



# Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique

Document  
thématique



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique

Document thématique publié  
par le Commissaire aux droits de l'homme  
du Conseil de l'Europe

### **Edition anglaise**

*Safeguarding human rights  
in times of economic crisis*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage  
sont de la responsabilité des auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement la  
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande relative à la  
reproduction ou la traduction  
de tout ou partie de ce document  
doit être adressée  
à la Direction de la communication,  
F-67075 Strasbourg Cedex  
(ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre  
demande relative à cette publication  
doit être adressée au Bureau du  
Commissaire aux droits de l'homme.

Photo de couverture :  
© AFP Photo/Patrick Baz,  
Milos Bicanski/Getty Images/AFP

Couverture et mise en page : Service  
de la production des documents et des  
publications (SPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, mai 2014  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

Les documents thématiques sont  
publiés par le Commissaire aux  
droits de l'homme pour contribuer  
au débat et approfondir la réflexion  
sur une importante question  
d'actualité en matière de droits de  
l'homme. Souvent, le Commissaire y  
formule aussi des recommandations  
visant à répondre aux difficultés  
mises en évidence. Pour autant,  
les opinions exprimées par les  
experts dans ces documents ne  
reflètent pas nécessairement la  
position officielle du Commissaire.

Les documents thématiques sont  
publiés sur le site internet du  
Commissaire :  
[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

Remerciements :  
Le présent document thématique  
a été préparé par Nicholas Lusiani,  
chercheur principal au Center  
for Economic and Social  
Rights (CESR), et Ignacio Saiz,  
directeur exécutif du CESR.

# Table des matières

---

<b>LISTE D'ABRÉVIATIONS</b>	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
<b>1. CONSÉQUENCES DES MESURES D'AUSTÉRITÉ ET DE LA CRISE ÉCONOMIQUE SUR LA JOUISSANCE DES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>15</b>
1.1. Typologie de l'austérité	15
1.2. Droits économiques, sociaux et culturels	17
1.3. Droits civils et politiques	21
1.4. Effets disproportionnés sur les groupes défavorisés et marginalisés	22
1.5. Interdépendance des droits de l'homme et effets intergénérationnels de l'austérité	25
1.6. Impacts sur la capacité de l'Etat et le système de protection des droits de l'homme	26
<b>2. NORMES ET JURISPRUDENCE RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME EN PÉRIODE D'AUSTÉRITÉ</b>	<b>27</b>
2.1. Les droits de l'homme en tant qu'impératifs juridiques et objectifs politiques d'ordre supérieur	27
2.2. Les normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels en période d'austérité	28
2.3. Droits civils et politiques	32
2.4. Droits à la participation, à la transparence et au respect du principe de responsabilité	33
2.5. Egalité, non-discrimination et mesures positives	35
<b>3. METTRE EN ŒUVRE LES DROITS DE L'HOMME EN TEMPS DE CRISE ÉCONOMIQUE</b>	<b>39</b>
3.1. Institutionnaliser la transparence, l'accès à l'information et la participation	39
3.2. Réaliser systématiquement des études d'impact sur les droits de l'homme et l'égalité	40
3.3. Examiner systématiquement la politique budgétaire et fiscale sous l'angle des droits de l'homme	41
3.4. Promouvoir l'égalité et combattre la discrimination et le racisme	42
3.5. Garantir une protection sociale minimale pour tous	43
3.6. Garantir le droit à un travail décent	44
3.7. Garantir l'accès à la justice pour tous et maintenir le système de protection des droits de l'homme	45
3.8. Faire participer la société civile et soutenir ses activités	47
3.9. Réglementer la finance dans l'intérêt des droits de l'homme	47
3.10. Coopération et assistance intergouvernementales	48

<b>4. RÔLE DES STRUCTURES NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>51</b>
4.1. Promotion et protection des droits de l'homme par les SNDH en période de crise	51
4.2. Possibilités de promouvoir des réponses à la crise compatibles avec les droits de l'homme	53
4.3. Donner aux SNDH des moyens d'agir en période d'austérité budgétaire	54
<b>ANNEXE 1 – CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE : SIGNATURES ET RATIFICATIONS</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 2 – CODE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ SOCIALE (STE N° 48) : SIGNATURES ET RATIFICATIONS</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE 3 – PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : SIGNATURES ET RATIFICATIONS</b>	<b>61</b>

# Liste d'abréviations

---

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BCE	Banque centrale européenne
CE	Commission européenne
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes / Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CESR	Center for Economic and Social Rights
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant / Comité des droits de l'enfant
CRPD	Convention relative aux droits des personnes handicapées / Comité des droits des personnes handicapées
ESC	Economic, Social and Cultural
FMI	Fonds monétaire international
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
SNDH	Structure nationale des droits de l'homme
UE	Union européenne



# Résumé

---

L'Europe connaît actuellement la plus grave récession économique depuis la Seconde Guerre mondiale. L'effondrement du système financier mondial en 2008 a fait place à une nouvelle réalité politique placée sous le signe de l'austérité, qui menace plus de six décennies de solidarité sociale et de développement de la protection des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans leurs réponses initiales à la crise économique, les gouvernements ont privilégié des politiques budgétaires et monétaires inédites visant à préserver la protection sociale tout en stimulant la demande afin de prévenir une véritable dépression à l'échelle planétaire. Mais, depuis 2010, ils sont nombreux à avoir opté pour des politiques d'austérité comme mesures d'urgence, contournant souvent les mécanismes classiques de participation et faisant fi de l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la démocratie. Les institutions européennes et internationales chargées des questions de gouvernance économique jouent également un rôle primordial dans la mise en œuvre de l'austérité.

Un grand nombre de ces mesures de rigueur – réduction des dépenses publiques, augmentation de la fiscalité régressive, assouplissement de la protection du travail, réformes des retraites – ont encore exacerbé les graves conséquences, sur le plan humain, d'une crise économique caractérisée par un chômage record. Ces mesures portent atteinte à l'ensemble des droits de l'homme, du droit à un travail décent, à un niveau de vie suffisant et à la sécurité sociale jusqu'à l'accès à la justice, la liberté d'expression et les droits à la participation, à la transparence et au respect du principe de responsabilité. Les groupes vulnérables et marginalisés sont plus durement frappés, sous l'effet également de la discrimination qui existe dans les sphères politique, économique et sociale. La pauvreté s'aggrave, notamment parmi les enfants avec des risques d'effets à long terme. Dans certains cas, la crise économique affecte la capacité même des autorités centrales et locales à remplir les missions essentielles de l'Etat providence et à garantir à tous la protection des droits de l'homme.

Dans le cadre de leur politique économique, les Etats membres n'échappent pas à leur obligation de mettre en œuvre les normes relatives aux droits de l'homme et les principes procéduraux. Les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, tels qu'ils sont consacrés par le droit international des droits de l'homme, ne deviennent pas facultatifs en période de difficultés économiques ; bien au contraire, ils sont indispensables à une reprise durable et inclusive. La jurisprudence portant sur la mise en œuvre des droits de l'homme en temps de crise s'enrichit, aux niveaux tant national qu'international. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les obligations incombant aux Etats de protéger les droits économiques et sociaux, d'éviter l'érosion et la régression de ces droits et de faire en sorte que les mesures d'austérité n'aient pas d'effets disproportionnés sur certaines catégories de la population. Les principes qui sous-tendent tous les droits de l'homme – non-discrimination, égalité, participation, transparence et respect du principe de responsabilité – revêtent une importance particulière dans les réponses à la crise.

Les normes relatives aux droits de l'homme n'imposent pas de politiques précises. Mener une politique économique en temps de crise suppose de prendre des décisions complexes et les gouvernements disposent d'une marge d'appréciation pour choisir, en fonction de la situation nationale, le meilleur moyen de préserver les droits en période de difficultés économiques. Toutefois, les droits de l'homme et l'égalité définissent bien un cadre normatif universel et des limites concrètes dont les gouvernements doivent tenir compte lorsqu'ils mettent en œuvre des politiques économiques et sociales. Le présent document thématique offre aux Etats membres du Conseil de l'Europe des conseils pratiques pour choisir, parmi les solutions qui s'offrent à eux, celles qui leur permettront d'assumer leurs obligations au regard des droits de l'homme dans ce contexte de crise. Le Commissaire a élaboré une série de recommandations et de mesures réalistes qui proposent aux gouvernements une nouvelle voie pour concilier leur politique de reprise économique avec leurs engagements en matière de droits de l'homme et d'égalité. Il faut donner un nouvel élan au modèle social européen, fondé sur la dignité humaine, la solidarité intergénérationnelle et l'accès à la justice pour tous.

Les structures nationales des droits de l'homme telles que les ombudsmans, les commissions des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité ont un rôle essentiel à jouer en période de crise économique. De par leur statut, leur indépendance et leur mission en faveur des droits de l'homme et de l'égalité, ces structures nationales peuvent non seulement contribuer à promouvoir des réponses à la crise compatibles avec les droits de l'homme mais aussi à protéger les personnes contre des mesures discriminatoires génératrices d'inégalités. Elles peuvent intervenir en évaluant les politiques et les budgets conformément aux normes relatives aux droits de l'homme et créer des plates-formes permettant à la société civile et aux autorités gouvernementales de débattre des mesures d'austérité. En tant qu'organes de plainte aisément accessibles, elles protègent les individus contre les atteintes à leurs droits résultant de l'austérité. Les gouvernements devraient renforcer l'efficacité et l'indépendance de ces instances afin que ces dernières aient les moyens de jouer un rôle crucial dans la protection des droits de l'homme pendant la crise économique.

# Recommandations du Commissaire

---

**A** fin de garantir dans des conditions d'égalité la jouissance effective de l'ensemble des droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – en période de crise économique et d'austérité budgétaire, le Commissaire aux droits de l'homme invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à :

1. **institutionnaliser la transparence, la participation et le respect du principe de responsabilité envers les citoyens tout au long du cycle de politique économique et sociale.** Les gouvernements devraient publier en temps utile des informations essentielles telles celles concernant les politiques budgétaires, fiscales et financières afin de permettre à la société civile, aux commissions parlementaires, aux structures nationales des droits de l'homme et aux tribunaux de suivre les réponses à la crise et d'exercer une fonction de surveillance. Des indicateurs sociaux ventilés devraient être utilisés pour collecter des données sur les effets cumulés des mesures d'austérité sur différents groupes de la population afin d'en évaluer l'impact, d'identifier les effets disproportionnés et d'élaborer des politiques visant à protéger les groupes défavorisés. Il faudrait instaurer des mécanismes de dialogue social et de participation citoyenne, outre les élections régulières, pour tenir compte de l'opinion de la société civile lors de l'élaboration des politiques d'austérité ;
2. **réaliser systématiquement des études d'impact des politiques sociales et économiques et des budgets sur les droits de l'homme et l'égalité.** Des études prospectives et rétrospectives devraient évaluer les impacts actuels et futurs des mesures et budgets d'austérité sur la jouissance des droits de l'homme. Des audits de la politique budgétaire devraient permettre de déterminer si les restrictions budgétaires sont strictement nécessaires, en identifiant toutes les possibilités de mobiliser d'autres ressources. Les mesures d'austérité ne doivent pas être discriminatoires et doivent rester provisoires, limitées à la durée de la crise. Les niveaux de financement devront être rétablis lorsque davantage de ressources seront disponibles ;
3. **promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination et le racisme.** L'arsenal législatif complet en matière d'égalité de traitement devrait être pleinement mis en œuvre pendant la crise. Afin de prévenir la pauvreté, une attention particulière devrait être accordée à la lutte contre le racisme et la discrimination fondée sur la situation socio-économique. Des mesures positives en faveur des groupes défavorisés, dont les femmes, sont nécessaires pour lutter contre les effets disproportionnés et cumulés de la crise et de l'austérité. Des organismes nationaux de promotion de l'égalité, indépendants et efficaces, devraient faciliter l'accès des personnes marginalisées et désavantagées aux voies de recours et à une assistance en cas de discrimination ;

4. **garantir une protection sociale minimale pour tous.** Afin de permettre un accès universel aux biens et services essentiels pendant la crise, les gouvernements devraient maintenir les garanties sociales concernant un revenu de base et les soins de santé élémentaires. Ils devraient résister aux pressions les incitant à réduire ces garanties en sanctuarisant les budgets publics pour préserver un minimum de protection des droits économiques et sociaux en tout temps. Il convient de renforcer les garanties juridiques relatives à une protection sociale de qualité pour les populations les plus défavorisées et marginalisées ;
5. **garantir le droit à un travail décent.** En période de crise, il faudrait maintenir le droit à une rémunération équitable et égale pour un travail de valeur égale, le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, le droit de négociation collective, l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, l'élimination de la discrimination sur le lieu de travail ainsi que l'accès à des prestations de chômage et à une indemnisation en cas d'atteintes à la santé liées au travail. Il est crucial de veiller à l'absence de discrimination en matière d'accès à l'emploi et à l'éducation. Des mesures positives destinées aux femmes, aux personnes handicapées et aux Roms doivent être prises afin de faciliter leur insertion professionnelle. Les Etats devraient adopter des stratégies pour faire baisser le chômage, tout particulièrement le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ;
6. **réglementer le secteur financier dans l'intérêt des droits de l'homme.** Les Etats ont l'obligation de protéger les individus contre les atteintes commises par des tiers, y compris des institutions financières. Il convient d'adopter des règles financières transparentes pour créer des mécanismes de responsabilisation qui dénoncent les pratiques préjudiciables et en sanctionnent les auteurs. Des voies de recours et des moyens de réparation satisfaisants doivent être accessibles à ceux qui subissent les conséquences des irrégularités commises par le secteur financier. Des fonds publics vitaux ne doivent pas servir à sauver des institutions financières aux pratiques irresponsables et à courte vue ;
7. **travailler de concert pour mettre en œuvre les droits de l'homme au moyen d'une coopération et d'une assistance économiques.** Les Etats membres devraient examiner l'impact, sur les droits de l'homme, des décisions qu'ils prennent dans le cadre des institutions européennes et internationales de gouvernance économique. Les gouvernements doivent démontrer que leurs décisions accordent la priorité – ou du moins ne nuisent pas – à la réalisation des droits de l'homme. Les Etats qui reçoivent une aide financière internationale doivent avoir la possibilité de vérifier que les droits de l'homme sont protégés dans le cadre de tout accord de prêt. Les gouvernements devraient renforcer la coopération pour lutter contre la fraude fiscale afin d'aider les Etats à mobiliser les ressources nécessaires pour remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme ;

8. **faire participer la société civile et soutenir ses activités.** Les gouvernements devraient respecter le rôle critique des ONG dans le contexte de l'austérité ainsi que leurs libertés d'expression, de réunion et d'association. Il faudrait encourager des procédures systématiques de dialogue, de consultation et de coopération entre les autorités et la société civile pour rendre les budgets et les mesures d'austérité plus efficaces et les adapter aux besoins réels. Avant de mettre en œuvre des restrictions budgétaires, il faudrait évaluer leur impact sur le financement des ONG pour ne pas compromettre la capacité de la société civile à surveiller les effets de l'austérité et à fournir des services aux groupes touchés ;
9. **garantir l'accès de tous à la justice.** Les gouvernements doivent garantir un accès effectif à la justice malgré les difficultés économiques, en veillant au bon fonctionnement du système judiciaire, du dispositif d'aide juridictionnelle et de mécanismes de plainte faciles à saisir, tels que les ombudsmans et les organismes de promotion de l'égalité. L'accès à la justice peut également être amélioré grâce à la possibilité d'engager des actions en justice dans l'intérêt général et grâce à des procédures simplifiées et moins onéreuses. Il faudrait prendre un soin particulier à fournir une assistance et une aide juridictionnelle aux groupes défavorisés et marginalisés, afin qu'ils puissent exprimer leurs doléances ;
10. **ratifier les instruments européens et internationaux relatifs aux droits économiques et sociaux.** Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier la Charte sociale européenne révisée et accepter sa procédure de réclamations collectives, et ratifier le Code européen de sécurité sociale et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les gouvernements devraient renforcer la mise en œuvre au niveau national des décisions et conclusions du Comité européen des droits sociaux et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Les droits économiques et sociaux devraient pouvoir donner lieu à des actions en justice devant les tribunaux nationaux ;
11. **systématiser l'action en faveur des droits de l'homme.** Une approche fondée sur les droits devrait faire partie intégrante du fonctionnement normal de l'administration publique à tous les niveaux, notamment dans l'élaboration des politiques économiques et des budgets, pour veiller à ce que les obligations relatives aux droits de l'homme et à l'égalité soient prises en compte dans les réponses à la crise. Les Etats membres devraient envisager d'adopter un plan d'action national pour les droits de l'homme, afin d'améliorer l'efficacité et l'ampleur des activités en faveur des droits de l'homme tout en recensant les mesures à prendre en priorité pour lutter contre les effets de la crise sur la jouissance des droits de l'homme ;
12. **promouvoir les structures nationales des droits de l'homme et les associer aux réponses à la crise économique.** Les Etats membres devraient renforcer l'efficacité et l'indépendance des structures nationales des droits de l'homme,

comme les ombudsmans, les commissions nationales des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité accessibles et offrant une protection contre les atteintes aux droits de l'homme résultant de l'austérité. Les gouvernements devraient consulter les structures nationales des droits de l'homme avant de prendre des décisions sur les mesures et budgets d'austérité, pour bénéficier ainsi de leur expertise sur les questions de droits de l'homme et d'égalité et pour savoir quels sont les groupes qui ont le plus besoin d'être protégés. Les Etats membres devraient veiller à ce que leurs structures nationales des droits de l'homme soient dotées d'un mandat suffisamment large, couvrant notamment les droits économiques et sociaux, et qu'elles disposent de l'expertise et des crédits stables nécessaires pour traiter ces questions avec efficacité.

# Introduction

---

**E**n 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé son inquiétude face aux mesures d'austérité et au risque que « les approches restrictives actuellement poursuivies, essentiellement fondées sur des coupes budgétaires dans les dépenses sociales, n'atteignent pas leurs objectifs de consolider les budgets publics, mais aggravent plus encore la crise et nuisent aux droits sociaux puisqu'elles touchent principalement les classes aux plus bas revenus et les catégories les plus vulnérables de la population »<sup>1</sup>.

En temps de crise, les Etats ne perçoivent pas toujours immédiatement l'utilité des droits de l'homme lorsque l'urgence est de sauver des économies au bord du gouffre. Cependant, comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme, une période de graves difficultés financières ne devrait pas être considérée comme une situation d'urgence entraînant automatiquement une limitation des droits sociaux et économiques et une dégradation de la situation des groupes sociaux vulnérables. Bien au contraire, elle est l'occasion pour l'Etat de revoir son système national de protection des droits de l'homme et de réorganiser son administration pour développer ou renforcer l'efficacité de son système national de sécurité sociale, et notamment des filets de sécurité sociale qui devraient être opérationnels si nécessaire<sup>2</sup>.

Le présent document thématique analyse les conséquences sur les droits de l'homme des mesures d'austérité appliquées dans toute l'Europe à la suite des crises économique et financière mondiales. Ce document donne des orientations aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour les aider à remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme et d'égalité. Il énonce une série de recommandations concrètes visant à apporter des réponses à la crise qui respectent les droits de l'homme et examine le rôle unique que jouent les structures nationales des droits de l'homme pour garantir la protection des droits de l'homme dans le contexte de crise.

Le **chapitre 1** donne un bref aperçu des conséquences de la crise économique et des mesures d'austérité sur la jouissance des droits de l'homme en Europe.

Le **chapitre 2** présente les normes de droits de l'homme les plus pertinentes en période de ralentissement et de reprise économiques.

Le **chapitre 3** donne des orientations concrètes pour mettre efficacement ces normes en œuvre ; il montre comment le droit relatif aux droits de l'homme peut aider à façonner les réponses apportées par les Etats membres aux questions complexes et aux dilemmes économiques qui appellent une action urgente.

---

1. APCE, Résolution 1884, « Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux », 26 juin 2012.

2. Rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22, p. 15.

Le **chapitre 4** conclut en soulignant le rôle important que peuvent jouer les structures nationales des droits de l'homme pour suivre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'austérité et veiller à la responsabilisation en cas de violation des droits de l'homme résultant de l'austérité.

Les **recommandations du Commissaire** se trouvent au début du présent document.

## Chapitre 1

# Conséquences des mesures d'austérité et de la crise économique sur la jouissance des droits de l'homme

### 1.1. Typologie de l'austérité

**L'**Europe connaît actuellement la plus grave récession économique depuis la Seconde Guerre mondiale. L'effondrement du système financier mondial en 2008 a fait place à une nouvelle réalité politique placée sous le signe de l'austérité, qui menace plus de soixante ans de développement de la solidarité sociale, de l'intégration économique et de la protection des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les réponses des gouvernements à la première phase de la crise économique (grosso modo de 2007 à 2009) étaient caractérisées par des politiques budgétaires et monétaires contracycliques inédites dont le but était de garantir la protection sociale, de rétablir la stabilité financière et de stimuler la demande économique pour empêcher une véritable dépression à l'échelle planétaire<sup>1</sup>. Mais, en 2010, de nombreux gouvernements européens avaient fait de la réduction des déficits leur priorité politique absolue. La plupart des déficits nationaux n'étaient pas le résultat de dépenses publiques excessives avant la crise, mais provenaient tant du sauvetage par les Etats des marchés financiers (estimé à 4 500 milliards d'euros dans l'Union européenne entre 2008 et 2011, soit 37 % du PIB de la région)<sup>2</sup> que de la baisse des recettes fiscales découlant du ralentissement économique et du chômage record<sup>3</sup>.

1. CE, « Un plan européen pour la relance économique », 26 novembre 2008 ; Banque mondiale, *The Jobs Crisis – Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia*, 2011.
2. CE, "Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions", 6 juin 2012.
3. FMI, « Une nouvelle mondialisation pour un monde nouveau », allocution d'ouverture des Assemblées annuelles 2010 des Conseils des gouverneurs du Groupe de la Banque mondiale et du FMI prononcée par le directeur général, 8 octobre 2010.

Malgré tout, la réponse à la deuxième vague de la crise (2010-2013) a consisté à adopter des politiques budgétaires restrictives, à réduire les dépenses publiques, à augmenter certains impôts, à réformer les retraites et à assouplir la protection du travail afin de diminuer les déficits publics, de redynamiser l'économie et de regagner la confiance des marchés financiers. Après trois ans de rigueur, ces mesures délibérées n'ont toujours pas atteint leurs objectifs affichés<sup>4</sup>.

L'austérité est un phénomène mondial. D'après les estimations, la baisse des dépenses publiques découlant du ralentissement économique mondial a affecté 5,8 milliards de personnes, soit 80 % de la population mondiale, en 2013 ; elle touchera même 6,3 milliards de personnes ou 90 % de la population mondiale d'ici à 2015. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les stratégies d'ajustement budgétaire ont été très variables, tout comme leurs conséquences. Les pays bénéficiant d'une assistance internationale n'ont pas mené les mêmes politiques que ceux qui ont subi la crise de manière plus indirecte. Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui font aussi partie de l'Union européenne sont soumis à des règles spécifiques en matière de gouvernance économique, adoptées au niveau de l'Union. Il convient également de noter que de nombreux pays européens ont mené dans le passé des réformes structurelles qui se rapprochaient des politiques d'austérité actuelles. Même s'il existe des différences importantes, il est possible d'établir une typologie générale des mesures d'austérité à partir des réformes structurelles déjà menées et de celles qui sont en cours en Europe aujourd'hui. Globalement, on peut distinguer quatre catégories, dont chacune a ses propres conséquences sur la jouissance des droits de l'homme : a) la réduction des budgets publics qui affecte les dépenses sociales ; b) l'imposition régressive ; c) les réformes du marché du travail ; d) les réformes structurelles des régimes de retraite<sup>5</sup>.

Les dépenses sociales ont été la première cible des mesures d'austérité dans de nombreux Etats membres : réduction ou plafonnement de la masse salariale, en particulier dans l'éducation, la santé et d'autres secteurs publics ; rationalisation des régimes de protection sociale ; suppression ou réduction des subventions aux carburants, à l'agriculture et aux produits alimentaires ; durcissement des conditions d'octroi d'un certain nombre de prestations sociales et autres réductions dans les systèmes d'éducation et de santé.

Les réformes du régime fiscal ont également été au cœur de la politique d'austérité car les gouvernements ont cherché à combler les déficits en compensant la perte de revenus due au ralentissement économique. Ces réformes ont souvent permis de collecter des sommes considérables et d'éviter de nouvelles coupes budgétaires. Néanmoins, tous les foyers ne sont pas égaux devant les hausses d'impôts, dont certaines ont encore alourdi le fardeau pesant sur les familles modestes qui subissent

---

4. FMI, "Fiscal Monitor: Fiscal Adjustment in an Uncertain World", avril 2013.

5. I. Ortiz et M. Cummins, "Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries", Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, mai 2013 ; ONU, Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 mars 2011, A/HRC/17/34.

déjà de manière disproportionnée les conséquences des coupes dans les services publics. De nombreux gouvernements ont privilégié les taxes sur la valeur ajoutée et les autres impôts sur la consommation. Or s'ils ne sont pas correctement conçus avec des exonérations claires sur les produits de première nécessité, les impôts sur la consommation font souvent payer un lourd tribut aux personnes à faibles revenus dans le contexte de la reprise économique, car ces personnes consacrent une part plus importante de leurs revenus à l'alimentation et aux services de base. A l'inverse, l'impôt sur le revenu, la taxe foncière et les taxes sur les transactions financières ont généralement des effets distributifs plus égalitaires.

De nombreux gouvernements ont lancé des réformes du travail afin d'accroître la compétitivité et de soutenir le développement des entreprises. Pour ce faire, ils ont notamment rogné les pouvoirs de négociation collective, facilité les licenciements, ralenti ou inversé les ajustements des salaires à l'inflation (c'est-à-dire diminué les salaires réels) et modifié d'autres aspects de la réglementation concernant la protection de l'emploi. L'idée selon laquelle l'assouplissement de la protection du travail stimulerait le développement des entreprises et la croissance est toutefois contestable<sup>6</sup>.

La crise budgétaire a également été l'occasion de mener des réformes structurelles prévues de longue date dans le domaine des retraites. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe envisagent ou ont déjà entrepris de telles réformes – dont l'objectif déclaré va au-delà de la réduction provisoire des dépenses – en reculant l'âge de la retraite, en diminuant les prestations de retraite et en limitant l'accessibilité du système de retraite par exemple. D'après l'OCDE, ces mesures ne devraient toutefois pas permettre une réduction immédiate des dépenses sociales<sup>7</sup>.

## 1.2. Droits économiques, sociaux et culturels

Sur le plan des droits de l'homme, quelques-unes des conséquences les plus dramatiques et les plus durables de l'austérité concernent les droits économiques et sociaux<sup>8</sup>.

Le droit au travail a été la première grande victime de la crise économique et des mesures d'austérité qui en ont découlé. Le chômage en données corrigées des variations saisonnières a augmenté massivement en Europe depuis 2008 et a atteint les niveaux historiques de 12,1 % dans la zone euro et 10,9 % dans l'Union européenne des 27 (UE27) en juin 2013, avec des taux correspondant à une situation de dépression en Espagne, en Grèce et au Portugal<sup>9</sup>. Tandis que les politiques budgétaires restrictives assombrissent les perspectives de croissance, le chômage

---

6. OIT, *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*.

7. OCDE, novembre 2012, *Social spending during the crisis: Social expenditure (SOCX) data update 2012*.

8. APCE, Résolution 1884 (2012) ; ONU, Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 mars 2011, A/HRC/17/34.

9. Eurostat, communiqué de presse 118/2013, 31 juillet 2013, « Le taux de chômage à 12,1% dans la zone euro ».

de longue durée s'enracine<sup>10</sup> et produit des effets structurels durables. Rien qu'en 2012, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a conclu que 13 pays avaient violé leur obligation de mener des politiques de plein emploi, prévue par l'article 1, paragraphe 1, de la Charte sociale européenne révisée<sup>11</sup>.

Une reprise économique non maîtrisée, conjuguée à un affaiblissement de la protection des travailleurs, risque de menacer les droits liés au travail, notamment le droit à une rémunération équitable, le droit de négociation collective et le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail. En Espagne par exemple, le salaire minimum reste gelé bien en deçà des normes établies par la Charte sociale européenne pour garantir un niveau de vie décent<sup>12</sup>. Au sujet de la Grèce, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a constaté de nombreuses et importantes interférences dans la négociation collective libre et volontaire et un important déficit de dialogue social<sup>13</sup>. Le chômage élevé tend à affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs, ce qui se traduit par une grande vulnérabilité de ces derniers et une baisse du taux de croissance économique<sup>14</sup>. L'exploitation par le travail, notamment celui des enfants, la traite des êtres humains et les mauvais traitements contre les travailleurs migrants sont des préoccupations constantes pour les experts dans un contexte où la demande de main-d'œuvre bon marché augmente, où les conditions économiques se détériorent et où les institutions publiques sont de moins en moins nombreuses à effectuer des inspections du travail et à offrir des services de protection de l'enfance<sup>15</sup>.

Comme le droit à un travail décent, le droit à un niveau de vie adéquat est menacé par les mesures d'austérité. Les effets combinés de la raréfaction des emplois décents, des réductions dans les services sociaux et des réformes fiscales régressives contribuent à aggraver la pauvreté en Europe<sup>16</sup>. En 2011, le pourcentage de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a atteint 24,2 % dans l'UE27<sup>17</sup>. En Estonie par exemple, la proportion de la population qui vit sous le seuil

---

10. OIT, *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric: European Union Snapshot*.

11. Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Grèce, Italie, Lettonie, République de Moldova, Slovaquie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie.

12. Enquête sur les forces de travail 2012 d'Eurostat et CESR, "Visualizing Rights – Spain: Fact Sheet No. 12", mai 2012.

13. OIT, Comité de la liberté syndicale, cas n° 2820, « Les conclusions et les recommandations concernant la Grèce dans le rapport du Comité », 2012.

14. OIT, "Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects, Conditions of Work and Employment Series No. 40", document de travail, 30 octobre 2012.

15. Rapport de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, 12 août 2009, A/64/290 ; rapporteuse spéciale de l'ONU sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, mission en Roumanie, 30 juin 2011, A/HRC/18/30/Add.1 ; rapport de l'expert indépendant de l'ONU sur la dette extérieure et les droits de l'homme, 13 août 2012, A/67/304.

16. CE, "The social effects of labour market developments in the EU in the crisis", Research note 7/2012 ; EU employment and social situation, quarterly review, décembre 2012.

17. Eurostat, communiqué de presse 171/2012, 3 décembre 2012.

de pauvreté absolue (c'est-à-dire dont les revenus sont inférieurs au minimum vital) est passée de 8,2 % en 2007 à 11,7 % en 2010<sup>18</sup>.

Le droit à la sécurité sociale et à la protection sociale est également mis à mal par les politiques de rigueur. L'assurance sociale et les programmes d'aide sont un rempart contre les risques sociaux et financiers et donnent accès aux biens et services essentiels. Ils permettent de répondre aux besoins qui ne seraient, sinon, pas satisfaits en période de ralentissement économique. Avec l'aggravation de la crise, de nombreux Etats membres sont confrontés à une augmentation exponentielle de la demande de protection sociale. Dans le même temps, la baisse des revenus des caisses de sécurité sociale, conjuguée à l'austérité et à la consolidation budgétaire, a poussé les capacités financières et administratives de nombreux organes de protection sociale au-delà de leurs limites<sup>19</sup>. Un grand nombre de gouvernements ont choisi de réformer les systèmes de retraite, ce qui risque d'accroître encore la vulnérabilité et le risque de pauvreté chez les personnes âgées. En Grèce par exemple, le CEDS a observé dans sa décision sur une réclamation collective que les mesures de réforme des retraites risquent d'entraîner « une paupérisation massive d'une portion importante de la population »<sup>20</sup>.

Le droit au logement est compromis par la crise économique. Combinée au chômage croissant, la crise du marché du logement, qui est à l'origine des crises financière et économique, a provoqué une augmentation sensible du nombre d'expulsions de personnes qui ne peuvent plus rembourser leur prêt immobilier ainsi que du nombre de saisies dans de nombreux pays<sup>21</sup>. Depuis 2007, le sans-abrisme s'est aggravé dans 15 des 21 pays suivis par des experts nationaux. La crise a été identifiée comme un facteur clé dans le développement de ce phénomène en Espagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. De nouveaux groupes de sans-abri sont apparus car le problème se répand parmi les migrants, les jeunes, les femmes et les familles<sup>22</sup>.

Le droit à l'alimentation a pâti des mesures d'austérité lorsque les gouvernements ont limité les subventions alimentaires sans prévoir de garanties adéquates pour assurer un minimum vital. La baisse de consommation des produits alimentaires de base semble constituer le mécanisme d'adaptation le plus fréquent dans les pays

---

18. Rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12, p. 5.

19. Association internationale de la sécurité sociale, "Coping with the crisis: Managing social security in uncertain times, ISSA Crisis Monitor Project", 2012 ; Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable de l'APCE (rapporteur : Denis Jacquat), *Des pensions de retraite décentes pour tous*, 9 avril 2012, doc. 12896.

20. CEDS, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2012, paragraphe 81.

21. *Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme sur la mise en œuvre du droit au logement*, CommDH(2009)5, et rapport sur l'Espagne, CommDH(2013)18, p. 8-9 ; rapport de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable : la crise financière et ses causes, 4 février 2009, A/HRC/10/7.

22. FEANTSA, *Vers un chez-soi pour tous ? Rapport de la FEANTSA sur le suivi du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe*, 2012.

d'Europe centrale et orientale<sup>23</sup>. Les banques alimentaires enregistrent des files d'attente record au Royaume-Uni par exemple et les coupes dans le système de protection sociale sont l'explication la plus souvent avancée<sup>24</sup>.

Dans le contexte de l'austérité, de nombreuses personnes ont été confrontées à une régression de leur droit à l'eau. La CE, la BCE et le FMI ayant posé des conditions au versement d'une aide internationale, de nouvelles taxes sur la consommation d'eau à usage domestique ont été instaurées, par exemple en Irlande<sup>25</sup>.

Les mesures d'austérité ont accentué les préoccupations déjà anciennes sur la maintenance des infrastructures d'approvisionnement en eau, en faisant planer de graves menaces quant à la qualité et l'accessibilité de l'eau. Les projets visant à privatiser le réseau public de distribution de l'eau font partie intégrante de plusieurs plans d'austérité qui risquent de menacer l'accessibilité économique de l'eau et la responsabilisation effective des fournisseurs<sup>26</sup>.

Le droit à l'éducation est mis à mal, notamment en raison des réductions qui touchent les budgets de l'éducation. L'investissement dans l'éducation a diminué dans un tiers des pays de l'OCDE entre 2009 et 2010 à cause de la crise économique<sup>27</sup>. L'Espagne a ainsi réduit son budget de l'éducation de 21,4 % entre 2011 et 2012, et l'Estonie de 10 % entre 2008 et 2009. La baisse des crédits à l'éducation, des bourses, des salaires des enseignants et des budgets des écoles a des répercussions sur la qualité, l'accessibilité et le coût de l'éducation ainsi que sur l'abandon scolaire précoce, qui a des conséquences à long terme pour les enfants concernés<sup>28</sup>.

La réduction des dépenses de santé affecte le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. En Grèce, la CE, la BCE et le FMI ont exigé que les dépenses publiques de santé ne dépassent pas 6 % du PIB, même si cela risque d'avoir un impact à long terme sur la santé publique. En Lettonie, les réductions budgétaires dans le secteur de la santé ont nui à l'offre de soins et à l'accès aux soins<sup>29</sup>. Les frais restant à la charge des patients se sont accrus dans de nombreux pays, alors qu'il est

---

23. Banque européenne pour la reconstruction et le développement, "The second Life in Transition Survey (LiTS II)", 2011.

24. Oxfam et Child Action on Poverty, *Walking the Breadline: The Scandal of Food Poverty in 21<sup>st</sup> century Britain*, mai 2013.

25. FMI, "Ireland: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; Letter of Intent and Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality", 28 novembre 2011.

26. Rapport de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Catarina de Albuquerque, 11 juillet 2013, A/HRC/24/44 ; Stockholm International Water Institute (SIWI), "The Global Financial and Economic Crisis and the Water Sector", 2009.

27. OCDE, *Regards sur l'éducation 2013. Les indicateurs de l'OCDE*, p. 186.

28. Rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18, p. 9-10 ; rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12, p. 4 ; rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22, p. 6-7.

29. M. Karanikolos *et al.*, "Financial crisis, austerity, and health in Europe", *The Lancet*, 13 avril 2013 ; rapport de l'expert indépendant de l'ONU sur la dette extérieure, Cephas Lumina, additif, mission en Lettonie, 27 mai 2013, A/HRC.23/37/Add.1.

prouvé que l'instauration d'un système de copaiement se traduit, pour les patients à risque et à faibles revenus, par un moindre recours aux services de santé et une aggravation de l'état de santé<sup>30</sup>. Un lien a été établi entre les mesures d'austérité et la détérioration de la santé mentale, la toxicomanie et le suicide<sup>31</sup> alors que la crise remet en cause les récents gains d'espérance de vie dans la région<sup>32</sup>.

### 1.3. Droits civils et politiques

Le droit de participer aux affaires publiques et le droit à la transparence nécessitant d'avoir accès en temps utile à des informations accessibles et pertinentes ont pâti de la crise. De nombreux gouvernements ont élaboré à la hâte des politiques de rigueur, contournant les mécanismes classiques de participation et de dialogue social sous prétexte d'une urgence financière nationale. Le pouvoir exécutif bénéficie souvent d'une plus grande marge de manœuvre pour adopter des mesures d'austérité sans consulter le parlement, ce qui va à l'encontre de l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie. Le fait que les plafonnements des déficits et d'autres règles budgétaires fondamentales fixées au niveau intergouvernemental européen déterminent les niveaux de dépenses de nombreux Etats entrave encore un peu plus la prise de décision démocratique au niveau national, sans que ceux qui subissent les conséquences des restrictions aient vraiment leur mot à dire<sup>33</sup>.

La sévérité des mesures d'austérité, combinée à l'absence de consultation des personnes concernées dans de nombreux cas, a provoqué des manifestations massives, notamment en Espagne, au Portugal et en Grèce. Le recours à une force excessive contre les manifestants et les atteintes aux libertés d'expression et de réunion pacifique ont suscité des inquiétudes. Les réactions virulentes aux troubles sociaux risquent d'entraîner une méfiance à l'égard du système démocratique<sup>34</sup>.

Les mesures d'austérité sont également une menace pour l'accès à la justice car elles entravent l'accessibilité et le fonctionnement du système judiciaire<sup>35</sup>. Entre 2008 et 2010, les budgets des systèmes judiciaires ont été diminués dans le cadre de réductions générales des dépenses publiques en Croatie, Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Serbie, Estonie, Lituanie et Lettonie<sup>36</sup>. En réponse à la crise, les frais de justice ont été relevés dans certains pays. En Estonie par exemple, les taxes à payer

---

30. N. Mas *et al.*, "Los sistemas de copago en Europa, Estados Unidos y Canada: Implicancias para el caso español", IESE Business School, Université de Navarre, novembre 2011.

31. OMS, "Impact of economic crises on mental health", 2011.

32. OMS, "European Health Report 2012", p. 8-10.

33. APCE, Résolution 1888, « La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui », 27 juin 2012.

34. Rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18, p. 22-26 ; Amnesty International, *Police violence in Greece: Not just 'isolated incidents'*, 2012.

35. Rapport de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, 9 août 2012, A/67/278.

36. CEPEJ, Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens 2012, p. 63 ; Edition 2010, p. 50-51.

pour les procédures civiles et pour certaines procédures administratives ont été multipliées par deux, voire par cinq en 2009<sup>37</sup>. En 2011 et 2012, l'aide juridictionnelle a été sensiblement revue à la baisse en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni, ce qui a réduit sa disponibilité dans certaines affaires<sup>38</sup>.

La rigueur entrave la liberté des médias, notamment dans les pays où le resserrement budgétaire a été le plus important<sup>39</sup>. Les médias, publics comme privés, ont subi des réductions de personnel et des baisses de salaire. Certains organes ont été fermés, parfois temporairement comme l'organisme grec de radiodiffusion. Ces restrictions aggravent encore le recul du pluralisme des médias et menacent aussi le fonctionnement effectif d'un pilier essentiel de la démocratie. Elles portent un coup à la capacité des journalistes à jouer leur rôle fondamental d'éducation et de surveillance, ce qui nuit à la liberté d'expression et au droit à l'information.

#### **1.4. Effets disproportionnés sur les groupes défavorisés et marginalisés**

Même si elle est de plus en plus protégée par la loi dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'égalité pleine et réelle demeure un défi de taille dans la pratique, car la crise économique renforce les obstacles systémiques à l'égalité. Les réponses politiques à la crise accentuent encore les inégalités et les pratiques discriminatoires ancrées dans la société<sup>40</sup>. Souvent, les victimes de discrimination dans la vie économique, culturelle et sociale sont aussi à l'écart de la prise de décision politique et ne sont pas en mesure de dénoncer les effets des mesures d'austérité sur leur vie. Les personnes qui font l'objet d'une discrimination multiple et complexe sont particulièrement exposées.

Le chômage, les conditions de travail discriminatoires et précaires ainsi que la montée de la xénophobie affectent la vie quotidienne des migrants et des demandeurs d'asile. Du fait des coupes budgétaires, de moins en moins de ressources sont allouées à l'accueil des demandeurs d'asile, aux programmes visant à faciliter l'intégration sociale et économique des migrants, à l'aide juridictionnelle et à l'accès aux services sociaux et de santé<sup>41</sup>. Bien qu'ils contribuent à l'impôt, les travailleurs migrants se heurtent à des obstacles majeurs pour accéder aux services sociaux essentiels. En Espagne par exemple, à la suite des réformes liées à l'austérité, des soins de santé publique autrefois garantis sont désormais refusés aux migrants en situation irrégulière<sup>42</sup>, les exposant ainsi aux risques sanitaires accrus associés aux récessions.

---

37. Rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12, p. 10.

38. FRA, *Rapport annuel 2012*, p. 266.

39. Freedom House, "Freedom of the Press 2013: A Global Survey of Media Independence".

40. OCDE, *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, 2011.

41. OCDE, *Trouver ses marques : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrants 2012* ; CE, "Inclusion of young migrants", Research note 6/2012 ; CESR, "Mauled by the Celtic Tiger: Human rights in Ireland's economic meltdown", février 2012 ; rapport du Commissaire sur la Grèce, CommDH(2013)6.

42. « Mesures d'urgence visant à garantir la viabilité du système national de santé et à améliorer la qualité et la sécurité des prêts », décret royal espagnol n° 16/2012.

La crise économique a entraîné une nouvelle dégradation de la situation économique déjà difficile de nombreuses minorités ethniques, dont les Roms. Ceux-ci sont particulièrement exposés au chômage de longue durée et des statistiques récentes montrent que 70 à 90 % des Roms des pays examinés subissent de graves privations matérielles<sup>43</sup>. Les difficultés économiques, qui rendent impopulaires les mesures en faveur de la protection des Roms, nourrissent le sentiment anti-rom<sup>44</sup>. Les démocraties européennes sont également gravement menacées par la montée de l'intolérance, de la xénophobie et du racisme ainsi que par des tendances extrémistes inquiétantes, exacerbées par les difficultés économiques<sup>45</sup>. De nombreux responsables politiques ont choisi de détourner l'attention de leur propre comportement en désignant les plus faibles – minorités ethniques ou religieuses, migrants ou demandeurs d'asile, Roms ou personnes à bas revenus – comme boucs émissaires. Très souvent, les actes racistes n'entraînent qu'une faible réaction de l'Etat<sup>46</sup>.

Les inégalités structurelles et les disparités qui nuisent à la jouissance des droits des femmes ont été aggravées par les effets cumulatifs de plusieurs mesures d'austérité, en particulier celles concernant le droit à un travail décent et le droit à un niveau de vie adéquat<sup>47</sup>. En 2011, les femmes étaient davantage exposées à la pauvreté que les hommes dans l'Union européenne (25,2 % et 23 % respectivement)<sup>48</sup>. Les réductions touchant l'emploi dans le secteur public, les pensions et les services – notamment les allocations pour garde d'enfants, les prestations destinées aux familles, les soins de santé, les services aux victimes de violence et l'aide judiciaire – affectent plus particulièrement les femmes. Les mesures d'économie ont également visé les programmes en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>49</sup>. Les femmes qui sont chef de famille assument une charge largement non reconnue, par exemple à l'égard des personnes handicapées ou des enfants, qui s'alourdit au fur et à mesure que les Etats réduisent les effectifs et les aides financières et durcissent les conditions d'octroi des prestations. A l'heure où les gouvernements se désengagent de la protection sociale et où se développe une économie dans laquelle la prise en charge des membres de la famille ne donne

---

43. Observatoire européen de l'emploi, « Le chômage de longue durée 2012 » ; FRA, *La situation des Roms dans 11 Etats membres de l'UE. Les résultats des enquêtes en bref*, 2012.

44. Rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22.

45. Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme, Mutuma Ruteere, 29 mai 2012, A/HRC/20/38 ; FRA, « EU-MIDIS Données en bref 6 : Les minorités en tant que victimes de la criminalité », 2012.

46. Article du Carnet des droits de l'homme du Commissaire, « L'Europe doit combattre l'extrémisme raciste et défendre les droits de l'homme », 13 mai 2013 ; rapport du Commissaire sur la Grèce, CommDH(2013)6.

47. Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les effets des mesures d'austérité sur les droits économiques, sociaux et culturels, 7 mai 2013, E/2013/82.

48. Eurostat, « Indicateurs clés 2005-2012 ».

49. CE, "Women and men in the crisis", Research note 4/2012 ; Lobby européen des femmes, *The Price of Austerity*, 2012 ; J. Butterworth et J. Burton, "Equality, Human Rights and the Public Service Spending Cuts: Do UK Welfare Cuts Violate the Equal Rights to Social Security", *The Equal Rights Review*, Vol. 11, 2013.

lieu à aucune contrepartie, les femmes peuvent de moins en moins participer à la vie publique et économique sur un pied d'égalité<sup>50</sup>.

La pauvreté des enfants et le chômage des jeunes sont des problèmes majeurs dont les effets risquent de se faire sentir à long terme. Dans de nombreux pays, la pauvreté des enfants a augmenté encore plus que le taux de pauvreté de la population générale. Les effets des mesures d'austérité sur les prestations destinées aux familles, le chômage généralisé et la hausse des prix des denrées alimentaires sont des questions centrales qui affectent le bien-être des enfants. Le décrochage scolaire, le travail des enfants et la violence domestique constituent d'autres problèmes<sup>51</sup>. La corrélation entre le chômage de masse chez les jeunes de moins de 25 ans et les années de crise ne fait aucun doute. Plus de la moitié des jeunes sont officiellement au chômage en Espagne, au Portugal et en Grèce, pays dans lesquels la situation jusqu'en 2016 ne devrait guère s'améliorer. La proportion de jeunes qui ne sont ni en situation d'emploi, ni scolarisés, ni en formation a augmenté d'environ 1 % depuis 2008 au niveau de la région, de 4 % en Espagne et de 6 % en Grèce, avec de graves « séquelles » pour ces jeunes<sup>52</sup>.

La solidarité intergénérationnelle est plus importante que jamais à l'heure où l'Europe vieillit et où les jeunes se retrouvent sur un marché du travail de plus en plus concurrentiel. Mais l'austérité touche également les personnes âgées. La discrimination et la stigmatisation liées à l'âge sur le marché du travail, les baisses de pension disproportionnées, l'existence et l'adéquation de services de soins de longue durée et la maltraitance des personnes âgées sont des préoccupations majeures. Les femmes âgées sont particulièrement vulnérables aux effets de la crise car leur revenu/pension est souvent beaucoup moins élevé que celui des hommes, du fait de la discrimination cumulative<sup>53</sup>.

Les personnes handicapées sont très touchées par le chômage et les mesures d'austérité, qui limitent leur accès à une aide personnelle et à des aménagements

---

50. Oxfam International et Lobby européen des femmes, *An Invisible Crisis? Women's poverty and social exclusion in the European Union at a time of recession*, mars 2010 ; J. Lethbridge, "Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women", Public Services International, 2012.

51. UNICEF, *A recovery for all: rethinking socio-economic policies for children and poor families*, 2012 ; Eurochild, "Survey on the effects of economic and financial crisis on children and young people", 9 octobre 2009, et rapports de janvier 2011 et décembre 2012 ; CE, « Material deprivation among children », Research note 7/2011 ; rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22 ; rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12 ; rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18.

52. OIT, *Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013 – une génération en danger* et *Global Employment Trends 2013 – Recovering from a second jobs dip* ; APCE, Résolution 1885, « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière », 26 juin 2012.

53. APCE, commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (rapporteur : Denis Jacquat), « Des pensions de retraite décentes pour tous », document de travail, 9 avril 2012, doc. 12896 ; rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22 ; rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12 ; rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des personnes âgées au regard des droits de l'homme, 20 avril 2012, E/2012/51.

raisonnables. Depuis le début de la crise économique, leur présence sur le marché du travail a diminué en Europe. Il est également prouvé que les budgets d'austérité restreignent l'accès des personnes handicapées à la vie dans la société, à l'éducation, aux soins primaires et à une assistance, en érigeant des obstacles à la désinstitutionnalisation<sup>54</sup>.

La crise a également des effets délétères sur la situation d'autres groupes défavorisés, même si la documentation existant à l'échelle régionale est plus limitée. Certains groupes de la société civile ont ainsi signalé que les mesures d'austérité portent atteinte aux droits de l'homme des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres, en particulier en ce qui concerne l'accès aux soins et services de santé<sup>55</sup>.

## 1.5. Interdépendance des droits de l'homme et effets intergénérationnels de l'austérité

Les droits de l'homme sont indivisibles, interdépendants et indissociables. Les régressions des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques sont étroitement liées et ont des effets cumulés sur les personnes. Toute atteinte à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels a des répercussions sur la jouissance des droits civils et politiques. Par exemple, le sans-abrisme et la vie en institution vont souvent de pair avec une violation du droit à la vie privée et familiale. La pauvreté devient un sérieux obstacle à la jouissance de nombreux droits de l'homme.

Les violations des droits de l'homme liées à l'austérité peuvent également avoir des effets durables et intergénérationnels. En l'absence d'un programme de protection sociale efficace, la perte d'un emploi décent peut vite mener à l'expulsion et au sans-abrisme et, finalement, entraîner une dégradation de l'état de santé, voire la mort<sup>56</sup>. Les enfants exposés à la pauvreté et à la malnutrition dans leur famille peuvent subir un retard de croissance ; les effets sanitaires et sociaux peuvent même se prolonger à l'âge adulte. En outre, cela risque de peser sur leurs résultats scolaires et d'entraver leur potentiel en tant qu'être humain dans la société. De plus en plus d'enfants abandonnent l'école pour trouver un travail et venir en aide à leur famille. Ils risquent de souffrir toute leur vie de cette interruption de leur scolarité. Cette situation favorise la précarité de l'emploi et entraîne la résurgence du travail et de l'exploitation des enfants<sup>57</sup>. Dans ces conditions, l'Europe risque de voir apparaître

---

54. European Foundation Centre, European Consortium of Foundations on Human Rights and Disability, "Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities, key findings", octobre 2012 ; rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12 ; rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18.

55. Voir, par exemple, les observations conjointes de la société civile au CESCR sur l'Espagne, mai 2012, p. 14.

56. George Kaplan, "Economic crises: Some thoughts on why, when and where they (might) matter for health – A tale of three countries", *Social Science and Medicines*, 74 (2012), p. 643-646.

57. Save the Children, *Food for Thought: Tackling child malnutrition to unlock potential and boost prosperity*, 2013 ; rapport du Commissaire sur le Portugal, CommDH(2012)22 ; rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18.

une « génération perdue » de jeunes désabusés ; les conséquences pourraient être graves pour la solidarité intergénérationnelle, la cohésion sociale et la stabilité politique à long terme<sup>58</sup>.

## 1.6. Impacts sur la capacité de l'Etat et le système de protection des droits de l'homme

Les choix politiques d'austérité et de consolidation budgétaire ont des conséquences systémiques sur la capacité de l'Etat et le système de protection des droits de l'homme. C'est aux gouvernements qu'incombent au premier chef les obligations relatives aux droits de l'homme. Par conséquent, leur efficacité et leur compétence sont de la plus haute importance pour garantir le respect des droits de l'homme pour tous. Or, des signes de plus en plus inquiétants montrent que les plans successifs de consolidation budgétaire érodent la capacité de l'Etat à protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme et à remplir d'autres fonctions étatiques en temps de crise<sup>59</sup>.

Dans de nombreux pays, les coupes budgétaires ciblent les institutions publiques, les fonctionnaires nationaux et locaux, ce qui dans certains cas pourrait réduire considérablement la capacité de l'Etat à remplir ses fonctions. Les mesures d'austérité ont de graves conséquences sur les collectivités locales et régionales alors que celles-ci jouent un rôle essentiel en fournissant à leurs administrés des programmes d'aide et d'assurance sociales. Si certains pays ont refusé de réduire le financement de ces collectivités, d'autres, comme la Serbie, la Bulgarie et le Royaume-Uni ont diminué leurs dotations locales. Alors qu'elles ont pu protéger les populations contre les pires effets de la première vague de la crise, les collectivités locales font aujourd'hui face à de graves difficultés sur le plan des ressources locales en raison de la baisse du financement accordé par le gouvernement national, de l'instabilité de leur assiette fiscale et de l'accroissement de la demande de services publics émanant de personnes qui n'arrivent plus à s'en sortir seules<sup>60</sup>.

Dans de nombreux pays, le système de protection des droits de l'homme et les mécanismes de transparence ont pâti de l'austérité. Les réductions ayant touché le financement du système judiciaire et de l'aide juridictionnelle ont rendu plus difficile l'accès à la justice. De nombreuses structures nationales des droits de l'homme (voir chapitre 4) ont subi des réductions disproportionnées ou des fusions. Certaines ont purement et simplement disparu. Le secteur non gouvernemental, qui joue pourtant souvent un rôle essentiel pour fournir des services sociaux lorsque l'Etat est défaillant, a également été affecté par la baisse des financements publics.

---

58. APCE, Résolution 1885 (2012).

59. APCE, Résolution 1888 (2012).

60. APCE, Résolution 1886, « L'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe », 26 juin 2012 ; Conseil de l'Europe, *Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable*, 2011.

## Chapitre 2

# Normes et jurisprudence relatives aux droits de l'homme en période d'austérité

L'économie politique est une forme d'exercice du pouvoir étatique et, en tant que telle, est soumise aux normes, standards et principes procéduraux relatifs aux droits de l'homme. Les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, consacrés par le droit international des droits de l'homme, ne deviennent pas facultatifs en période de difficultés économiques ; bien au contraire, ils sont indispensables à une reprise durable et inclusive. Ce deuxième chapitre présente les normes universelles et régionales des droits de l'homme les plus pertinentes en période de récession, sur la base de la jurisprudence nationale et internationale correspondante. Etant donné que les instances internationales et européennes chargées du suivi des droits de l'homme, ainsi que les juridictions internes, se sont mises à s'intéresser davantage aux effets de la crise, ces normes et les critères associés ont évolué pour s'adapter à la situation économique actuelle. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les obligations incombant aux Etats de protéger les droits économiques et sociaux, d'éviter l'érosion et la régression de ces droits et de faire en sorte que les mesures d'austérité n'aient pas d'effets disproportionnés sur certaines catégories de la population.

### 2.1. Les droits de l'homme en tant qu'impératifs juridiques et objectifs politiques d'ordre supérieur

Lors de sa session extraordinaire de 2009, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a affirmé que « la crise économique et la crise financière mondiales n'entament en rien la responsabilité qui incombe aux autorités nationales et à la communauté internationale d'assurer la réalisation des droits de l'homme »<sup>1</sup>. De manière analogue, en 2009, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a déclaré que « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte [sociale européenne]. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir.<sup>2</sup>» En 2012, le Conseil des droits de l'homme a accueilli favorablement de nouveaux principes directeurs relatifs

1. Résolution S-10/1 du Conseil des droits de l'homme « Répercussions de la crise économique et de la crise financière mondiales sur la réalisation universelle et l'exercice effectif des droits de l'homme », paragraphe 5.

2. CEDS, *Conclusions 2009*, Vol. I, paragraphe 17.

à la dette extérieure et aux droits de l'homme, précisant qu'il incombe aux gouvernements d'assurer la primauté des droits de l'homme lorsqu'ils prennent la décision de prêter ou d'emprunter<sup>3</sup>. De même, s'agissant des obligations contractées par la Grèce à l'égard de la Troïka, le CEDS a indiqué clairement qu'il appartient aux Etats parties « tant lors de l'élaboration dudit texte que de sa mise en œuvre dans leur droit interne, de tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte »<sup>4</sup>. En conséquence, il incombe aux Etats de prouver que les mesures d'austérité proposées sont compatibles avec leurs obligations permanentes en matière de droits de l'homme.

La jurisprudence récente des juridictions de la Lettonie, du Portugal et de la Lituanie illustre la supériorité normative des principes des droits de l'homme protégés par la Constitution sur des mesures budgétaires injustifiées. Ainsi, en Lettonie, la Cour constitutionnelle a estimé que les obligations internationales contractées dans le cadre du prêt régi par les accords avec le FMI, la Commission européenne et la BCE ne pouvaient être invoquées pour restreindre l'obligation d'assurer une sécurité sociale adéquate ; le droit à la sécurité sociale figure en effet parmi les droits de l'homme garantis par la Constitution. Lors de la conclusion de ces accords, il fallait tenir compte des conséquences sociales d'une baisse des pensions et d'autres mesures moins restrictives<sup>5</sup>. Au Portugal, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle une diminution du budget consacré aux droits sociaux et a ordonné des mesures de restitution<sup>6</sup>. Quant à la Cour constitutionnelle lituanienne, elle a défini des critères stricts et précis pour déterminer dans quelles conditions, lors d'une crise économique<sup>7</sup>, des droits sociaux peuvent être limités.

## 2.2. Les normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels en période d'austérité

En vertu du droit international et européen des droits de l'homme, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels, en période de croissance économique mais aussi de stagnation<sup>8</sup>. Parmi les principaux instruments pertinents figurent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte sociale européenne révisée, le Code européen de sécurité sociale et plusieurs conventions de l'OIT. Si la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) porte avant tout sur les droits civils et politiques, la Cour européenne des droits de l'homme a cependant aussi constaté des violations de la Convention concernant des droits liés par exemple à la protection sociale, à la santé et au logement.

---

3. Rapport de l'expert indépendant de l'ONU sur la dette extérieure, Cephias Lumina, 10 avril 2012, A/HRC/20/23.

4. CEDS, *Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce*, réclamation n° 79/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, paragraphe 47.

5. Cour constitutionnelle de la Lettonie, affaire n° 2009-43-01, arrêt du 21 décembre 2009.

6. Cour constitutionnelle du Portugal, arrêt n° 187/13, 5 avril 2013.

7. Cour constitutionnelle de la Lituanie, décision du 20 avril 2010 et arrêt du 6 février 2012.

8. « Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels ».

Si la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (ESC) est un objectif qui ne peut être atteint que progressivement, avec un certain délai, les normes pertinentes imposent cependant aussi des obligations à effet immédiat, dont l'élimination de la discrimination (examinée au point 2.5.) et les obligations fondamentales minimales. En d'autres termes, les Etats ont l'obligation directe et immédiate d'assurer, au minimum, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques et sociaux de manière universelle, quels que soient leur niveau de développement économique et les ressources dont ils disposent<sup>9</sup>. En période de pénurie de ressources, les gouvernements doivent accorder délibérément la priorité – dans la manière dont ils lèvent des fonds et allouent des crédits – à la réalisation du contenu fondamental minimum des droits nécessaire au respect de la dignité humaine<sup>10</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) de l'ONU, le CEDS et les juridictions internes de plusieurs pays ont précisé le contenu de cette exigence fondamentale minimale relative aux droits ESC. Le CEDS a indiqué clairement que, si les restrictions touchant aux prestations disponibles dans le cadre d'un système national de sécurité sociale ne constituent pas automatiquement une violation de la Charte sociale européenne, du Code européen de sécurité sociale ou de la Convention n° 102 de l'OIT relative aux normes minimales de sécurité sociale, l'Etat doit cependant maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau minimal satisfaisant, à tout moment et pour toutes les personnes, de manière à ce qu'elles puissent bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale<sup>11</sup>. Le revenu des personnes âgées, par exemple, ne doit pas être inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian dans un pays donné. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe l'a aussi expliqué : l'Etat serait considéré comme ayant manqué à ses responsabilités au titre du Code européen de sécurité sociale si les prestations sociales étaient tellement faibles qu'elles entraînaient les travailleurs en deçà du seuil de pauvreté<sup>12</sup>.

Les niveaux essentiels minimaux concernant le droit au travail et les droits dans l'emploi sont définis par la jurisprudence du CEDS et par les normes du travail de l'OIT. Par exemple, le CEDS estime que, pour qu'un salaire soit équitable, il doit être au moins égal à 60 % du salaire moyen national – ou à un montant fixé par des négociations collectives<sup>13</sup>. Au niveau national, en contrôlant la constitutionnalité de la loi relative au budget de l'Etat pour 2013, la Cour constitutionnelle portugaise a établi l'existence de la garantie du « droit à un niveau minimum de subsistance » et

---

9. CESCR, Observation générale n° 3, paragraphes 5 et 10.

10. CESCR, Observations générales n° 3 (paragraphe 12), n° 12 (paragraphe 28) et n° 14 (paragraphe 18) ; Déclaration sur l'appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles », E/C.12/2007/1, paragraphes 4 et 6.

11. CEDS, *Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes Piraeus (I.S.A.P.) c. Grèce*, réclamation n° 78/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, paragraphe 65.

12. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « Résolution CM/ResCSS(2012)8 du 12 septembre 2012 sur l'application du Code européen de sécurité sociale et de son Protocole par la Grèce ».

13. CEDS, Conclusions XIV-2, observation interprétative de l'article 4.1, p. 53-56.

constaté que l'Etat ne garantit pas ce droit lorsqu'il adopte des restrictions budgétaires touchant les indemnités de maladie ou de chômage<sup>14</sup>.

Tout manquement aux obligations fondamentales minimales est considéré à première vue comme une violation, à moins que l'Etat ne puisse démontrer qu'« aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimums »<sup>15</sup>. L'OIT et les organismes de défense des droits de l'homme tendent de plus en plus à considérer qu'un socle de sécurité sociale fondé sur les droits de l'homme, protégeant la disponibilité universelle à un niveau minimal essentiel des services sociaux, des revenus, des soins de santé, de l'alimentation et du logement, constitue la traduction politique de l'obligation d'assurer la réalisation d'un niveau fondamental minimum de droits ESC<sup>16</sup>.

De même, il incombe aux gouvernements de mobiliser le maximum de ressources disponibles nécessaires pour réaliser les droits ESC. Par « ressources disponibles », on n'entend pas seulement les ressources dont un Etat dispose déjà, mais aussi celles qui pourraient être mobilisées raisonnablement et équitablement. Rassembler ces ressources suppose de prendre certaines mesures ; ces dernières dépendent de la situation nationale mais concernent généralement le redéploiement des ressources existantes, la génération de revenus au moyen de réformes budgétaires et fiscales, la politique monétaire et la réglementation financière, le financement du déficit, la restructuration de la dette et l'aide au développement<sup>17</sup>. Le CESCR a souligné la nécessité d'examiner toutes les solutions de financement permettant d'éviter une érosion des droits économiques et sociaux ; il a ajouté qu'une mesure d'austérité ne pouvait être instaurée qu'après épuisement de toutes les autres possibilités, dont des ajustements de la politique fiscale<sup>18</sup>. En vertu de l'obligation d'assistance et de coopération internationales énoncée à l'article 2, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), les Etats doivent coopérer les uns avec les autres – et éviter d'entraver mutuellement leurs efforts – en vue de mobiliser le maximum de ressources disponibles pour la réalisation des droits ESC ; il s'agit, par exemple, de renforcer la coopération pour lutter contre la fraude fiscale.

Dans le cadre du débat sur l'austérité, l'interdiction de mesures régressives prend une importance particulière. Ainsi que cela a déjà été indiqué, les Etats ne sont pas censés

---

14. Cour constitutionnelle du Portugal, arrêt n° 187/13, 5 avril 2013.

15. CESCR, Observation générale n° 3, paragraphe 10.

16. OIT, Recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale, n° 202, 2012 ; "Report of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights on the impact of the global economic and financial crises on the realization of all human rights and on possible actions to alleviate it", 18 février 2010, A/HRC/13/38, paragraphes 21 et 25.

17. R. Balakrishnan, D. Elson, J. Heintz, N. Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

18. Lettre du 16 mai 2012 adressée par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au sujet de la protection des droits énoncés dans le Pacte dans le contexte de la crise économique et financière ; Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les effets des mesures d'austérité sur les droits économiques, sociaux et culturels, 2013, E/2013/82.

réaliser immédiatement tous les droits économiques et sociaux. Ils doivent cependant se rapprocher aussi vite que possible de ce but, en concrétisant ces droits au fil du temps par des progrès mesurables. Le corollaire logique de ce devoir de réalisation progressive est que les gouvernements doivent éviter toute régression dans la réalisation des droits ESC, même en période de forte diminution des ressources, due à la récession économique par exemple. Des actions ou des omissions conduisant à une dégradation de l'exercice des droits ESC – que ce soit *de jure*, par un affaiblissement de la protection prévue par la législation, ou *de facto*, par des coupes pratiquées dans les services sociaux – peuvent intervenir uniquement après que toutes les autres possibilités ont été examinées « avec le plus grand soin » ; en outre, toute mesure délibérément régressive doit être « pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles »<sup>19</sup>.

Si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif disposent d'une grande liberté d'action, il faut néanmoins analyser, suivre et réexaminer les mesures présentées comme étant justifiées par une pénurie de ressources, pour juger de leur caractère raisonnable, au lieu de les accepter simplement comme une donnée de base. A partir de la jurisprudence nationale et des interprétations faisant autorité des instances internationales, qui sont de plus en plus abondantes, se développe un ensemble de conditions opérationnelles et de critères normatifs permettant de déterminer avec plus de précision si le comportement d'un Etat conduit à une régression déraisonnable des droits ESC<sup>20</sup>. L'explication la plus claire de l'interdiction de mesures régressives est peut-être celle qui a été donnée par le CESCR en mai 2012. Le CESCR a fixé les critères suivants pour déterminer si des mesures d'austérité ou d'ajustement budgétaire pouvaient être considérées comme raisonnables et justifiables, et donc compatibles avec le PIDESC :

- ▶ la politique en question est une mesure temporaire couvrant uniquement la période de la crise ;
- ▶ cette politique est nécessaire et proportionnée, dans le sens où l'adoption de toute autre politique, ou l'inaction, nuirait davantage aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- ▶ la politique n'est pas discriminatoire et elle comprend toutes les mesures possibles, y compris des mesures fiscales, destinées à favoriser les transferts sociaux, à atténuer les inégalités – qui risquent de se creuser en période de crise – et à éviter que les droits des individus et des groupes défavorisés et marginalisés soient affectés de manière disproportionnée ;
- ▶ la politique prévoit le contenu fondamental minimum des droits, ou un socle de sécurité sociale, tel qu'il est défini par l'Organisation internationale du travail, et garantit la protection de ce contenu fondamental en toutes circonstances<sup>21</sup>.

---

19. CESCR, Observation générale n° 3, paragraphes 9-12.

20. Commission internationale de juristes, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability*, 2008 ; C. Courtis, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en material de derechos sociales*, Editores de Puerto s.r.l., 2006 ; CESCR, Observation générale n° 19, paragraphe 42.

21. Lettre du 16 mai 2012 adressée par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au sujet de la protection des droits énoncés dans le Pacte dans le contexte de la crise économique et financière.

Les Etats ont des obligations avant tout à l'égard des titulaires de droits relevant de leur juridiction. Toutefois, il incombe aussi aux gouvernements de coopérer et de s'entraider en vue de réaliser les droits économiques et sociaux, comme le précisent le PIDESC, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), et comme plusieurs organes conventionnels l'ont d'ailleurs répété à maintes reprises. Vu cette obligation d'assistance et de coopération internationales, les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent être tenus pour responsables de violations des droits de l'homme s'ils adoptent un comportement – soit individuellement, du fait de leurs politiques de prêts, soit dans le cadre d'accords de gouvernance financière, tel que le Traité de l'Union européenne sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ou par l'intermédiaire d'institutions régionales comme l'Union européenne ou d'institutions financières internationales comme le FMI – dont on peut prévoir qu'il nuira à la capacité d'autres gouvernements à protéger et à mettre en œuvre les droits économiques et sociaux pour tous<sup>22</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué clairement que les Etats peuvent transférer leurs compétences à des organisations internationales, « pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être "reconnus". Pareil transfert ne fait donc pas disparaître la responsabilité des Etats membres. »<sup>23</sup>

Les valeurs « de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités »<sup>24</sup> fondent l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient aussi des normes juridiquement contraignantes concernant la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union européenne dans le domaine des droits ESC. La future adhésion de l'Union européenne à la CEDH est un bon exemple de processus par lequel une organisation régionale reconnaît ses devoirs en matière de droits de l'homme et choisit de soumettre ses activités à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme.

### 2.3. Droits civils et politiques

Il importe aussi d'évaluer les effets des mesures d'austérité sous l'angle des instruments internationaux et européens consacrés aux droits civils et politiques. L'accès non discriminatoire à la justice et à des voies de recours, garanti par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et par la CEDH, est essentiel pour les groupes vulnérables. Les articles 6 et 13 de la CEDH imposent à l'Etat l'obligation positive de veiller à ce que le système judiciaire soit opérationnel, de garantir un accès effectif à une justice indépendante et, dans certaines circonstances, de fournir une

---

22. Le contenu du devoir d'assistance et de coopération internationales en lien avec des droits spécifiques est décrit en détail notamment dans les observations générales du CESCR n<sup>os</sup> 11, 12, 14, 15, 18 et 19. Voir aussi les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, article 31.

23. *Matthews c. Royaume-Uni*, requête n<sup>o</sup> 24833/94, arrêt du 18 février 1999, paragraphe 32 ; *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, requête n<sup>o</sup> 45036/98, arrêt du 30 juin 2005.

24. Traité sur l'Union européenne, article 2.

aide juridictionnelle gratuite<sup>25</sup>. Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH) montre l'interdépendance des droits civils et politiques et des droits ESC. Des violations du droit au logement, préoccupation centrale en période d'austérité, peuvent aussi porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale<sup>26</sup>.

Les libertés d'association, d'expression et de réunion pacifique sont expressément protégées par le droit international et européen des droits de l'homme<sup>27</sup> ; elles favorisent les activités de la société civile et des médias, y compris leur engagement critique contre l'austérité. Toute restriction apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique, et proportionnée ; la restriction est considérée comme proportionnée si c'est la mesure la moins restrictive qui a été prise pour atteindre le but légitime poursuivi. L'usage disproportionné de la force par des policiers lors de manifestations contre la politique d'austérité peut entraîner des violations des libertés d'expression et de réunion<sup>28</sup>. Ces libertés sont également liées au droit à l'information et au droit de participer à la conduite des affaires publiques.

L'interdiction absolue des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la CEDH) peut aussi être applicable dans des cas de dénuement extrême incompatible avec la dignité humaine. La Cour a considéré qu'une pension ou d'autres prestations sociales d'un montant insuffisant pouvaient soulever une question sur le terrain de l'article 3 de la CEDH<sup>29</sup>. La Cour n'a cependant pas encore constaté de violation directe de cette disposition en raison d'une protection sociale insuffisante. Il est également nécessaire de vérifier que, sous l'effet des mesures d'austérité affectant le système pénitentiaire, les conditions de détention ne se sont pas dégradées au point de devenir assimilables à un traitement inhumain ou dégradant interdit par la CEDH et par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

## **2.4. Droits à la participation, à la transparence et au respect du principe de responsabilité**

Les principes procéduraux des droits de l'homme, notamment la transparence, la participation, la responsabilité et le recours effectif donnent des indications sur la manière dont les autorités devraient conduire le processus d'élaboration de la politique économique, de sa conception à sa mise en œuvre et son suivi<sup>30</sup>. Le droit de participer à la vie publique, protégé notamment par le Pacte international relatif

---

25. *Airey c. Irlande*, requête n° 6289/73, arrêt du 9 octobre 1979 ; *Laskowska c. Pologne*, requête n° 77765/01, arrêt du 13 mars 2007.

26. Voir, par exemple, *Moldovan et autres c. Roumanie*, requêtes nos 41138/98 et 64320/01, arrêt (n° 2) du 12 juillet 2005.

27. PIDCP, articles 19, 21 et 22, et CEDH, articles 10 et 11.

28. Rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18, p. 22-26.

29. *Larioshina c. Russie*, requête n° 56869/00, décision du 23 avril 2002.

30. Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 mars 2011, A/HRC/17/34, paragraphes 25-28.

aux droits civils et politiques (article 25) et par la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 29), va au-delà des simples droits électoraux : il englobe l'obligation de proposer des possibilités de participation effectives aux personnes concernées par la politique sociale et économique, de manière à ce que les décisions soient fondées sur un large débat national et non pas sur des intérêts privés étroits<sup>31</sup>. De même, la transparence est requise lors de toutes les phases du cycle politique, de telle sorte que toute personne puisse exercer son droit, protégé par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 19) et par la CEDH (article 10), à des informations accessibles, fiables et communiquées en temps utile sur les politiques ayant des répercussions sur sa vie<sup>32</sup>.

En 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les Etats membres « à réfléchir à la manière dont ces processus pourraient être rendus plus démocratiques à l'avenir, en tenant compte également de l'élaboration des futures politiques économiques au niveau européen et, en attendant, à agir avec la plus grande transparence lorsque sont prises des décisions de vaste portée affectant profondément les économies nationales et la vie des personnes »<sup>33</sup>. Dans des décisions récentes concernant des réclamations collectives portant sur des droits liés aux pensions en Grèce, le CEDS a souligné que le Gouvernement n'avait pas mené le minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures d'austérité, n'avait pas évalué de manière approfondie l'impact de ces mesures sur les groupes vulnérables de la société et n'avait pas consulté les organisations concernées<sup>34</sup>. Le devoir de consultation s'applique aussi aux institutions de l'Union européenne, en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, qui prévoient que « les institutions [de l'Union européenne] entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. »<sup>35</sup>

Pour protéger les droits de l'homme, il importe notamment de réglementer l'exercice du pouvoir en assurant que ceux qui exercent des fonctions d'autorité répondent de leurs actes, sont responsables et rendent des comptes essentiellement à ceux pour qui leur comportement a des conséquences. Les Etats sont tenus de rendre des comptes et de garantir des recours effectifs et une réparation en cas de violations des droits de l'homme, par l'intermédiaire de mécanismes accessibles et efficaces (par exemple des

---

31. Voir aussi la Déclaration de l'ONU sur le droit au développement ; les Principes de Limbourg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1986.

32. Le principe de transparence a été réaffirmé par la Cour dans *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, requête n° 37374/05, arrêt du 14 avril 2009, paragraphe 35.

33. APCE, Résolution 1884 (2012).

34. CEDS, *Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce*, réclamation n° 79/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, paragraphes 75-77.

35. Voir aussi D. O'Donovan, "The Insulation of Austerity: The Charter of Fundamental Rights and European Union Institutions", *Human Rights Ireland*, 16 mai 2013.

instances judiciaires, des institutions politiques, des organes administratifs ou d'autres mécanismes quasi judiciaires ou non judiciaires). Le principe de responsabilité ne s'applique pas seulement à des actions passées mais peut aussi remplir une importante fonction préventive : si les agents publics et privés doivent rendre des comptes, ils sont incités à mettre leur comportement en conformité avec leurs responsabilités en matière de droits de l'homme et à entamer un dialogue avec les titulaires de droits pour éviter de mener des politiques préjudiciables aux droits de l'homme<sup>36</sup>.

## 2.5. Egalité, non-discrimination et mesures positives

Les principes d'égalité et de non-discrimination, qui se renforcent mutuellement, sont au cœur des obligations incombant aux Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et s'appliquent aux droits énoncés dans chacun des instruments décrits plus haut. Par définition, la jouissance effective des droits de l'homme doit être protégée pour toutes les personnes, sans distinction aucune fondée notamment sur le genre, le sexe, l'origine raciale ou ethnique, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, la religion, les convictions ou la situation socio-économique. Pour que la discrimination soit éliminée en pratique, il faut que toutes les personnes bénéficient d'un accès effectif à leurs droits. Il incombe aux gouvernements de garantir une égalité réelle et effective en prenant, en matière sociale et économique, des mesures positives concrètes qui érodent et finissent par éliminer la discrimination structurelle et pratiquée dans les faits<sup>37</sup>.

Dans le domaine des droits sociaux, en vertu de l'« obligation immédiate et transversale » de non-discrimination et d'égalité leur incombant au titre du PIDESC<sup>38</sup>, les Etats sont tenus de mettre fin, *de jure* et *de facto*, à la discrimination dans la jouissance des droits sociaux, qu'elle soit le résultat de choix politiques intentionnels ou qu'elle en soit une conséquence non intentionnelle. Compte tenu des barrières structurelles s'opposant à une égale protection de la loi et à un égal accès aux droits socio-économiques pour certaines personnes, il est nécessaire de prendre des mesures concrètes, délibérées et ciblées pour éliminer la discrimination dans la jouissance des droits à la santé, au logement, à un travail décent, à la sécurité sociale et à d'autres droits ESC<sup>39</sup>. En d'autres termes, les Etats doivent se demander qui bénéficie de politiques données et chercher activement à supprimer les formes existantes de discrimination et d'inégalité en prenant des mesures positives destinées à garantir une égalité concrète dans la jouissance des droits.

---

36. HCDH et CESR, « *Who Will Be Accountable?* », Human Rights and the Post-2015 Development Agenda, Nations Unies, 2013.

37. Voir, par exemple, CEDS, *Association internationale Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 52 ; HCDH et CESR, « *Who Will Be Accountable?* », 2012, p. 67-69.

38. CESCR, Observation générale n° 20, paragraphe 7 ; Principes de Limbourg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, paragraphes consacrés à l'article 2, paragraphe 2, du Pacte.

39. CESCR, Observation générale n° 20.

Le CESCR a reconnu que la situation économique et sociale des personnes figure parmi les facteurs interdits de discrimination<sup>40</sup>. Si la situation économique et sociale peut relever de la catégorie « toute autre situation », sur les listes non exhaustives de facteurs dressées dans les dispositions de non-discrimination des instruments internationaux, elle peut aussi être rattachée aux éléments « origine sociale » et « fortune », explicitement mentionnés dans le PIDESC et la CEDH. Cela est particulièrement important car les mesures d'austérité tendent à aggraver les formes de discrimination dont les populations à faibles revenus étaient déjà victimes auparavant.

Pauvreté et discrimination sont d'ailleurs étroitement liées<sup>41</sup>. En effet, la discrimination est souvent une cause de pauvreté et d'exclusion économique ; réciproquement, nombre de personnes en situation de pauvreté sont privées de la possibilité de participer de manière pleine et active à la vie économique, ce qui leur rend très difficile l'intégration dans la société et le bénéfice d'une protection sociale. Des restrictions budgétaires affectant de manière disproportionnée certaines catégories de la population ont été déclarées anticonstitutionnelles par certaines juridictions, telles que la Cour constitutionnelle portugaise. Cette juridiction a estimé en effet que serait contraire à la Constitution toute hausse d'impôts faisant peser une charge inéquitable sur les personnes en situation de pauvreté et ne tenant pas compte des niveaux de revenus<sup>42</sup>. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) protègent les principes fondamentaux de non-discrimination et d'égalité en ce qui concerne, respectivement, les minorités ethniques, les femmes, les enfants et les personnes handicapées ; les organes de supervision de ces différentes conventions ont tous formulé des observations finales concernant le respect du principe d'égalité en période de crise économique<sup>43</sup>.

Dans les instruments du Conseil de l'Europe, le principe de non-discrimination est reconnu à la fois par la CEDH (article 14 et Protocole n° 12) et par la Charte sociale européenne révisée (article E). La Cour a appliqué le principe de non-discrimination en lien avec le droit à l'instruction<sup>44</sup>, avec l'interdiction des traitements dégradants<sup>45</sup> et

---

40. CESCR, Observation générale n° 20, paragraphe 35.

41. Equinet, *Discrimination et pauvreté : deux défis indissociables*, 2010.

42. Cour constitutionnelle du Portugal : « Si l'on pénalise une certaine catégorie de personnes, d'une manière aggravée par l'effet combiné de cette diminution de rémunération et de l'augmentation généralisée de la charge fiscale, on porte atteinte à la fois au principe d'égalité en matière de dépenses publiques et au principe de justice fiscale. » Arrêt n° 187/13, 5 avril 2013.

43. CEDAW, Observations finales, Grèce, 1<sup>er</sup> mars 2013, CEDAW/C/GRC/CO/7 ; CEDAW, Observations finales, Espagne, 7 août 2009, CEDAW/C/ESP/CO/6 ; CRC, Observations finales, Grèce, 13 août 2012, CRC/C/GRC/2-3 ; CRPD, Observations finales, Espagne, 19 octobre 2011, CRPD/C/ESP/CO/1 ; CERD, Liste de thèmes, Portugal, 3 janvier 2012, CERD/C/PRT/Q/12-14 ; CERD, Observations finales, Royaume-Uni, 14 septembre 2011, CERD/C/GBR/CO/18-20.

44. *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007.

45. *Moldovan et autres c. Roumanie*, requêtes n°s 41138/98 et 64320/01, arrêt (n° 2) du 12 juillet 2005.

avec la sécurité sociale<sup>46</sup> ; elle a insisté sur les droits ESC des personnes défavorisées. La disposition de la Charte sociale européenne vise la discrimination directe et la discrimination indirecte. Il y a violation de cette disposition lorsqu'un gouvernement n'a pas tenu compte de manière positive – alors qu'il aurait dû le faire – de toutes les différences singularisant un groupe donné<sup>47</sup>, lorsqu'il n'a pas traité de manière différente des personnes en situation différente<sup>48</sup> ou lorsqu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour que les droits soient ouverts à tous et pour que chacun y ait véritablement accès.

Le CEDS a aussi estimé par exemple que les Etats doivent prendre des mesures positives afin d'éviter que les membres de certains groupes vulnérables ne deviennent des sans-abri<sup>49</sup>. Le principe de non-discrimination est énoncé dans des directives spécifiques de l'Union européenne relatives à l'égalité, dans les traités généraux de l'Union européenne et dans sa Charte des droits fondamentaux (article 21)<sup>50</sup>.

---

46. *Carson et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 42184/05, arrêt du 16 mars 2010.

47. CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, paragraphe 36.

48. CEDS, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 51.

49. CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, paragraphe 54 ; Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme sur la mise en œuvre du droit au logement, CommDH(2009)5, p. 16-19.

50. Voir aussi FRA, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, 2011.



## Chapitre 3

# Mettre en œuvre les droits de l'homme en temps de crise économique

**L**es normes et principes relatifs aux droits de l'homme n'imposent pas de mesures politiques précises. Mener une politique économique en temps de crise suppose de prendre des décisions complexes, les gouvernements disposant d'une marge d'appréciation pour choisir, en fonction de la situation nationale, le meilleur moyen de préserver les droits dans une période de difficultés économiques. Toutefois, les droits de l'homme définissent bien un cadre normatif et juridique universel, des orientations et principes et des limites concrètes dont les gouvernements doivent tenir compte lors de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales<sup>1</sup>. De manière tout à fait pratique, ce chapitre vise à montrer comment les droits de l'homme peuvent guider les réponses à la crise relevant de la politique économique. Les mesures proposées permettront aussi de donner un nouvel élan au modèle social européen, en le fondant solidement sur la dignité humaine, la solidarité intergénérationnelle et l'engagement commun en faveur de la réalisation des droits de l'homme pour tous.

### 3.1. Institutionnaliser la transparence, l'accès à l'information et la participation

Le droit d'être informé des affaires publiques et de participer à leur gestion suppose l'obligation, pour les Etats, de mener leur politique économique et sociale de manière transparente afin de permettre au public de participer à sa conception, à sa mise en œuvre et à son suivi. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont beaucoup progressé dans l'élaboration de formes de gouvernance plus transparentes, mais cette évolution reste incomplète, notamment en matière de politique économique. Il serait souhaitable d'améliorer l'accès aux informations sur les politiques budgétaires nationales et européennes, y compris les aides accordées au secteur financier. Si des informations aussi importantes que celles concernant les politiques budgétaires et fiscales étaient

---

1. R. Balakrishnan et D. Elson, "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, n° 1, juillet 2008 ; *Economic Policy and Human Rights*, New York, Zed Books, 2012 ; I. Saiz, "Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis", *Journal of Human Rights Practice* Vol. 1 (2), 2009 ; I. Saiz, N. Lusiani et S.A. Way, "Economic and Social Rights in the 'Great Recession': Towards a Human Rights-Centered Economic Policy in Times of Crisis", in *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (à paraître).

disponibles en temps utile, les groupes de citoyens, les commissions parlementaires, les structures nationales des droits de l'homme et les juridictions seraient mieux à même de suivre les réponses à la crise et ainsi d'exercer une fonction de surveillance.

Il faudrait s'attacher davantage à collecter des données sociales plus complètes et ventilées, qui rendent compte des effets cumulés de l'austérité ; cela aiderait les responsables politiques et les chercheurs à déceler les effets disproportionnés, à déterminer si des « progrès mesurables » ont été réalisés et à concevoir des politiques fondées sur des connaissances validées protégeant plus efficacement les groupes les plus défavorisés. Par exemple, les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe diffusent étonnamment peu de données systématiques sur la situation des sans-abri, ce qui condamne ce groupe à rester invisible.

En plus de mettre à disposition des informations pertinentes, les gouvernements doivent établir les procédures nécessaires à un dialogue social constructif et à une participation des citoyens à la politique économique, notamment, mais pas exclusivement, en organisant régulièrement des élections. Les formes que cette participation peut prendre sont multiples, mais l'avis de la population doit avoir une influence sur l'élaboration de la politique économique. Les consultations et les processus participatifs doivent être largement ouverts, de manière à s'adresser tant aux particuliers qu'aux ONG, aux syndicats, aux acteurs du terrain et au milieu universitaire. Une véritable participation du public peut améliorer la situation sociale et accroître la confiance dans le système démocratique.

### **3.2. Réaliser systématiquement des études d'impact sur les droits de l'homme et l'égalité**

Les gouvernements sont tenus de démontrer que leurs lois, politiques et programmes ne portent pas atteinte aux droits de l'homme mais contribuent à leur protection. Si la Commission européenne et le FMI évaluent chaque année la situation économique de nombreux pays européens pour vérifier que ceux-ci appliquent bien les règles budgétaires et pour favoriser le respect de ces règles, aucun mécanisme n'a en revanche été établi en vue de surveiller de manière systématique les conséquences des politiques économiques pour les droits de l'homme. Des études d'impact sur les droits de l'homme et l'égalité – à caractère prospectif et rétrospectif – préconisées notamment par le CESCR<sup>2</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)<sup>3</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)<sup>4</sup> et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>5</sup>, peuvent permettre

---

2. CESCR, "Open Letter to States Parties regarding the protection of rights in the context of economic crisis", 16 mai 2012.

3. CEDAW, Observations finales, Grèce, 1<sup>er</sup> mars 2013, CEDAW/C/GRC/CO/7.

4. CERD, Observations finales, Royaume-Uni, 14 septembre 2011, CERD/C/GBR/CO/18-20.

5. Comité des Ministres, Résolution CM/ResCSS(2012)8 du 12 septembre 2012 sur l'application du Code européen de sécurité sociale et de son Protocole par la Grèce.

d'identifier les effets distributifs des politiques d'austérité dans la société et inciter les dirigeants à éviter qu'elles soient discriminatoires.

Un suivi indépendant et régulier contribuerait utilement à l'identification et à l'évaluation des impacts actuels et futurs de la politique économique ; il permettrait aussi d'éviter que soit menacée la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits sociaux. Toutes ces évaluations devraient être réalisées en étroite collaboration avec les groupes concernés et leurs représentants, être rendues publiques et être largement diffusées, de manière à ce que soient respectés les principes de transparence et de responsabilité. Chaque phase du cycle politique devrait faire l'objet d'évaluations prospectives et rétrospectives ; celles-ci devraient prendre en considération l'ensemble des mesures adoptées, qu'elles soient macroéconomiques, financières, fiscales ou liées aux salaires ou à l'emploi. Compte tenu du devoir d'assistance et de coopération internationales, ces évaluations ne devraient pas seulement s'intéresser aux effets internes des politiques économiques nationales, mais aussi à leurs effets extraterritoriaux ou transfrontaliers, notamment lors de décisions prises dans le cadre d'instances intergouvernementales.

En renseignant sur la situation des droits de l'homme, un tel suivi permettrait aux responsables de l'élaboration des politiques économiques de tirer les leçons des erreurs du passé et de mieux anticiper les conséquences de leurs décisions. Ce serait aussi un bon moyen d'améliorer la transparence du processus décisionnel et la réactivité des dirigeants. Les évaluations aideraient également les Etats à respecter l'interdiction de la discrimination et des mesures régressives : les effets particuliers des mesures d'austérité sur les membres défavorisés de la société seraient connus à l'avance et une protection efficace pourrait être apportée dans le cadre des réponses à la crise. De plus, les données fournies par les études d'impact seraient utiles aux administrations nationales, aux parlements, aux systèmes judiciaires, aux structures européennes et aux mécanismes de contrôle universels pour mieux surveiller la prise de décisions. Enfin, un tel suivi permettrait de comparer, sur la base de faits concrets, les conséquences, pour les droits de l'homme, des différentes formes de politique économique mises en œuvre par les pays européens.

### **3.3. Examiner systématiquement la politique budgétaire et fiscale sous l'angle des droits de l'homme**

Le respect de l'obligation de consacrer le maximum de ressources possible à la pleine réalisation des droits économiques et sociaux suppose un suivi et un contrôle permanents, destinés à vérifier comment l'argent public est dépensé, à quoi il sert, d'où il vient et qui en bénéficie. Un examen complet des politiques budgétaires et fiscales visant à déterminer si celles-ci respectent les droits de l'homme favorise la responsabilisation des personnes qui élaborent les politiques économiques et la transparence des processus correspondants, en permettant un débat public ouvert

sur les priorités budgétaires<sup>6</sup>. Réaliser des audits pour vérifier la conformité de ces politiques aux normes des droits de l'homme aiderait aussi à évaluer de manière objective la nécessité de restrictions budgétaires. Identifier les possibilités de mobiliser d'autres ressources pour éviter les restrictions permettrait de respecter l'interdiction des mesures régressives<sup>7</sup>.

Dans certains cas, l'audit peut mettre en évidence l'importance d'accorder la priorité aux dépenses sociales ou de santé par le biais d'une réaffectation des crédits. Dans d'autres cas, il peut révéler des inégalités du Code des impôts qui existent dans de nombreux pays. Un audit de la politique fiscale aiderait également à prendre la mesure de la charge fiscale toujours plus disproportionnée pesant sur les personnes à faibles revenus dans certains pays, et inciterait à inverser la tendance. Dans d'autres cas encore, un examen de la politique fiscale attirerait l'attention sur des moyens non discriminatoires d'élargir la marge de manœuvre budgétaire, en signalant les domaines où des ressources sont perdues (à cause de la fraude fiscale, par exemple) et les situations où des hausses d'impôt équitables permettraient de financer durablement des mesures en faveur des droits de l'homme. De premières études laissent penser que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ont de réelles possibilités d'augmenter les ressources disponibles, tant sur le plan interne que par la coopération européenne<sup>8</sup>. Plusieurs d'entre eux pourraient déjà accroître considérablement leurs ressources en récupérant les fonds publics perdus à cause de la fraude fiscale et en évitant les futures pertes dues à ce phénomène<sup>9</sup>.

### **3.4. Promouvoir l'égalité et combattre la discrimination et le racisme**

Les effets cumulés des mesures d'austérité risquent d'aggraver la discrimination structurelle dans les domaines politique, économique et social. La crise économique a aussi amplifié les manifestations de racisme, de xénophobie et d'extrémisme ; ces dernières remettent en question le principe d'égalité et le caractère universel des droits de l'homme<sup>10</sup>. Pendant la crise, il est essentiel de maintenir une législation complète sur l'égalité de traitement, de manière à prévenir et punir les pratiques discriminatoires motivées par des considérations notamment liées au genre ou au sexe, à l'origine raciale ou ethnique, au handicap, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à la religion ou aux convictions, ou encore à la situation socio-économique.

- 
6. Projet d'analyse budgétaire de la Queen's University de Belfast, "Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework", 2010.
  7. R. Balakrishnan et D. Elson, "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, n° 1, juillet 2008.
  8. I. Ortiz, J. Chai et M. Cummins, "Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries", UNICEF, 2011.
  9. R. Murphy, "The cost of tax abuse: A briefing on the cost of tax evasion worldwide", novembre 2011.
  10. Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme, Mutuma Ruteere, 29 mai 2012, A/HRC/20/38.

Des mesures positives en faveur des groupes défavorisés – dont les femmes – sont nécessaires pour lutter contre les effets disproportionnés et cumulés de la crise et des mesures d'austérité. Les gouvernements devraient veiller à ce que des mesures positives de promotion de l'égalité fassent partie intégrante de leurs politiques économiques et sociales et de leurs procédures de passation des marchés publics.

La législation sur l'égalité de traitement permet aux individus et aux groupes victimes de discrimination de revendiquer leur droit à l'égalité et de contester les mesures d'austérité risquant d'être discriminatoires. Il faudrait créer des mécanismes de plainte indépendants et accessibles, comme des organismes nationaux de promotion de l'égalité, pour faciliter l'accès à la justice et venir en aide aux victimes de discriminations (voir le chapitre 4). Alors que les juridictions nationales et les organismes de promotion de l'égalité tendent de plus en plus à considérer la situation socio-économique comme un facteur qui ne saurait être un motif de discrimination dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'offre de biens et de services, les gouvernements devraient dans leur législation sur l'égalité de traitement envisager d'interdire explicitement la discrimination fondée sur la situation socio-économique. Cette mesure contribuerait aux efforts visant à lutter contre la pauvreté au moyen de cette législation<sup>11</sup>.

En période de crise, il est encore plus nécessaire de combattre le racisme, la xénophobie et la criminalité motivée par les préjugés afin d'éviter que des groupes défavorisés et marginalisés ne deviennent des boucs émissaires. La violence raciste et le discours de haine ont des effets particulièrement destructeurs sur la dignité humaine et la cohésion sociale. Les propos haineux et les infractions motivées par les préjugés doivent être dûment sanctionnés, y compris lorsque leurs auteurs sont des personnalités politiques ou des leaders d'opinion. Les autorités nationales devraient faire en sorte qu'une formation à la lutte contre le racisme soit dispensée systématiquement à tous les membres des forces de l'ordre, juges et procureurs participant aux enquêtes et poursuites concernant des crimes racistes. Pour bâtir une culture de la tolérance et du respect, il est indispensable de proposer une éducation aux droits de l'homme dans le cadre du système éducatif<sup>12</sup>.

### **3.5. Garantir une protection sociale minimale pour tous**

L'obligation de disposer d'un solide cadre juridique et institutionnel garantissant la protection sociale de tous, sans discrimination, découle directement des normes universelles, européennes et nationales relatives à la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques et sociaux. La protection sociale est indispensable pour développer une résistance face au risque économique (notamment chez les groupes les plus marginalisés), pour éviter la transmission intergénérationnelle de

---

11. « Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité », CommDH(2011)2 ; Equinet, *Discrimination et pauvreté : deux défis indissociables*, 2010.

12. Commissaire aux droits de l'homme, article du Carnet des droits de l'homme intitulé « L'Europe doit combattre l'extrémisme raciste et défendre les droits de l'homme », 13 mai 2013.

la pauvreté, pour améliorer la sécurité alimentaire, pour enrayer le creusement des inégalités de revenus et pour maintenir des stabilisateurs économiques automatiques permettant d'éviter que l'économie n'entre davantage encore en récession. Il faudrait établir des socles de protection sociale afin de garantir la réalisation du contenu fondamental minimum des droits économiques et sociaux en toutes circonstances<sup>13</sup>. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les mesures de protection sociale ont garanti depuis des décennies l'accès à des services essentiels de qualité et une sécurité des revenus ; ces mesures ont aidé des millions d'Européens à sortir de la pauvreté et ont atténué les pires effets des crises économiques<sup>14</sup>. Les garanties constitutionnelles de protection sociale ont soustrait les programmes d'assurance sociale et d'assistance sociale aux pressions politiques et financières à court terme<sup>15</sup>.

Les gouvernements devraient résister aux pressions qui peuvent les inciter à réduire ces programmes publics essentiels. La sanctuarisation des budgets publics et d'autres dispositions visant à préserver des programmes de protection sociale disponibles et accessibles de manière universelle sont souvent nécessaires pour garantir la mise en œuvre des obligations fondamentales minimales liées aux droits économiques et sociaux en période de crise économique. Renforcer les garanties juridiques d'une protection sociale de qualité aide aussi à se prémunir contre la régression. Des mesures positives destinées à mettre fin à la discrimination *de facto* en matière d'accès à la protection sociale et à éviter les effets à long terme de la crise économique sont indispensables, notamment pour les groupes sociaux les plus vulnérables et dans les zones géographiques défavorisées. Dans les systèmes nationaux de protection sociale, il faudrait intégrer des stratégies de lutte contre la pauvreté et en faveur des sans-abri, comprenant notamment les éléments suivants : mesures préventives, services de protection sociale intégrés, politiques actives du marché du travail, structures de suivi et crédits ne pouvant pas être affectés à une autre utilisation. Une attention particulière devrait être accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants<sup>16</sup>.

### 3.6. Garantir le droit à un travail décent

En période de crise, il faut maintenir un certain nombre de garanties : le droit à une rémunération équitable et à un salaire égal pour un travail égal, le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives, l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, l'élimination de la discrimination sur le lieu de travail, et l'accès à des prestations de chômage et à

---

13. OIT, Recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale, n° 202, 2012 ; Groupe de la Banque mondiale, Comité du développement, "Safety Nets Work: During Crisis and Prosperity", 11 avril 2012 ; M. Sepúlveda et C. Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection*, 2012.

14. *Mesures anticrise. Préserver l'emploi et la sécurité sociale en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, 2011.

15. Association internationale de la sécurité sociale, "Coping with the crisis: Managing social security in uncertain times: ISSA Crisis Monitor", 2012, p. 25.

16. Commission européenne, recommandation intitulée « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité », 20 février 2013.

une indemnisation en cas d'atteintes à la santé liées au travail. Il est prouvé que le maintien de ces garanties est également bénéfique pour l'économie<sup>17</sup>. Des politiques actives du marché du travail sont nécessaires pour protéger l'emploi et améliorer l'employabilité des travailleurs. Les protections relatives aux négociations collectives et les politiques macroéconomiques contracycliques, notamment celles visant à réduire les disparités de salaires entre groupes sociaux, permettent de stimuler l'économie et l'emploi tout en faisant progresser l'égalité. Il importe de soutenir fortement les inspections du travail et les organismes de protection de l'enfance pour enrayer le développement de l'exploitation par le travail et de la traite des enfants<sup>18</sup>.

La garantie de l'absence de discrimination en matière d'accès à l'emploi et à l'éducation doit être maintenue pendant la crise. Des aménagements raisonnables et des dispositions favorisant l'accessibilité sont indispensables à de nombreux groupes minoritaires. Il faut maintenir les mesures positives destinées aux femmes, aux personnes handicapées et aux Roms pour améliorer leur insertion professionnelle. Les Etats devraient concevoir et adopter des stratégies de réduction du chômage s'attaquant tout particulièrement au chômage des jeunes et au chômage de longue durée. Les mesures d'austérité ne doivent pas entraîner de discrimination fondée sur l'âge en ce qui concerne la rémunération et le niveau de protection sociale accordés aux jeunes travailleurs<sup>19</sup>.

### **3.7. Garantir l'accès à la justice pour tous et maintenir le système de protection des droits de l'homme**

Ce sont essentiellement le système judiciaire, le dispositif d'aide juridictionnelle et les structures nationales des droits de l'homme qui garantissent le respect du principe de la prééminence du droit, la réglementation des services publics et privés et des recours effectifs en temps de crise. Les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit restent lettre morte si le système judiciaire est inefficace, inaccessible ou hors de prix pour ceux qui en ont le plus besoin. Les gouvernements doivent veiller à ce que l'accès à la justice – notamment pour les personnes les plus marginalisées<sup>20</sup> – ne soit pas compromis en période de difficultés économiques. Il faut éviter que les restrictions budgétaires et les mesures d'austérité ne pèsent de manière disproportionnée sur le système de protection des droits de l'homme ; celui-ci doit pouvoir compter sur des effectifs et des ressources lui permettant de continuer à fonctionner.

---

17. OIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2012 : De meilleurs emplois pour une économie meilleure* ; R. Freeman, *Labor Market Institutions around the World*, National Bureau of Economic Research ; D. Howell, *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, 2004.

18. Commissaire aux droits de l'homme, article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Le travail des enfants n'a pas disparu en Europe », 20 août 2013.

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

20. Rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, 9 août 2012, A/67/278.

Le système judiciaire contribue beaucoup à protéger les plus fragiles contre les régressions injustifiées dans la réalisation de leurs droits, ainsi qu'à améliorer le dialogue et la réceptivité des gouvernants. Les cours constitutionnelles de plusieurs Etats membres ont défendu des droits économiques et sociaux essentiels menacés par les politiques de rigueur. Ces cours ont défini des critères novateurs pour déterminer dans quelle mesure les Etats respectaient les normes nationales et internationales relatives aux droits de l'homme et ont conçu des méthodes permettant de remédier aux atteintes portées à ces droits et d'indemniser les victimes<sup>21</sup>. La situation varie cependant selon les Etats membres. Souvent, les magistrats ne sont pas habilités à protéger les droits économiques et sociaux ou ne sont pas assez actifs dans ce domaine.

Des réformes sont nécessaires pour garantir l'accès à la justice en réduisant la durée des procédures, en apportant une aide juridictionnelle et en veillant à ce que les décisions des juridictions internes soient exécutées dans un délai approprié. L'accès à la justice peut être amélioré grâce à des mécanismes différents, y compris des possibilités d'engager des actions en justice dans l'intérêt général, mais aussi grâce à des procédures simplifiées et moins onéreuses et à des mécanismes de plainte aisément accessibles tels que les ombudsmans et les organismes de promotion de l'égalité. Il faudrait accorder une attention particulière aux groupes vulnérables et les faire bénéficier de l'aide juridictionnelle, de manière à ce qu'ils puissent véritablement exprimer leur opposition à une régression, prévue ou déjà effective, en ce qui concerne la jouissance de leurs droits. Il est nécessaire de mieux informer les groupes défavorisés et marginalisés sur les mécanismes de plainte aisément accessibles pour que ceux-ci soient davantage utilisés<sup>22</sup>.

L'adoption d'un plan national d'action pour les droits de l'homme imposant une coordination entre les différents ministères et secteurs gouvernementaux permet de systématiser la mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme et à l'égalité, de promouvoir le dialogue et la participation et de favoriser l'application d'une approche fondée sur les droits à l'élaboration des politiques, notamment à la prise de décisions concernant l'économie et le budget<sup>23</sup>. L'approche fondée sur les droits devrait faire partie intégrante du fonctionnement normal des pouvoirs publics, aux niveaux national, régional et local. Le plan national d'action devrait aussi recenser les mesures à prendre en priorité pour lutter contre les effets de la crise sur la jouissance des droits de l'homme. Il importe qu'aux activités systématiques en matière de droits de l'homme soient associées toutes les parties prenantes,

---

21. T. Birmontienė, "Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights during an Economic Crisis", 2012.

22. Commissaire aux droits de l'homme, « Repenser l'accès à la justice dans la pratique », discours prononcé lors de la Conférence sur les droits fondamentaux 2012, 7 décembre 2012 ; Commissaire aux droits de l'homme, article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Les structures nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité », 31 mai 2012.

23. Commissaire aux droits de l'homme, Recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national, CommDH(2009)3.

y compris les structures nationales des droits de l'homme, la société civile et des représentants des groupes défavorisés.

Les plans nationaux d'action devraient être directement liés aux normes des droits de l'homme reconnues à l'échelle internationale. Afin d'assurer la cohérence de la mise en œuvre des droits économiques et sociaux aux niveaux national et international, tous les Etats membres devraient ratifier la Charte sociale européenne révisée, accepter sa procédure de réclamations collectives, ratifier la Convention européenne de sécurité sociale et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au niveau national, les gouvernements devraient aussi renforcer la mise en œuvre des décisions et conclusions du CEDS et du CESCR.

### **3.8. Faire participer la société civile et soutenir ses activités**

Les organisations de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales et les défenseurs des droits de l'homme, contribuent dans une large mesure à surveiller les conséquences de l'austérité pour les droits de l'homme, à défendre les groupes vulnérables et à proposer une aide et d'autres services aux communautés en difficulté. Les gouvernements devraient être prêts à accepter que les ONG critiquent les politiques d'austérité et à respecter leurs libertés d'expression, de réunion et d'association. Il faut éviter l'usage disproportionné de la force par des policiers à l'encontre de manifestants pacifiques.

Afin de permettre et d'encourager la participation des groupes de la société civile à l'élaboration des politiques, il est nécessaire d'établir des procédures systématiques de dialogue, de consultation et de coopération entre les autorités et les ONG ; ces procédures servent aussi à rendre les budgets et les mesures d'austérité plus efficaces et à les adapter aux besoins réels. Avant de mettre en œuvre des restrictions budgétaires et d'autres dispositions, il faudrait évaluer leur impact sur la stabilité et le fonctionnement des organisations de la société civile, notamment lorsqu'elles compromettent à long terme la stabilité opérationnelle des ONG et leur capacité à fournir des services aux groupes touchés par la crise. En période d'austérité, il est souhaitable de faire bénéficier les groupes de la société civile d'exonérations d'impôts et d'autres formes indirectes de soutien financier.

### **3.9. Réglementer la finance dans l'intérêt des droits de l'homme**

Les crises économiques et financières ont généralement des effets disproportionnés sur les personnes en situation de pauvreté très exposées aux risques de l'instabilité macroéconomique. En vertu des normes des droits de l'homme, les gouvernements sont tenus de garantir une protection sociale effective et d'établir l'infrastructure nécessaire au respect du principe de responsabilité ; il leur incombe aussi de protéger les individus contre les atteintes portées aux droits de l'homme par des tiers, y compris des banques, des agences de notation, des fonds spéculatifs (hedge funds)

ou des acteurs financiers privés<sup>24</sup>. Si certaines des activités délétères du secteur financier sont de nature individuelle, comme les pratiques agressives en matière de prêts, d'autres en revanche sont de nature structurelle : c'est le cas, par exemple, des comportements risqués et irresponsables des institutions financières qui conduisent les économies nationales au bord de l'effondrement et obligent les gouvernements à utiliser des fonds publics pour renflouer ces institutions.

Dans ces conditions, au titre de son obligation de protéger les droits de l'homme et de garantir des possibilités de recours, l'Etat est aussi tenu de prévenir de futures crises financières au moyen d'une réglementation efficace et transparente du secteur financier. La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a souligné que « les Etats doivent offrir des moyens de recours satisfaisants à ceux qui sont pénalisés par les activités des institutions du secteur financier et adopter une réglementation destinée à décourager les pratiques préjudiciables en instituant des mécanismes de responsabilisation qui dénoncent les comportements à risque et en sanctionnent les auteurs<sup>25</sup>. » Plusieurs rapporteurs spéciaux de l'ONU ont rappelé aux gouvernements européens que les réformes économiques doivent être compatibles avec les obligations en matière de droits de l'homme et que des fonds publics vitaux ne doivent pas servir à sauver des institutions financières aux pratiques bancaires et financières irresponsables<sup>26</sup>.

### 3.10. Coopération et assistance intergouvernementales

D'un point de vue social et économique, les Etats membres du Conseil de l'Europe sont interdépendants. Assurément, le pouvoir de décision de nombreux gouvernements est limité par des forces extérieures et des facteurs qu'ils ne maîtrisent pas. Ainsi, l'élaboration des politiques économiques nationales est fortement influencée par des institutions économiques et financières internationales œuvrant sur le continent, telles que le Fonds monétaire international, l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Banque de développement du Conseil de l'Europe et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ainsi que par des acteurs privés comme les agences de notation. Il est à l'évidence nécessaire d'améliorer la coopération et l'assistance internationales en vue de la réalisation des droits économiques et sociaux, notamment lors de la recherche de réponses à la crise autres que l'austérité.

Les Etats membres devraient s'employer à évaluer l'impact sur les droits de l'homme des décisions qu'ils prennent dans le cadre d'institutions internationales, notamment financières. Le Fonds monétaire international et l'Union européenne apportent un soutien financier et des conseils techniques fort utiles à des pays européens plongés

---

24. ONU, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, 2011.

25. Rapport de l'experte indépendante de l'ONU sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 mars 2011, A/HRC/17/34, paragraphe 84.

26. HCDH, "UN experts call for EU banking sector reform in line with States' human rights obligations", 5 octobre 2012.

dans une grave crise économique. Cependant, ces interventions se caractérisent par un manque de transparence, de participation du public et de responsabilité démocratique. Dans certains cas, les conditions très contraignantes qui leur sont imposées empêchent les gouvernements d'investir dans des programmes essentiels en faveur de la protection sociale, de la santé et de l'éducation. Dans d'autres cas, les règles budgétaires mettent les gouvernements dans l'impossibilité d'utiliser tous les outils nécessaires (dont le financement du déficit) à une reprise économique bénéfique pour tous.

Aux Etats membres de ces institutions, il incombe de démontrer que leurs décisions accordent la priorité – ou du moins ne nuisent pas – à la réalisation des droits de l'homme. Les Etats en situation de recevoir une aide de la part d'institutions financières internationales ou européennes doivent avoir la possibilité de vérifier que les droits de l'homme sont protégés dans le cadre de tout accord de prêt. Enfin, les institutions internationales elles-mêmes doivent veiller à ce que toutes leurs activités de prêt et de conseil politique s'adressant aux Etats membres soient compatibles avec les normes des droits de l'homme. Les décisions prises par les institutions de l'Union européenne et le suivi qu'elles assurent doivent aussi être soumis aux garanties relatives aux droits fondamentaux figurant dans les traités de l'Union européenne, et en particulier dans la Charte des droits fondamentaux. De plus, les conditions dont sont assortis les plans de sauvetage actuels devraient être réexaminées sous l'angle des droits de l'homme.

Trop souvent en Europe, les niveaux de ressources des Etats sont considérablement réduits à cause de la fraude fiscale transfrontalière. En empêchant les gouvernements de mobiliser des ressources, ce comportement a en définitive pour effet de limiter leur capacité d'action, et donc les possibilités, pour les Etats, de satisfaire à leurs obligations en matière de droits de l'homme<sup>27</sup>. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient envisager de renforcer leur coopération dans le domaine fiscal pour qu'aucun Etat ne porte atteinte à la capacité d'un autre de pouvoir financer la réalisation des droits de l'homme en soumettant à l'impôt les personnes physiques et morales relevant de sa juridiction. Cette coopération peut, par exemple, être mise en œuvre dans le cadre de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. La corruption et le blanchiment d'argent réduisent aussi les niveaux de ressources disponibles et appellent des réponses coordonnées. Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme contribuent utilement à la coopération internationale dans la lutte contre ces phénomènes.

---

27. Voir, par exemple, CRC, Observations finales, Géorgie, 28 juin 2000, CRC/C/15/ ADD.124, paragraphes 18 et 19 ; Observations finales, Géorgie, 27 octobre 2003, CRC/C/15/ ADD.222, paragraphes 13 et 14.



## Chapitre 4

# Rôle des structures nationales des droits de l'homme

**L**es structures nationales des droits de l'homme (SNDH), telles que les commissions des droits de l'homme indépendantes, les ombudsmans généralistes ou spécialisés et les organismes de promotion de l'égalité, sont dotées d'un mandat énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif ; elles défendent les droits de l'homme et l'égalité et font généralement aussi fonction de mécanisme de plainte aisément accessible. Le Commissaire a souligné que ces structures jouent un grand rôle dans la protection des droits de l'homme des groupes défavorisés et marginalisés, qui sont souvent les plus durement frappés par la crise. Les SNDH peuvent être des partenaires clés en période de crise économique dans la mesure où elles favorisent la communication entre le gouvernement et la société civile et entre les systèmes nationaux de protection des droits de l'homme et le système européen, et établissent des liens entre les droits civils, politiques, économiques et sociaux. Ce quatrième chapitre étudie les possibilités d'utiliser leurs multiples fonctions pour traiter efficacement les atteintes aux droits de l'homme dues aux politiques d'austérité<sup>1</sup>.

### 4.1. Promotion et protection des droits de l'homme par les SNDH en période de crise

Face à la plus grave récession que l'Europe ait connue en une génération, les SNDH ont commencé à répondre à la crise en exerçant les fonctions définies dans leur mandat, qui consistent à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Plusieurs institutions ont attiré l'attention de l'opinion publique et des médias sur la situation dramatique des personnes touchées de manière disproportionnée par les politiques d'austérité. La promotion des droits économiques et sociaux en temps de crise a notamment été assurée au moyen de conférences publiques, d'ateliers, de dialogues avec la société civile et de déclarations publiques.

1. Commissaire aux droits de l'homme, article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Les structures nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité », 31 mai 2012 ; « Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité », CommDH(2011)2 ; A. Corkery et D. Wilson, "National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights", in *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (à paraître).

De nombreuses SNDH ont aussi pris des mesures pour protéger les droits menacés par les politiques économiques. Les structures investies de fonctions quasi judiciaires jouent un rôle majeur dans les procédures de réparation. L'ombudsman de la Lettonie s'est particulièrement attaché à surveiller la mise en œuvre des droits économiques et sociaux à l'occasion de l'examen de plaintes, de la conduite d'enquêtes *ex officio* ainsi que dans des déclarations<sup>2</sup>. L'ombudsman du Portugal a utilisé des lignes d'appel d'urgence spécialisées (pour les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées) déjà en place afin de traiter des problèmes liés à l'austérité. Beaucoup de SNDH donnent des conseils juridiques aux victimes ayant de faibles revenus, notamment aux victimes de discriminations et les représentent en justice ; elles interviennent aussi dans les affaires d'agressions xénophobes ou racistes.

Certaines SNDH ne se contentent pas de réagir aux conséquences de la crise et de mesurer son impact au cas par cas, mais adoptent aussi une approche plus proactive consistant à analyser systématiquement les effets de l'austérité sur les droits de l'homme. La commission nationale grecque des droits de l'homme et l'ombudsman basque (en Espagne) ont élaboré des documents d'orientation ou des recommandations pour mettre en lumière les effets de l'austérité sur les droits de l'homme et examiner de manière critique mais constructive les politiques de rigueur<sup>3</sup>. Au Royaume-Uni, la commission pour l'égalité et les droits de l'homme a évalué l'impact sur l'égalité de la prise de décisions budgétaires par le gouvernement, afin de déterminer si les organismes publics, dont le Trésor, avaient pleinement pris en considération les effets potentiels de leurs décisions sur les femmes, les minorités ethniques et les personnes handicapées, et si toutes les décisions ayant des effets sur ces groupes étaient justifiées<sup>4</sup>.

De nombreuses SNDH ont publié des rapports de suivi spécifiques sur les effets de la crise ou donné des conseils aux autorités sur cette question. Le Chancelier de la justice estonien et les ombudsmans basque et catalan, en Espagne, ont consacré des études à l'impact de la crise économique et des budgets d'austérité sur les enfants, en s'intéressant tout particulièrement à la pauvreté des enfants<sup>5</sup>. L'ombudsman espagnol a présenté au Sénat une série de propositions destinées à atténuer les difficultés des personnes à faibles revenus ayant contracté un emprunt immobilier ; ces propositions, fondées sur des plaintes reçues de personnes menacées d'expulsion, visent à renforcer la protection contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale<sup>6</sup>. La commission écossaise des droits de l'homme a réagi à la crise en informant le

---

2. Rapport de l'expert indépendant de l'ONU sur la dette extérieure, Cephias Lumina, mission en Lettonie, 27 mai 2103, A/HRC/23/37/Add.1.

3. Commission nationale grecque des droits de l'homme, recommandation sur la nécessité impérieuse d'enrayer le rapide déclin des libertés civiles et des droits sociaux, 8 décembre 2011 ; Ararteko (ombudsman du parlement basque), "Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica", juin 2012.

4. Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, "Making fair financial decisions: An assessment of HM Treasury's 2010 Spending Review", mai 2012.

5. Rapport du Commissaire sur l'Estonie, CommDH(2013)12 ; Ararteko, « Rapport sur l'impact de la crise économique sur les enfants : la réalité basque », 2013 ; Síndic de Greuges de Catalunya, « La pauvreté et les enfants », septembre 2012.

6. Voir aussi le rapport du Commissaire sur l'Espagne, CommDH(2013)18, p. 8-9.

parlement écossais des conséquences de la loi britannique relative à la réforme de la protection sociale (*Welfare Reform Act*), en s'associant à d'autres institutions du Royaume-Uni pour soumettre aux Nations Unies une communication commune sur l'austérité et en collaborant avec le Gouvernement écossais pour examiner l'impact des restrictions budgétaires sur l'égalité et les droits de l'homme<sup>7</sup>.

## **4.2. Possibilités de promouvoir des réponses à la crise compatibles avec les droits de l'homme**

L'étendue et la gravité de la crise économique en Europe, les politiques d'austérité et les conséquences disproportionnées subies par de nombreux groupes sociaux ont attiré l'attention du public sur l'égalité, la non-discrimination et les droits de l'homme. Les SNDH peuvent grandement contribuer à promouvoir des réponses à la crise compatibles avec les droits de l'homme et à protéger les personnes contre des mesures discriminatoires génératrices d'inégalités. Il n'appartient pas aux SNDH de prescrire des solutions politiques précises à des problèmes économiques complexes. Néanmoins, leurs caractéristiques institutionnelles originales leur permettent d'alerter les gouvernements, les parlements et l'opinion publique lorsque des politiques d'austérité empiètent sur les droits de l'homme et menacent l'égalité dans les faits. Les exemples donnés plus haut mettent en évidence trois grands domaines dans lesquels les SNDH pourraient participer davantage au traitement des conséquences de la crise économique sur les droits de l'homme.

Tout d'abord, les SNDH conseillent le gouvernement par différents moyens. Dans l'exercice de ces fonctions de conseil, elles peuvent examiner la conformité des lois, politiques, pratiques et budgets avec le principe d'égalité et les normes relatives aux droits de l'homme. La transparence et le respect du principe de responsabilité s'en trouvent améliorés : en effet, dans ce processus, c'est au gouvernement qu'il incombe de justifier la démarche ayant abouti à ses décisions. En exerçant leurs fonctions consultatives, les SNDH favorisent aussi la traduction des normes universelles dans le contexte national, puisque leurs recommandations peuvent expliquer comment accorder la priorité aux droits de l'homme dans le cadre des choix politiques et de la répartition des ressources. Les SNDH sont bien placées pour surveiller la mise en œuvre de ces politiques car elles disposent notamment des informations contenues dans les plaintes qu'elles reçoivent ou recueillent lors d'enquêtes ouvertes de leur propre initiative. Ces informations sont utiles pour détecter les nouveaux problèmes et donnent au gouvernement un bon aperçu des effets de ses politiques, ce qui l'aide à déterminer les domaines dans lesquels des réformes sont nécessaires.

En outre, les SNDH et leurs réseaux européens peuvent créer des plates-formes de dialogue entre la société civile, le gouvernement et les organisations internationales pour sensibiliser l'opinion publique aux conséquences des politiques

---

7. Commission écossaise des droits de l'homme, "Submission to the Welfare Reform Committee – Austerity & Human Rights", mai 2013.

budgétaires ou des réformes législatives proposées, et ainsi encourager l'élaboration de contre-propositions concrètes. C'est aussi un bon moyen de favoriser une véritable participation du public à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi des politiques correspondantes, d'améliorer la transparence et l'accès à l'information et de développer la collecte de données nécessaire pour vérifier la compatibilité des politiques économiques avec les droits de l'homme. Des partenariats stratégiques avec les parlements, prévus par les principes de Belgrade, permettraient aux SNDH de gagner en efficacité lorsqu'elles examinent les budgets et les politiques fiscales sous l'angle des droits de l'homme et de l'égalité<sup>8</sup>.

Les SNDH peuvent aussi faciliter la coordination nécessaire pour réaliser systématiquement des études destinées à évaluer l'impact des politiques sur les droits de l'homme et la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité dans la société. Elles sont bien placées pour favoriser les interactions entre les institutions de l'Etat – commissaires aux comptes, instituts de la statistique, services ministériels chargés du budget, inspecteurs des impôts, collectivités locales, etc. – et pour servir d'intermédiaire entre ces institutions et les universités, les chercheurs et le mouvement associatif. De plus, les SNDH sont à même de renforcer l'action des organes de régulation en les conseillant sur la manière d'intégrer dans leurs études les normes des droits de l'homme et le principe d'égalité.

Enfin, les SNDH sont utiles dans la mesure où elles contribuent à faire en sorte que les responsables des violations des droits de l'homme causées par la crise et par les mesures anti-crise répondent de leurs actes et à ce que des voies de recours soient ouvertes contre ces violations. Les structures investies de fonctions quasi judiciaires jouent un rôle majeur dans les procédures de réparation, notamment parce qu'elles s'adressent aussi aux groupes marginalisés ou exclus. Nombre de SNDH ne se contentent pas de recueillir des plaintes individuelles mais mènent aussi des enquêtes de leur propre initiative, ce qui les rend particulièrement aptes à examiner des questions systémiques ou structurelles, dans le but de mettre au jour des formes de désavantages dissimulés ou de discriminations subies par certains groupes. Si cela est prévu dans leur mandat, les SNDH peuvent déférer à la justice des atteintes aux droits de l'homme dues à l'austérité ou donner au tribunal des informations de nature à l'éclairer sur la manière d'appliquer les instruments internationaux consacrés aux droits de l'homme lors du contrôle des politiques budgétaires. Dans les pays où le système juridique l'autorise, les SNDH peuvent engager elles-mêmes des actions en justice dans l'intérêt général.

### **4.3. Donner aux SNDH des moyens d'agir en période d'austérité budgétaire**

Les SNDH sont des rouages essentiels du système de protection des droits de l'homme. Il est indispensable de garantir leur efficacité et leur indépendance pour

---

8. Principes de Belgrade sur les relations entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements, annexe au rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, 1<sup>er</sup> mai 2012, A/HRC/20/9.

qu'elles soient en mesure de faire respecter le principe de responsabilité en période de crise économique. Malgré les pratiques prometteuses observées dans plusieurs pays, nombre de structures connaissent à cet égard des restrictions considérables. Ainsi, il n'est pas rare que des institutions perdent de leur efficacité à cause d'une diminution des ressources disponibles ou d'une réduction de l'espace consacré aux interactions et au dialogue avec la population au sujet de la politique économique. Dans certains pays, l'indépendance des SNDH est compromise du fait de lacunes dans leur mandat ou de pressions politiques. Les gouvernements devraient respecter l'intégrité des SNDH et les consulter dans le cadre des procédures budgétaires et de l'élaboration des politiques, afin que leur avis autorisé et indépendant sur les groupes ayant le plus grand besoin de protection influence la prise de décisions. Cela suppose de diffuser des versions provisoires des lois et politiques à un stade précoce, de manière à donner aux SNDH une réelle possibilité de les examiner et de formuler des conseils sur l'impact probable de ces propositions sur les droits de l'homme et l'égalité<sup>9</sup>.

Les Etats devraient veiller à ce que leurs SNDH soient dotées d'un mandat étendu, conformément aux Principes de Paris élaborés sous l'égide de l'ONU<sup>10</sup>, et en particulier de compétences relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. Il importe que les organismes de promotion de l'égalité puissent traiter des questions de discrimination liée aux difficultés socio-économiques. Si, dans la législation sur l'égalité de traitement, la situation socio-économique figure explicitement parmi les facteurs qui ne sauraient être des motifs de discrimination, ces organismes sont habilités à considérer la pauvreté comme un facteur limitant l'exercice effectif des droits de l'homme<sup>11</sup>.

Actuellement, les SNDH, soumises à des pressions budgétaires, sont souvent obligées d'œuvrer davantage avec moins de ressources. Alors qu'on assiste à une augmentation de la demande de services fournis par ces structures, nombre d'institutions subissent une réduction de leur budget et de leurs effectifs et la fermeture de leurs bureaux régionaux ou une fusion dans une structure moins spécialisée. En Grèce, en Irlande, en Lettonie et au Royaume-Uni, par exemple, les SNDH ont vu leur budget et leurs effectifs diminuer dans des proportions qui risquent de compromettre leur efficacité<sup>12</sup>. Privées d'une partie de leurs ressources humaines et financières et ne sachant pas de quels moyens elles disposeront demain, il est difficile aux SNDH de garantir

---

9. Equinet, *Organismes de lutte contre les discriminations : difficultés et opportunités actuelles – Un Avis Equinet*, octobre 2012 ; Commissaire aux droits de l'homme, article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Les structures nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité », 31 mai 2012 ; « Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité », CommDH(2011)2.

10. « Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », annexe à la Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 4 mars 1994, A/RES/48/134.

11. Equinet, *Discrimination et pauvreté : deux défis indissociables*, 2010.

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

aux groupes vulnérables un accès facile à leurs services et de lancer des projets plus ambitieux et tournés vers l'avenir, comme des mesures de suivi budgétaire. Pendant la crise, il faudrait maintenir des crédits stables pour ces institutions essentielles et les soustraire à tout moratoire sur les recrutements dans le secteur public.

Des ressources limitées nuisent aussi à la capacité des SNDH de développer les compétences nécessaires pour réagir à l'austérité budgétaire. Au sein des institutions, une connaissance inégale des droits sociaux et économiques, un manque général d'expérience et de formation sur la politique budgétaire, le droit des sociétés et les produits financiers empêchent nombre d'institutions de contribuer pleinement à la promotion de réponses à la crise compatibles avec les droits de l'homme. Pour le personnel, l'amélioration des possibilités de formation s'avère nécessaire.

La tendance au renforcement de la coopération européenne entre les SNDH facilite la comparaison des effets de l'austérité budgétaire et des réponses apportées dans les différents pays. Les résultats de cette analyse comparative sont utiles à chacune des institutions mais peuvent aussi inspirer des actions communes à l'échelle du continent. Les réseaux européens de SNDH, tels que le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) et le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), permettent à ces structures de s'exprimer d'une seule voix pour fixer des priorités au niveau européen, ce qui est particulièrement important compte tenu de l'influence des organisations européennes sur les politiques économiques nationales. Les organisations européennes de gouvernance économique devraient coopérer avec les réseaux européens de SNDH et solliciter leurs conseils, de manière à ce que les droits de l'homme et l'égalité soient pris en compte lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi de la réglementation budgétaire et des politiques économiques à l'échelle européenne.

## Annexe 1

### Charte sociale européenne : signatures et ratifications

Les dates **en gras** correspondent aux dates de signature ou de ratification de la Charte de 1961 (STE n° 35) ; les autres dates correspondent à la signature ou à la ratification de la Charte révisée de 1996 (STE n° 163).

Etat membre	Signature	Ratification	Acceptation de la procédure de réclamations collectives
Albanie	21/09/1998	14/11/2002	
Allemagne	29/06/2007	<b>27/01/1965</b>	
Andorre	04/11/2000	12/11/2004	
Arménie	18/10/2001	21/01/2004	
Autriche	07/05/1999	20/05/2011	
Azerbaïdjan	18/10/2001	02/09/2004	
Belgique	03/05/1996	02/03/2004	23/06/2003
Bosnie-Herzégovine	11/05/2004	07/10/2008	
Bulgarie	21/09/1998	07/06/2000	07/06/2000
Chypre	03/05/1996	27/09/2000	06/08/1996
Croatie	06/11/2009	<b>26/02/2003</b>	26/02/2003
Danemark	03/05/1996	<b>03/03/1965</b>	
Espagne	23/10/2000	<b>06/05/1980</b>	
Estonie	04/05/1998	11/09/2000	
Finlande	03/05/1996	21/06/2002	17/07/1998
France	03/05/1996	07/05/1999	07/05/1999
Géorgie	30/06/2000	22/08/2005	
Grèce	03/05/1996	<b>06/06/1984</b>	18/06/1998
Hongrie	07/10/2004	20/04/2009	
Irlande	04/11/2000	04/11/2000	04/11/2000
Islande	04/11/1998	<b>15/01/1976</b>	
Italie	03/05/1996	05/07/1999	03/11/1997
Lettonie	29/05/2007	26/03/2013	

Etat membre	Signature	Ratification	Acceptation de la procédure de réclamations collectives
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	27/05/2009	06/01/2012	
Liechtenstein	<b>09/10/1991</b>		
Lituanie	08/09/1997	29/06/2001	
Luxembourg	11/02/1998	<b>10/10/1991</b>	
Malte	27/07/2005	27/07/2005	
République de Moldova	03/11/1998	08/11/2001	
Monaco	05/10/2004		
Monténégro	22/03/2005	03/03/2010	
Norvège	07/05/2001	07/05/2001	20/03/1997
Pays-Bas	23/01/2004	03/05/2006	03/05/2006
Pologne	25/10/2005	<b>25/06/1997</b>	
Portugal	03/05/1996	30/05/2002	20/03/1998
République tchèque	04/11/2000	<b>03/11/1999</b>	04/04/2012
Roumanie	14/05/1997	07/05/1999	
Royaume-Uni	07/11/1997	<b>11/07/1962</b>	
Fédération de Russie	14/09/2000	16/10/2009	
Saint-Marin	18/10/2001		
Serbie	22/03/2005	14/09/2009	
République slovaque	18/11/1999	23/04/2009	
Slovénie	11/10/1997	07/05/1999	07/05/1999
Suède	03/05/1996	29/05/1998	29/05/1998
Suisse	<b>06/05/1976</b>		
Turquie	06/10/2004	27/06/2007	
Ukraine	07/05/1999	21/12/2006	

## Annexe 2

### **Code européen de sécurité sociale (STE n° 48) : signatures et ratifications**

Etat membre	Signature	Ratification
Allemagne	16/04/1964	27/01/1971
Autriche	17/02/1970	
Belgique	13/05/1964	13/08/1969
Chypre	15/04/1992	15/04/1992
Danemark	16/04/1964	16/02/1973
Espagne	12/02/1993	08/03/1994
Estonie	24/01/2000	19/05/2004
France	04/10/1976	17/02/1986
Grèce	21/04/1977	09/06/1981
Irlande	16/02/1971	16/02/1971
Italie	16/04/1964	20/01/1977
Lettonie	28/11/2003	
Lituanie	15/11/2005	
Luxembourg	16/04/1964	03/04/1968
République de Moldova	16/09/2003	
Norvège	16/04/1964	25/03/1966
Pays-Bas	15/07/1964	16/03/1967
Portugal	19/11/1981	15/05/1984
République tchèque	10/02/2000	08/09/2000
Roumanie	22/05/2002	09/10/2009
Royaume-Uni	14/03/1967	12/01/1968
République slovaque	24/02/2010	
Slovénie	20/01/2003	26/02/2004
Suède	16/04/1964	25/09/1965
Suisse	01/12/1976	16/09/1977
Turquie	13/05/1964	07/03/1980

Seuls les Pays-Bas ont ratifié le Code européen de sécurité sociale révisé (STE n° 139), qui n'est par conséquent pas encore entré en vigueur. Treize autres Etats membres ont signé le Code révisé.



## Annexe 3

### **Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : signatures et ratifications**

Etat membre	Signature	Ratification
Arménie	29/09/2009	
Azerbaïdjan	25/09/2009	
Belgique	24/09/2009	
Bosnie-Herzégovine	12/07/2010	18/01/2012
Finlande	24/09/2009	
Espagne	24/09/2009	23/09/2010
France	11/12/2012	
Irlande	23/03/2012	
Italie	28/09/2009	
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	14/08/2013	
Luxembourg	24/09/2009	
Monténégro	24/09/2009	24/09/2013
Pays-Bas	24/09/2009	
Portugal	24/09/2009	28/01/2013
République slovaque	24/09/2009	07/03/2012
Slovénie	24/09/2009	
Ukraine	24/09/2009	

# Sales agents for publications of the Council of Europe

## Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -  
The European Bookshop  
Rue de l'Orme, 1  
BE-1040 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 231 04 35  
Fax: +32 (0)2 735 08 60  
E-mail: info@libeurop.eu  
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services  
Avenue du Roi 202 Koningslaan  
BE-1190 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 538 43 08  
Fax: +32 (0)2 538 08 41  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

### BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.  
Marka Marulića 2/V  
BA-71000 SARAJEVO  
Tel.: + 387 33 640 818  
Fax: + 387 33 640 818  
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.  
22-1010 Polytek Street  
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1  
Tel.: +1 613 745 2665  
Fax: +1 613 745 7660  
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

### CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.  
Marasovičeva 67  
HR-21000 SPLIT  
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803  
Fax: + 385 21 315 804  
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

### CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.  
Klecakova 347  
CZ-180 21 PRAHA 9  
Tel.: +420 2 424 59 204  
Fax: +420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
<http://www.suweco.cz>

### DENMARK/DANEMARK

GAD  
Vimmelskftet 32  
DK-1161 KØBENHAVN K  
Tel.: +45 77 66 60 00  
Fax: +45 77 66 60 01  
E-mail: reception@gad.dk  
<http://www.gad.dk>

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
PO Box 128  
Keskuskatu 1  
FI-00100 HELSINKI  
Tel.: +358 (0)9 121 4430  
Fax: +358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
<http://www.akateeminen.com>

### FRANCE

Please contact directly /  
Merci de contacter directement  
Council of Europe Publishing  
Editions du Conseil de l'Europe  
FR-67075 STRASBOURG cedex  
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81  
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10  
E-mail: publishing@coe.int  
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber  
1 rue des Francs-Bourgeois  
FR-67000 STRASBOURG  
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88  
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: librairie-kleber@coe.int  
<http://www.librairie-kleber.com>

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.  
Stadiou 28  
GR-105 64 ATHINAI  
Tel.: +30 210 32 55 321  
Fax.: +30 210 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr  
<http://www.kauffmann.gr>

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Pannónia u. 58.  
PF. 1039  
HU-1136 BUDAPEST  
Tel.: +36 1 329 2170  
Fax: +36 1 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

### ITALY/ITALIE

Licosa SpA  
Via Duca di Calabria, 1/1  
IT-50125 FIRENZE  
Tel.: +39 0556 483215  
Fax: +39 0556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika  
Postboks 84 Blindern  
NO-0314 OSLO  
Tel.: +47 2 218 8100  
Fax: +47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
<http://www.akademika.no>

### POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC  
25 Obroncow Street  
PL-03-933 WARSZAWA  
Tel.: +48 (0)22 509 86 00  
Fax: +48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
<http://www.arspolona.com.pl>

### PORTUGAL

Marka Lda  
Rua dos Correios 61-3  
PT-1100-162 LISBOA  
Tel: 351 21 3224040  
Fax: 351 21 3224044  
Web: www.marka.pt  
E mail: apoio.clientes@marka.pt

### RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir  
17b, Butlerova ul. - Office 338  
RU-117342 MOSCOW  
Tel.: +7 495 739 0971  
Fax: +7 495 739 0971  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
<http://www.vesmirbooks.ru>

### SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl  
16 chemin des Pins  
CH-1273 ARZIER  
Tel.: +41 22 366 51 77  
Fax: +41 22 366 51 78  
E-mail: info@planetis.ch

### TAIWAN

Tycoon Information Inc.  
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road  
Taipei, Taiwan  
Tel.: 886-2-8712 8886  
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777  
E-mail: info@tycoon-info.com.tw  
orders@tycoon-info.com.tw

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd  
PO Box 29  
GB-NORWICH NR3 1GN  
Tel.: +44 (0)870 600 5522  
Fax: +44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
<http://www.tsoshop.co.uk>

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co  
670 White Plains Road  
USA-10583 SCARSDALE, NY  
Tel: +1 914 472 4650  
Fax: +1 914 472 4316  
E-mail: coe@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe  
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

L'Europe connaît actuellement la plus grave récession économique depuis la Seconde Guerre mondiale. L'effondrement du système financier mondial en 2008 a fait place à une nouvelle réalité politique placée sous le signe de l'austérité, qui menace plus de soixante ans de solidarité sociale et de développement de la protection des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les mesures d'austérité exacerbent encore les graves conséquences, sur le plan humain, d'une crise économique caractérisée par un taux de chômage record. Elles portent atteinte à l'ensemble des droits de l'homme et touchent de manière disproportionnée de nombreux groupes sociaux vulnérables. La pauvreté s'aggrave, notamment parmi les enfants, et risque d'avoir des effets à long terme. La crise altère aussi la capacité de l'Etat et des collectivités locales à protéger les droits de l'homme.

Les droits de l'homme définissent un cadre normatif universel et des limites concrètes dont les gouvernements doivent tenir compte lorsqu'ils mettent en œuvre des politiques économiques et sociales. Ce document thématique donne aux gouvernements des conseils pratiques pour choisir, parmi les solutions qui s'offrent à eux, celles qui leur permettront de respecter les droits de l'homme dans un contexte de crise économique. Il souligne aussi le rôle essentiel des ombudsmans, des commissions des droits de l'homme et des organismes de promotion de l'égalité.

Le Commissaire aux droits de l'homme a élaboré une série de recommandations concrètes qui proposent aux gouvernements une nouvelle voie leur permettant de concilier leurs politiques de reprise économique avec leurs engagements en matière de droits de l'homme. Il est nécessaire de donner un nouvel élan au modèle social européen, fondé sur la dignité humaine, la solidarité intergénérationnelle et l'accès à la justice pour tous.



[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Sur ses 47 États membres, 28 sont aussi membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

