sont de la plus haute importance au regard de la Convention. Ces questions, qui sont en relation directe avec le fonctionnement de la Convention, sont par exemple : les principes généraux incluant, entre autres, l'imposition de restrictions, l'étendue de la marge d'appréciation, le processus de mise en balance des droits ou les obligations positives au titre de la Convention, notamment en ce qui concerne la santé ; l'accès à la justice et à un procès équitable, en particulier l'exécution des jugements nationaux ; la surpopulation carcérale ; les problèmes spécifiques des migrations en temps de crise économique ; ainsi que certains critères de la législation interne liée à la crise, qui trouvent leurs fondement dans la Convention. D'autres points identifiés dans cette étude, qui ont trait (mais pas exclusivement) aux droits sociaux et économiques, à savoir le chômage des jeunes ou la pauvreté des femmes, pourraient aussi être abordés. Tout en gardant à l'esprit que la crise économique affecte plus spécifiquement certains groupes vulnérables ou marginalisés, toute activité future devrait également traiter de questions intéressantes qui ne se limitent pas à des groupes spécifiques, mais intéressent la population en général. Par ailleurs, le CDDH voit un intérêt à reprendre certaines positions que des organes du Conseil de l'Europe (tels que la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen pour la prévention de la torture ou la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) ont adoptées en liaison avec la crise économique, et à les réitérer par le biais d'un instrument non-contraignant du Comité des Ministres, à titre de position commune des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Enfin, le CDDH est d'avis que certaines des mesures prises à l'échelon national par les Etats membres du Conseil de l'Europe en réponse à la crise économique méritent d'être collectées et diffusées dans un guide de bonnes pratiques.

VIII. Conclusions

47. L'introduction de nouvelles mesures, la modification de la législation existante ou la révision de la mise en œuvre ou de l'interprétation de la législation existante, dans le cadre d'un objectif politique global de reprise économique et d'assainissement des finances publiques, peuvent mettre le système des droits de l'homme à rude épreuve, concernant la population en général ou des groupes vulnérables spécifiques. La présente étude a mis en lumière un certain nombre de domaines pertinents relevant des normes du Conseil de l'Europe, y compris la Convention européenne des droits de l'homme. Ces considérations amènent le CDDH à conclure à la possible valeur ajoutée de la poursuite des travaux et l'engagement de nouvelles activités sur les conséquences de la crise économique sur les droits de l'homme en Europe, tout en soulignant la nécessité d'éviter tout chevauchement avec les travaux d'autres groupes d'experts, tels que le Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et les entreprises (CDDH-CORP), la Commission pour l'égalité de genre (GEC), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), ainsi que le Comité d'experts sur la rétention administrative des migrants (CJ-DAM), le

Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), la Plateforme européenne de cohésion sociale (PECS), le Comité ad hoc sur les droits des personnes handicapées (CAHDPH) et la Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM).

48. Si le Comité des Ministres venait à considérer qu'un nouvel instrument non contraignant est nécessaire, qui donnerait aux autorités nationales des recommandations pour améliorer la mise en œuvre des normes déjà existantes du Conseil de l'Europe, et proposerait en parallèle des solutions aux problèmes susmentionnés, il pourrait envisager qu'un tel instrument prenne la forme d'une recommandation ou de lignes directrices. Il pourrait par ailleurs être complété par d'autres mesures, par exemple une déclaration de principe du Comité des Ministres (comme cela a déjà été le cas concernant la question des entreprises et des droits de l'homme), une compilation de normes existantes ou un guide des bonnes pratiques.

49. Alternativement, le Comité des Ministres pourrait décider de concentrer le travail de suivi du CDDH en premier lieu sur la préparation d'une compilation de normes et de principes généraux identifiés au sein de la jurisprudence de la Cour dans les domaines identifiés par la présente étude. Une telle compilation pourrait accroître l'accessibilité de la jurisprudence et favoriser la sensibilisation des autorités nationales et d'autres organes du Conseil de l'Europe. Elle pourrait s'accompagner d'une compilation de bonnes pratiques. Sur cette base, le Comité des Ministres pourrait décider à l'avenir quant à l'opportunité d'activités de suivi ultérieures, incluant l'éventuelle élaboration d'un nouvel instrument non-contraignant tel que mentionné au paragraphe 48.

50. En soumettant la présente étude, le CDDH estime avoir rempli cette partie de son mandat. Il se tient prêt à s'acquitter de toute tâche supplémentaire que le Comité des Ministres pourrait décider de lui confier à la lumière des conclusions de la présente étude.