

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 11 décembre 2015

CDDH(2015)R84 Addendum IV

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES D
(CDDH)

—

*L'impact de la crise économique
sur les droits de l'homme*

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 que Conseil de l'Europe.....	5
	A. La Cour européenne.....d.e.s.....d.r.o.i.t.s.....d.e.....l	5
	B. Le Comité européen des Droits sociaux.....	8
	C. Conférences récentes du Conseil de	9
	D. Le principe d'indivisibilité des des réponses apportées.....p.a.r.....l.e.....C.o.n.s	10
IV.	L'impact de la crise économique sur l 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.....m.i.g	15
	F. Répercussions de la crise économique sur la cohésion sociale.....	17
V.	Le rôle des structures nationales des	18
VI.	Elaboration de critères pour l'imposition.....d.e.....m.e.s	19
VII.	Considérations finales.....	20
	A. Le Comité des Ministres devrait-il 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 2014-2015, le Comité des Ministres a demandé une étude [soit] CDDH(2014)011 avant le 31 décembre 2014 sur la faisabilité de nouvelles activités ainsi existants en vue de traiter de l'impact de la 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'identifier². 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 et des mesures d'austérité sur l'homme en Europe

3. A l'issue de cet échange, le CDDH a nommé Mme Zinovia Stavridi (Grèce) rapporteure pour la préparation de 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 action n'ait été entreprise mais dépendra 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 particulière à également été affirmé que plusieurs problèmes généralement liés à la crise économique et aux mesures d'austérité, y compris la crise. Le CDDH a également convenu aussi que l'impact de la crise. En plus des sujets indiqués dans les conclusions de l'étude préliminaire, le Secrétaire à examiner les questions liées à l'égalité et l'indivisibilité des droits.» de l'homme dans

4. Le CDDH a examiné et discuté au 82^e réunion en novembre 2014. Notant l'impossibilité, en demandant aux délégations de faire des observations écrites sur le projet lesquelles auraient été utiles au vu de la complexité du sujet, le CDDH a estimé 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 à la Commission 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 des commentaires formulés par les délégations et observateurs. Le comité a approuvé la 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^e réunion du CDDH (CDDH)R79, paragraphe 23.

II. La crise économique en Europe

5. La crise économique à laquelle l'Europe et dernières années a engendré un certain nombre de défis pour la protection des droits civils, politiques, sociaux et économiques³, mais aussi pour l'équilibre des droits politiques 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 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 qu'elle a affecté 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 un discours devant la Cour en janvier 2012 que :

« La crise économique et l'instabilité politique qu'elle peut exercer sur tout contrôle. Toutes nos sociétés sont confrontées à des difficultés qui étaient, il y a peu de temps encore, imprévisibles pour la plupart. Le droit de l'homme, la prééminence du droit sur le terrain dans l'agenda politique de gouvernements en quête de solutions difficiles lorsque les fonds viennent à manquer. C'est dans des moments où la société démocratique est en crise que la mise à l'épreuve de l'Etat de droit, nous devons garder à l'esprit que l'Etat de droit est la seule réponse. »⁵

7. Comme l'a fait remarquer le 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 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... notre Cour protège dans de nombreuses affaires. »⁶

8. Bien que la crise économique soit un phénomène mondial, la présente étude de faisabilité se concentre sur la manière dont la crise a affecté le droit de l'Europe.

9. Les conséquences de la crise économique perdurent en Europe, y compris leurs effets sur le système de protection des droits de l'homme. Le montant des dépenses de la Cour européenne des droits de l'homme a augmenté de manière significative en raison de la jurisprudence pertinente de la Cour. La question de la mise en œuvre 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 la manière d'accorder aux Etats membres un juste équilibre entre leurs 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 », (6C(2014)1-Final), p. 5 et 10.

⁵ Le discours en question est reproduit dans le Rapport annuel de la Cour (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 », séminaire du 25 janvier 2013, p. 5.

⁷ L'étude emploie généralement le terme « crises économiques » par souci de concision – mais 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 économique et social qu'appréhendé par le Conseil de l'Europe

10. Comme expliqué dans le ~~document~~ ~~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 autre. Tant la Cour européenne de justice (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 liées 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 et le bien-être, par la suite, a adopté de nombreux instruments sur la crise économique dans tous ses aspects relatifs aux droits de l'homme et dans lequel le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sous l'angle de la prévention de la torture (CPT) et la Commission européenne (ECRI), se sont penchés sur l'impact de la crise économique dans les mandats spécifiques, et le Comité des Ministres 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 des arrêts faisant intervenir de nombreux paramètres économiques. Voici quelques exemples de cette jurisprudence, décrite plus en détail à l'annexe 1, qui démontrent l'étendue de l'adéquation du système de la Convention aux besoins des citoyens ou non spécifiquement liée à la crise¹² :

⁸ L'étude préliminaire reprend également les réponses des autres organes de l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 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, la Résolution 1719 (2010) et la Recommandation 1719 (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 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 économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, la Recommandation 1910 (2010) sur l'impact de la crise économique mondiale sur les migrants, la Recommandation 2020 (2010) sur la santé publique, 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), décembre 2013, le Commissaire a également publié un document thématique (« Protéger les droits de l'homme en période de crise économique ») qui expose les problèmes ayant trait aux droits de l'homme des Etats membres pour faire face à la crise (pour des informations plus détaillées, voir le rapport préliminaire).

¹² Voir l'étude préliminaire ainsi que la présentation écrite du séminaire sur le sujet, organisé à la Cour européenne des droits de l'homme en 2013, dans le Dialogue entre juges 3 « 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, contexte de crise économique, que la Cour a constaté en violation de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ;
- certains problèmes d'accès aux soins de santé concernant les articles 2¹⁴ et 3¹⁵ de la CEDH ;
- des retraites et d'autres prestations sociales, qui pourraient en soi poser problème à la CEDH, aum été mis en évidence par la Cour en tant que violation dans cette affaire¹⁶ ;
- des conditions de détention en période de contraintes budgétaires, que la Cour a considérées comme en violation de l'article 3 de la CEDH¹⁷ ;
- la non-exécution d'un arrêt définitif par un tribunal national, en violation de l'article 41 de la CEDH¹⁸ ;
- un problème structurel 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 relatif qui avait 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 l'obligation sociale de logement à certains États de personnes et d'autres personnes en raison de leur incapacité de respecter leurs obligations, en invoquant le plus souvent l'insuffisance des ressources disponibles²¹ ;
- le non-versement d'une indemnisation 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 troubles psychologiques, d'une incapacité éducative que la Cour a considérée en 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 en regard de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, que la Cour a jugé en violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour aux termes d'une procédure pilote ultérieurement adoptée et 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 *Larioshina c. Russie* (n° 56869/00), arrêt du 23 avril 2002, *en matière de procédure civile*, a été jugé en violation de l'article 6 de la CEDH par la Cour (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 de plusieurs centaines de Romains sans proposition de relogement, que la Cour de la CEDH²⁵ ;
- la perquisition du domicile public des journalistes et les salaires dans le secteur public en temps de crise économique, que la Cour a jugée disproportionnée de la CEDH²⁶ ; et de l'article
- dans le contexte de la CEDH, l'article 1er de la Convention a une portée plus large 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 liées avec la crise économique, c'est même la Cour a également eu à traiter un certain nombre d'autres affaires qui concernaient directement des mesures mises en œuvre par les Etats. La plupart des membres des arrêts étaient en rapport avec des plaintes relatives à l'article 1er du Protocole no. 1 de la CEDH. Dans l'affaire *Koufaki et Adedy c. Grèce*²⁸, elle a examiné des requêtes introduites par le Gouvernement grec d'une série de mesures de 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, justifiée par la crise exceptionnelle et sans précédent, dans laquelle 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 l'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 1er 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'agit 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 ample lorsqu'il s'agit de déterminer leur politique sociale et économique. Les recettes de l'Etat impliquant d'ordre sociaux, la Cour considère que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées pour parvenir à cette fin d'un manière respectueuse de la 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 dont dispose les Etats parties dans ces domaines particuliers est limitée. L'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 a déclaré que la Cour concernée une charge disproportionnée de la Convention ». *Carvalho Rico c. Portugal* (no. 13341/14, décision de recevabilité du 24 septembre 2015) concernant la diminution des pensions de retraite à l'égard de la plainte en vertu de l'article 1er du Protocole No. 1, la Cour a noté 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 con
 ne violation de la CEDH, estimant que les contraintes de temps imposées aux
 requérants ne les avaient pas. Une affaire précédente, introduite
 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 place dans les toilettes, la Cour a réaffirmé la grande latitude dont disposent les États pour fixer leurs priorités
 dans l'allocation de. En mesurant la 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 d'appréciation dans les politiques 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 des conséquences importantes sur les droits sociaux, en particulier ceux qui
 relèvent du droit à la santé, à la sécurité et à la protection sociale de l'actuel cycle
 économique »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 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 droits sociaux³⁷. 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 de quatre années auparavant³⁸. Il a souligné dans ses conclusions que les mesures
 d'austérité soumettent les systèmes sociaux à une pression sans précédent et respect de l'article 11 de la Charte qui vise à garantir le droit aux soins de santé.

14. Le Comité s'est également prononcé sur des mesures d'austérité et plusieurs violations de la Charte sociale européenne. La réclamation collective *Fédération générale des employés des compagnies publiques
 d'électricité (FGE) et Confédération des Syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce
 (n° 1)* concernait des dispositions législatives ayant pour effet de licencier sans

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 2013-2014, Secrétariat Général « Situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe » (2014) p. 40.) et son communiqué de presse du 28 janvier 2014 (« Le Secrétaire Général demande une meilleure protection des
 droits sociaux ») : « Les droits sociaux sont au cœur des préoccupations des gouvernements européens et aux
 organisations internationales de prêter plus d'attention aux 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 à la situation pertinente en question.

indéterminée⁴⁰. Constatant une violation de la Charte, qui reconnaît le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable, 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 le secteur privé, cela ne doit pas 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 les pensions⁴². Le Comité a également statué dans plusieurs autres affaires⁴³ sur la réforme, entreprise dans le cadre de la mesure des régimes de retraite 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 (portant progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut) dans la mesure où les mesures restrictives semblaient avoir conduit à une détérioration substantielle de ses moyens de subsistance⁴⁴.

C. Conférences récentes du Conseil 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 les pratiques nationales (révisées)⁴⁵ sont également d'une importance particulière. Dans son rapport sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de droit en Europe » d'avril 2014, le Secrétaire Général a appelé les États membres à 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 l'Union européenne) 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. Cette conférence a marqué le lancement du « Processus de Turin », visant au « renforcement du système normatif de la Charte avec le droit de l'Union européenne et les 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 commun »⁴⁷.

⁴⁰ *Fédération générale des employés d-DEI et Confédération des syndicats 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 d-DEI et Confédération des syndicats 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 (ISAP) c. Grèce* (n° 78/2012) ; *Fédération panhellénique des employés de la fonction publique (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 les engagements internationaux conclus 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 européenne des droits de l'homme (CE) (Finbl), par 40.

⁴⁶ « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de droit en Europe » (2014), par 40.

⁴⁷ Voir le site web « 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 les initiatives destinées à concrétiser les priorités communes identifiées lors de la conférence, en coopération avec l'Union. Parmi ces initiatives, on peut citer la récente conférence sur « L'avenir de la protection sociale 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 travail de l'Union européenne sur 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 réponses apportées par le Conseil de l'Europe

18. Le CDDH reconnaît l'acte de la Cour dans la promotion de l'indivisibilité des droits de l'homme et note que le cloisonnement ne sépare pas 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 une augmentation du nombre de ratifications par les Etats membres du Conseil de l'Europe et 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 d'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 instances 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 ces organes. 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 ont approuvé la Charte sociale européenne 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 ne soit visé par une décision visant à concilier les approches adoptées à ce jour.

IV. L'impact de la crise économique sur les droits spécifiques

A. Accès à la justice et procès équitable

20. En période de crise économique, le droit à l'efficacité de la justice. En 2014, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a conclu dans son rapport d'évaluation que si examinée la justice semblait avoir été protégée par les Etats

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 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 dans d'autres pays, où les res⁵². La jurisprudence de la Cour a joué un rôle dans l'affaire *Airey c. Irlande*, dans laquelle elle a développé le principe de protection effective des droits définis par la Convention concernant (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 décision rendue par une juridiction nationale a qu'une autorité prétend du manque de fonds pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice⁵⁴. Même si un retard dans l'exécution justifier dans des circonstances particulières, conséquence une atteinte à la substance même du requérant n'aurait pas dû être empêché de bénéficier en sa faveur au motif que des difficultés financières. Dans un arrêt pilote, la Cour a jugé que « quelle que soit la complexité de ses procédures budgétaires, l'Etat demeure tenu par la Convention 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 de la situation étatis financières graves⁵⁶. L'année passée, la Cour dans l'affaire *Gerasimov et autres c. Russie*⁵⁷ que la durée excessive d'exécution nationale concernant des allocations de logement et des services publics constituait une violation des articles 6 et 13 de la CEDH. Dans cette affaire part, l'obligation sociale de l'Etat autre part, fournir l'incapacité des autorités à respecter ces obligations ressources disponibles. A cet égard, la Cour a répété qu'en vertu de sa jurisprudence de l'Etat ne saurait être tenu de payer, dans des délais raisonnables, une dette fondée sur une décision de justice. Finalement, il convient enfin de noter qu'en 2015, la Cour a constaté dans *Adorisio et autres c. Pays-Bas*⁵⁸ que certaines restrictions de droits procéduraux dans des procédures économiques adoptées dans le secteur bancaire n'

21. En décembre 2012, les droits fondamentaux (F&A) de l'Union européenne a organisé une conférence intitulée : « La justice en - décisions opportunités pour s'assurer l'accès ». ⁶⁰ L'adoption de cette conférence avait pour but d'examiner 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 l'assistance juridique en Europe. En parallèle de cette étude, le Comité des Ministres de l'Assemblée parlementaire de la Cour européenne des droits de l'homme a adopté en 2013, période de crise économique, le rapport intitulé « Les droits fondamentaux de l'Union européenne ».

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'arrêt de la Cour dans cette affaire a été couvert par F. Tulken dans le document : Dialogue entre juges – « La mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme », janvier 2013, p. 27. La période de crise économique a été couverte par F. Tulken dans le document : Dialogue entre juges – « La mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme », janvier 2013, p. 27.

⁵⁷ *Gerasimov et autres c. Russie* (nos 29920/05 et al.), arrêt du 1er 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 des droits fondamentaux (<http://fra.europa.eu/fr>) de l'Agence

juridique, des possibilités d'engager des actions 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 notamment de leurs systèmes judiciaires 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 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, les membres à faire de l'égalité et de l'ité et à libérer appliquer les recommandations de 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 en outre à la Convention européenne des droits de l'homme d'ajouter à l'article 14, relatif à l'égalité 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'égalité 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 (y compris le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que la Déclaration adoptée le 12 mai 2009, dans laquelle le Comité demandait fermement à combler le fossé⁶⁴ entre l'égalité en fait

24. Dans un carnet des droits des femmes pendant la crise», publié en juillet 2014, le Comité des Ministres a souligné la féminisation croissante de la population dans la plupart des pays européens touchés par la crise. Réaffirmant les préoccupations soulevées tant par l'Assemblée parlementaire européenne⁶⁵, il a également fait observer que les femmes en situation de pauvreté ou risquant de basculer dans la pauvreté sont plus susceptibles d'être déclarées, y compris dans le domaine des services domestiques, et qu'elles sont vulnérables à l'exploitation humaine. 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 du Commissaire (CDDH(2013)5jpt16) du 2012.

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 (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 « Comblé le fossé entre l'égalité de facto pour réaliser un véritable développement durable et la Conférence du Conseil des Etats membres de l'Union européenne le 25 septembre 2010 (mai 2010).

⁶⁵ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2013 sur les hommes et les femmes et les droits des femmes (2012/2301(INI))

augmentation dans plusieurs Etats membres du Comité 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 enfants, tout en soulignant la nécessité d'évaluer systématiquement l'impact de la crise sur les femmes et les hommes.

25. Tenant compte de la réponse du Comité des Ministres la proposition de protocole additionnel à la Convention par l'Assemblée parlementaire, inscrire le droit à l'égalité 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 14. Le CDDH relève toutefois que l'importance de la dimension de genre par différents organes et par le Comité dans ce contexte, il convient de noter que le Rapport égyptien de 2014-2017 contient un objectif spécifique intitulé « Intégrer dans toutes les politiques et dispositions une démarche soucieuse » de l'égalité.

C. Le chômage des jeunes et les enfants

26. La Cour européenne des droits de l'homme a concerné 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 la *Fédération générale des employés des compagnies publiques et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDY) c. Grèce (n° 2)*⁶⁷, le Comité a jugé que les dispositions législatives d'Australie « créent et maintiennent des conditions de travail déterminées 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 élevés s'engageant pour la première fois pour lequel le Comité a conclu à une violation de l'article 4 (1) -discrimination contenue dans la Charte- (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 1855a (2012) et la Recommandation 2002 (2012) sur « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière »⁶⁹. Dans ces instruments,

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

⁶⁷ *Fédération générale des employés d-DEI et Confédération des syndicats publics (AEDY) 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 dans le cadre d'un train de mesures adopté en réponse à la crise économique ont résolu le 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).

parlementaire a fait remarquer que les crises économiques menaçaient l'exercice effectif 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 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 des propositions concernant les politiques des jeunes, la protection sociale et, enfin, la promotion d'une culture d'utiliser régulièrement les compétences et de l'homme d'autres dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) adaptées à la situation des jeunes, plutôt que d'élaborer une

28. En mars 2014, le Commissaire aux droits de l'homme a publié un rapport sur « L'alerte à la menace des droits de l'homme »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 des personnes les plus vulnérables, les grands oubliés des débats sur la crise. Il a proposé, dans le cadre 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 tentative d'abaissement des normes sociales lorsqu'on emploie des personnes dans des programmes de stage et d'apprentissage

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 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, tout en plaçant un accent particulier sur le respect des droits sociaux des enfants.

parlementaire sur « La forte baisse des droits de l'homme : inverse la tendance » ainsi que la Recommandation 2015 (2013) sur « L'accès des jeunes à la justice » dans le rapport de la Commission de la Cour européenne des droits de l'homme sur « 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, *Alerte à la menace des droits de l'homme*, 6 mars 2014.

⁷⁴ Le Commissaire a également déclaré que si les instruments des droits de l'homme (sans nécessairement les mentionner explicitement), il constitue un obstacle au plein exercice des droits de l'homme durant la crise et à ce qu'il soit un processus décisionnel national. Il faudrait également que les ombudsmans des droits de l'homme soient mieux pris 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 certains pays en raison notamment de réductions permettant d'acquiescer. Etout de même 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'acquiescer 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 jurisprudence⁷⁸. Dans l'affaire *Muršić* (no. 7334/13), arrêt du 12 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 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 constitueront probablement pas une solution durable au défi de la surpopulation carcérale⁸¹. Il a indiqué 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 l'Assemblée parlementaire de la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres. Dans l'affaire *Italia*, 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 tenu compte 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 reconnu que les conditions carcérales qui sont médiocres au point d'atteindre le seuil des traités 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* (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 européennes face à de nouveaux défis dans le domaine de la gestion de l'immigration »⁸³.

33. Les travaux de l'Assemblée parlementaire réa également à mentionner à cet égard⁸⁴. « L'impact de la crise économique migrations en Europe » a été le thème de la Résolution 1718 (2010) et de la Recommandation 1910 (2010) adoptées en 2010. À l'occasion de la 70^e session plénière de l'Assemblée parlementaire de l'Union européenne, les députés ont souligné que 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'amoindrir la protection⁸⁵. Elle a aussi fait remarquer que l'impact migratoire reste difficile à évaluer. Estimant contribuer, grâce à ses propres normes et à son expertise, au débat mondial sur les façons d'atténuer au mieux l'impact économique des 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 approche fondés sur les rôles et les responsabilités et a souligné la nécessité de promouvoir la mise en œuvre de normes et politiques existantes dans ce domaine. Le Comité des Ministres avait précédemment demandé l'avis du CDDH avec celui de l'Assemblée selon la façon dont la migration en Europe de l'Est a contribué à l'augmentation de la population et à l'impact des instruments juridiques pertinents contraignants ou non, et a convenu avec l'Assemblée de ratifier et mettre en œuvre les Conventions du Conseil de l'Europe concernant les réfugiés et les personnes déplacées⁸⁷.

35. Compte tenu de l'appréciation de différents aspects ci-dessus, le CDDH est d'avis que la protection des migrants en situation 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 *M.S. et Belgique c. Grèce* (n° 30696/09), arrêt du 21 janvier 2001, concernant la politique de l'Union européenne en « Règlement de Dublin II d'asile, en vertu du

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, voir le résumé « Migrants et réfugiés en Europe » et la réponse de l'Assemblée parlementaire de l'Union européenne (www.coe.int).

⁸⁵ Résolution 1718 (2010) concernant « L'impact de la crise économique mondiale et la nécessité de renforcer la protection des migrants et des réfugiés » et 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 et la nécessité de renforcer la protection des migrants et des réfugiés », paragraphes 3.2 et 3.4.

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

propositions faites par les États membres et les recommandations émanant de la Commission et des États membres respectives. En outre, cette question pourrait être examinée en conjonction avec le problème des migrants et des services de soutien à la 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 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

« 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 les ressortissants ont été accusés d'abuser de services toutes tendances confondues, ont propagé l'hostilité certains pays de l'UE, anticipant une immigration de d'encadrement de l'emploi ; des propos provocateurs ou criminelles et les vagues d'activités illégales. Des 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 mieux en expliquant les avantages. »⁸⁹

37. Dans de précédents rapports annuels, l'ECRI a constaté que les chocs 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 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 législations auxquelles des États ont recouru en temps de crise économique, tant pour les employeurs, lorsqu'ils procèdent à une embauche d'étrangers⁹² ou la mise en place d'un programme incitant les employeurs à embaucher des salariés issus de pays tiers par des ressortissants 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, par exemple les agressions de défenseurs des droits de l'homme migrants. Dans son carnet des « Les restrictions affectant les défenseurs des droits de l'homme doivent cesser », publié en décembre 2012, le Commissaire aux droits de l'homme a déclaré 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

⁸⁸ A cet égard, notons également la Résolution des États membres (2012) sur les réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales ».

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

⁹⁰ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2011 (CRI(2012)1).

⁹¹ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2010 (CRI(2011)1).

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

⁹³ Rapport de l'Espagne, 23 février 2011 (CRI(2011)20), p. 22.

xénophobie et du racisme en Europe ». A titre d'exemple, il a cité des partis et des mouvements qui ont gagné 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 défenses vulnérables dans le domaine des migrations et de la lutte contre les discriminations. Ayant conscience de l'actuelle CDDH considère migrato que l'adoption commune sur les question de cohésion sociale par le Comité des Ministres représentant les 47 gouvernements enverrait des un signal fort, tout en ayant en même temps des droits fondamentaux de l'Union étudiée le phénomène et qu'il convient d'éviter des activités à cet égard.

V. Le rôle des structures nationales en période de crise économique et droits

39. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné en mai 2012⁹⁴, le rôle essentiel d'atténué par les structures nationales des (SNDH) en période de crise, notamment indiqué que les commissions indépendantes, les ombudsmans généralistes ou spécialisés, les organismes de promotion de l'égalité, les mécanismes de plainte présentent une importance toute particulière pour les groupes les plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les réfugiés. Il a également souligné les coupes budgétaires et les restrictions de personnel des SNDH ainsi que la fermeture de leurs bureaux régionaux dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe⁹⁵ au lendemain de la

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

41. Tous les Etats membres ayant ratifié, dans la Déclaration de l'Europe Brighton en 2012⁹⁷, ainsi que dans la Déclaration de Bruxelles en 2015⁹⁸, la nécessité de coopérer avec les institutions nationales des droits de

⁹⁴ Commissaire aux droits de l'homme et Cour internationale de justice ont déclaré que les institutions nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité.

⁹⁵ Pour atténuer cette situation, le Commissaire a recommandé que les gouvernements, notamment dans les pays soumis à des politiques d'austérité, associent les institutions nationales des droits de l'homme à l'élaboration de politiques et sur les conséquences plus générales de la crise économique. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent également 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 économique.

⁹⁶ Institut allemand des droits de l'homme / Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, «Austérité et droits de l'homme», perspectives et points de vue 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-2012 des droits de l'homme, 4-5 avril 2012, paragraphe 4.

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

d' autant plus importante. Il est à noter également que le Commissaire aux droits de l'homme, a explicitement mis en exergue les mesures positives prises à cet égard par des Etats membres comme le Portugal, l'Espagne et l'Ukraine. Parmi ces mesures figurent la mise en place de lignes téléphoniques pour les groupes vulnérables, ou la publication d'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

VI. Elaboration de critères pour l'imposition de

42. La grande latitude accordée par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de mesures d'austérité ne signifie pas que la Cour 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 des mesures disproportionnées. A ces fins, le Comité des Ministres a adopté un certain nombre de principes généraux employés par la Convention. Parmi les exemples pertinents figurent « l'importance de la nécessité », « 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 pourra également citer d'autres forums internationaux comme les Nations Unies. La Résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a identifié certains critères de conformité pour l'

43. A cet égard, le CDDH évoque la Recommandation 2065 (2015) de l'Assemblée des Ministres sur les institutions européennes et les droits de l'homme, qui 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 des Ministres de 2011, il a été suggéré que le CDDH s'inspire pour cela des recommandations de l'Assemblée des Nations Unies. L'étude de faisabilité constitue une réponse à la

⁹⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Les droits de l'homme, l'austérité et les droits sociaux et culturels », p. 12. Selon ce document, de manière à honorer les droits de l'homme, les Etats devraient satisfaire aux critères suivants lorsqu'ils adoptent des mesures d'austérité publique majeure : le caractère nécessaire, raisonnable, temporaire et proportionné des mesures ; le caractère non discriminatoire des mesures ; le respect 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 des Ministres, « 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 économique ?*

44. Lors de la discussion relative à la crise économique menée à l'occasion de sa 81^e réunion les 2 et 3 juin 2015, les résultats escomptés de cette étude, « toute option devrait être laissée ouverte pour le moment, y compris la possibilité qu'aucune activité ne soit suspendue sans l'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'économie. Certaines délégations ont souligné que les normes existantes étaient suffisantes, il conviendrait plutôt de prêter attention aux lacunes. L'un des participants a affirmé que bon nombre des problèmes généralement liés à la crise économique et aux mesures d'austérité, y compris les problèmes créés mais plutôt exacerbés par la crise, ce thème ayant déjà été abordé sous divers angles par d'autres instances, notamment l'Assemblée parlementaire, certaines de ces activités ne présentait aucune valeur ajoutée.

45. Tous ces arguments sont recevables, mais ils risquent de ne pas suffire à dissuader le Comité des Ministres d'engager à l'avenir des activités nouvelles sur les droits de l'homme. D'abord, le CDDH a déjà recommandé au 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) ou 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 (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 l'adoption de nouvelles normes aggravent certains problèmes - être pas suffisamment décisif pour l'homme - rendrait superflue toute autre activité du Comité des Ministres sur ce sujet. Les problèmes abordés dans cette étude, par exemple la surpopulation carcérale, la surpopulation nationale, 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 est différent. Le fait que d'autres organes ont déjà traité sous une forme ou d'une autre de la crise économique n'est pas un argument en faveur de l'abstention. Le Comité des Ministres a déjà adopté une approche risquant de mener à une logique déformée selon laquelle la faisabilité pour le Comité des Ministres d'engager des activités est inversement proportionnelle à la pertinence d'autres instances. Par ailleurs, de l'avis du CDDH, 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'organe essentiellement à défendre les droits de l'homme, n'a certainement pas une vaste expérience pour s'attaquer aux causes économiques, il 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 des défis majeurs. Les activités du Comité des Ministres, en sa qualité de principal organe décisionnel du Conseil de l'Europe, devraient donc réaffirmer la position adoptée pour la première fois au Comité des Ministres d'aborder 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 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si le processus de la « directive de Turin » vise à renforcer le même 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 des 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, le principe de non-discrimination, d'appréciation, le processus des obligations positives au titre de la Convention, notamment en ce qui concerne la santé ; l'accès à la justice, en particulier l'exécution des jugements, la situation générale des problèmes spécifiques des migrations en temps de crise économique ; ainsi que certains critères de la législation interne liée à la crise, qui trouvent leurs fondements 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 les 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 de justice 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 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 de ces recommandations des Etats membres du Conseil de l'Europe en réponse à la crise économique et diffusées dans un guide de bonnes pratiques.

VIII. Conclusions

47. L'introduction de nouvelles mesures, la modification de la mise en œuvre de l'interprétation de la Convention et la politique globale de reprise économique peuvent mettre à rude épreuve le système des droits de l'homme à l'égard de certains groupes vulnérables spécifiques. La présente étude a mis en lumière un certain nombre de domaines pertinents relevant des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Ces considérations soulignent la nécessité de poursuivre des travaux nouveaux et sûrs sur les conséquences de la crise économique sur les droits de l'homme. Le CDDH recommande tout d'abord un chevauchement avec les travaux du Groupe de travail sur les droits de l'homme et l'immigration (CDDH-CORP), la Commission pour l'égalité des territoires (CDE), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), ainsi que le Comité des experts (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 Rom et aux Gens du voyage (CAHRGM).

48. Si le Comité des Ministres venait à considérer nécessaire, qui donnerait aux autorités nationales des recommandations pour améliorer la mise en œuvre des normes déjà existantes du Conseil de l'Europe, et aux problèmes susmentionnés, il pourrait envisager 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 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 les normes et de principes généraux d'une nature 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 sensibiliser les autorités nationales et d'autres organes. Elle pourrait aussi servir de base à une compilation de bonnes pratiques. Sur cette base, le Comité des Ministres pourrait décider à l'avenir quant à l'éventuelle élaboration d'un -contraint 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 décider de lui confier à la lumière des conclusions de la présente étude.