

L'impact de la crise sur les droits fondamentaux dans les États membres de l'Union européenne

*** Synthèse ***

Étude comparative menée par la Direction générale Politiques internes du Parlement européen, sur demande de la Commission LIBE

Cette étude comparative, rédigée par les services de recherche du Parlement européen sur demande de la Commission des libertés civiles, a été rendue publique le 25 mars 2015.

Introduction: austérité et droits fondamentaux

En réponse à la crise économique qui les a frappés à partir de 2007, les États membres de l'Union européenne furent invités à intervenir pour venir au secours des banques en faillite. Quelques mois plus tard, dans l'objectif de réduire la dette accumulée en conséquence et de maîtriser davantage la dépense publique, furent instaurées des mesures d'austérité - parfois très douloureuses - dans la plupart des États. De manière de plus en plus manifeste, cependant, des experts et des organisations internationales remettent en question l'efficacité de ces programmes. Au-delà de ces interrogations, il s'avère que la crise, et les réponses qui y ont été apportées, ont à la fois fragilisé les droits fondamentaux des individus et entamé la capacité des États membres à protéger ceux-ci. La crise financière s'est bel et bien transformée en une crise, plus globale, des droits de l'homme. Selon les termes de l'étude comparative, *"l'aggravation de la crise, accompagnée de mesures d'austérité, peut être perçue comme une menace portée à six décennies de solidarité sociale, d'intégration économique et de protection des droits de l'homme en Europe"*.

Méthodologie et champ de l'étude

L'étude se propose d'examiner l'impact de la crise économique actuelle sur les droits fondamentaux et les libertés civiles dans sept pays européens: la **Belgique**, **Chypre**, **l'Espagne**, la **Grèce**, **l'Irlande**, **l'Italie** et le **Portugal**. Une attention toute particulière a été apportée aux pays qui ont subi l'intervention de la **Troïka**, mais d'autres états furent également inclus dans l'analyse (**Belgique** et **Italie**). L'étude analyse une période qui commence avec le début de la crise économique et s'allonge jusqu'au 30 juin 2014.

La notion de "**droits fondamentaux**" est entendue comme un moyen d'assurer le respect de standards minimaux permettant à un individu d'être traité avec dignité. Dans le cadre de cette étude, elle recouvre les droits suivants: droit à **l'éducation**, droit d'accès à la **santé**, droit de **travailler**, droit aux **pensions de retraite**, droit d'accès à la **justice**. Par ailleurs, l'étude s'est interrogée sur le respect de droits tels que la **liberté d'expression** ou la **liberté de réunion**. Selon les pays, des droits comme le droit au **logement**, le droit de **propriété**, les **droits au travail**, la **liberté d'information**, le droit à la **sécurité sociale**, le droit à **l'eau**, ou encore les **droits des étrangers** ont également été passés au crible.

L'impact des mesures d'austérité sur le droit à l'éducation

Selon les Nations Unies, *"l'éducation est à la fois un droit humain en tant que tel, mais également un moyen indispensable de concrétiser d'autres droits. En tant que droit d'émancipation, l'éducation est le véhicule principal par lequel des populations marginalisées sur les plans économique et social peuvent s'extraire de la pauvreté"*. Le droit à l'éducation est notamment garanti par **l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

Austérité et éducation: au sein des pays concernés par l'intervention de la **Troïka**, les accords ont souvent imposé une réduction dans les dépenses publiques consacrées à l'éducation, mais de telles mesures ont également été introduites dans d'autres pays. En plus des fusions d'écoles, la première des répercussions fut, sauf en **Belgique**, une diminution des dépenses de personnel: réduction de salaires, gel des embauches, augmentation du nombre d'élèves par classes, augmentation du temps de travail des professeurs (**Italie, Espagne, Portugal**). À **Chypre** et en **Irlande**, les frais de transport pour les élèves issus de zones rurales ont augmenté de manière drastique. La baisse des budgets de l'éducation s'est également traduite par une augmentation du prix des repas (**Espagne**) ou l'impossibilité de chauffer correctement les salles de classe (**Grèce**). De manière générale, les standards d'hygiène ont diminué dans les pays concernés.

Austérité et éducation des populations vulnérables: les populations vulnérables sont les plus touchées par ces mesures. En **Grèce**, les élèves d'origine rom ont de plus en plus de difficultés à se déplacer jusqu'à leur école, au même titre que les Gens du voyage en **Irlande**. Les services apportés aux élèves handicapés ont été réduits dans plusieurs pays (**Portugal, Irlande, Belgique, Grèce**). Du fait de la baisse des subventions publiques, les élèves issus de milieux modestes ont davantage de difficultés à se nourrir convenablement (**Espagne**).

L'impact des mesures d'austérité sur le droit d'accès à la santé

Selon les Nations Unies, *"les états ont l'obligation de veiller à ce que leurs actions en tant que membres d'organisations internationales prennent en compte de manière adéquate le droit à la santé"*. Cela signifie que chaque individu a le droit d'accéder à un système de soins qui assure les standards de protection de la santé les plus hauts possibles. **L'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** garantit d'ailleurs le droit d'accès aux systèmes de santé.

La situation des systèmes de santé concernés avant la crise: avant la crise, la **Grèce**, **l'Italie** et le **Portugal** assuraient à leurs citoyens une assurance-santé universelle. En 2008, 99% des ressortissants **belges** bénéficiaient d'une couverture santé, soit presque autant que les citoyens **espagnols**. Parmi les états étudiés, seule **l'Irlande** faisait figure d'exception. Toutefois, même avant la crise, la problématique de l'égalité d'accès était déjà posée et des pistes de réformes étaient étudiées. L'introduction de mesures d'austérité, couplées à l'adoption du Semestre européen, n'ont fait qu'accélérer la tendance.

Austérité et accès aux soins: l'accès aux soins a été rendu plus difficile dans les pays étudiés par le rapport. À **Chypre**, en **Grèce**, en **Italie**, en **Espagne** et au **Portugal**, des honoraires ont été introduits pour certains soins auparavant gratuits. Leur niveau a été

augmenté en **Irlande**. Au **Portugal**, un nombre considérable d'hôpitaux a fermé. En **Italie** et en **Espagne**, le nombre de lits d'hôpitaux a diminué. Les délais d'attente ont explosé: à **Chypre**, le délai d'attente moyen pour obtenir un rendez-vous dans un hôpital public atteint sept mois. En **Espagne**, en 2012, plus de 570 000 personnes étaient dans l'attente d'une opération. Les patients sont davantage mis à contribution pour acquérir des médicaments, y compris dans le cas de maladies graves, comme Alzheimer ou l'épilepsie (**Grèce, Irlande**). **L'Espagne** a enregistré une augmentation du nombre de patients souffrant de la tuberculose ou du virus HIV, ainsi qu'un accroissement du nombre de suicides dans sa population. En **Grèce**, la malaria est réapparue après 40 ans d'absence, du fait des coupes budgétaires qui ont impacté les programmes locaux de distribution de sprays anti-moustiques.

Austérité et accès aux soins des populations vulnérables: les coupes budgétaires susmentionnées ont impacté de manière inégale les individus vivant sur les territoires concernés. Au **Portugal**, les ruraux sont confrontés à des difficultés accrues pour recevoir des soins, comme les habitants de certaines provinces **espagnoles**. Les personnes handicapées ont été impactées de manière disproportionnée, notamment en **Irlande** et au **Portugal**. C'est également le cas des demandeurs d'asile à **Chypre**, en **Grèce** et en **Espagne**.

L'impact des politiques d'austérité sur le droit de travailler

Dans le cadre de l'étude comparative, le droit de travailler est entendu comme étant le droit d'accéder à l'emploi (et de demeurer salarié) dans des conditions équitables. En vertu de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, cette notion recouvre notamment la protection contre le licenciement injustifié.

Austérité et sécurité de l'emploi: de 2008 à 2012, la crise a entraîné une destruction globale de 50 millions d'emplois, alors même que 80 millions d'individus étaient censés intégrer le marché du travail. Cela a immédiatement impacté le droit de travailler. De manière additionnelle, un nombre important d'emplois a été détruit du fait des politiques d'austérité, notamment à travers le recours à des licenciements dans la fonction publique. Ce fut le cas à **Chypre**, en **Grèce**, en **Irlande**, en **Italie**, au **Portugal** et en **Espagne**. Dans ces pays, au fur et à mesure que la crise a progressé, les conditions pour le licenciement ont été rendues plus accommodantes vis-à-vis des employeurs. En **Italie**, les possibilités de réintégration d'un salarié injustement licencié ont été réduites à la portion congrue. Le sentiment de sécurité de l'emploi a chuté dans les pays concernés par l'étude.

Austérité et qualité de l'emploi: les salaires ont été largement réduits dans le secteur public, notamment à **Chypre**, en **Grèce** et en **Irlande**. En prenant en compte l'inflation, les salaires de la fonction publique **espagnole** ont diminué de 10% en 2010, et ceux de la fonction publique **grecque** de 25% entre 2010 et 2013. Dans le secteur privé **grec**, les salaires ont diminué de 15% sur la même période. Cette évolution concerne également les salaires minimaux, gelé au **Portugal** et raboté en **Grèce**. Dans ces deux pays, les heures supplémentaires sont rémunérées de manière moins avantageuse pour les salariés, le temps de travail a augmenté, et la durée légale de repos journalier a diminué.

Austérité et protection chômage: la protection des personnes au chômage a été fragilisée par les mesures d'austérité. En **Belgique**, l'indemnisation chômage a été réduite à maintes reprises, jusqu'à atteindre un niveau légèrement supérieur à celui des aides sociales minimales. En **Espagne**, les salariés qui ont vu leur contrat suspendu peuvent prétendre à une indemnisation chômage pour une période maximale de 180 jours. Si certaines mesures ont permis des créations d'emplois, la plupart n'ont pas atteint les résultats escomptés.

Austérité et emploi des groupes vulnérables: ces mesures ont touché de manière disproportionnée les groupes vulnérables. Il semble que les femmes soient davantage impactées que les hommes, puisqu'elles sont plus sujettes à l'emploi à temps partiel. De la même manière, les jeunes sont les victimes principales du chômage galopant. En **Espagne**, les politiques d'encouragement à l'emploi des travailleurs handicapés ont été robotées. Les migrants et les Gens du voyage sont particulièrement discriminés. À **Chypre**, une politique d'immigration plus restrictive a été mise en place pour protéger les travailleurs nationaux.

L'impact des politiques d'austérité sur le droit aux pensions de retraite

Le droit à la pension de retraite, en tant que forme dérivée du droit de propriété, est protégé par **l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

Austérité et pensions de retraite: En **Grèce** et en **Irlande**, de nouveaux systèmes de pension, unifiés, ont été mis sur pied. Dans les sept pays étudiés, l'âge légal de départ à la retraite a été repoussé: à 66 ans pour une retraite complète en **Irlande, Italie et Portugal**; à 67 ans en **Espagne** et en **Grèce**. En plus de cela, le montant des pensions a été roboté dans plusieurs pays. En **Grèce**, des réductions de 20 à 40% ont été opérées pour les pensions qui dépassaient un certain montant. En **Irlande**, une taxe de 7% sur les pensions a été collectée en 2009. Les pensions furent gelées au Portugal entre 2012 et 2014.

Austérité et retraite des groupes vulnérables: une large part des retraités des pays étudiés se rapprochent dangereusement du seuil de pauvreté. Le niveau de vie des retraités a largement baissé dans plusieurs pays: en **Espagne**, ils ont perdu 0.35% de pouvoir d'achat en 2014. D'autres groupes vulnérables sont particulièrement touchés dans leur droit aux pensions de retraite. Par exemple, le Défenseur des droits **grec** s'est alarmé d'une mesure affectant négativement la retraite des parents d'enfants handicapés.

L'impact des politiques d'austérité sur le droit d'accès à la justice

Le droit d'accès à la justice est garanti par **l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

Austérité et accès à la justice: l'étude comparative cite le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, pour qui "*les mesures d'austérité ont menacé l'accès à la justice*". Même si certains problèmes s'avèrent structurels (lenteur du traitement des requêtes par exemple), tous les États membres ont entrepris une réforme de leur système judiciaire. Une vingtaine de tribunaux furent fermés en **Italie** et au **Portugal**. En

Irlande, le personnel judiciaire a été largement rabaissé, et le salaire des fonctionnaires de justice diminué. L'accès à la justice des citoyens a été compliqué par l'introduction de mesures restreignant l'assistance judiciaire apportée aux requérants: en **Belgique** et à **Chypre**, le budget consacré à l'assistance judiciaire a été restreint. Le recours aux experts techniques est désormais entièrement à la charge des citoyens en **Grèce**, où les frais d'appel ont également augmenté. Les critères d'admissibilité des requêtes sont devenus plus exigeants en **Grèce** et en **Italie**.

Austérité et accès à la justice des groupes vulnérables: toutes ces mesures ont œuvré à renforcer l'incertitude juridique qui existe dans ces pays, et à priver certains groupes vulnérables de tout accès aux tribunaux (par exemple, en **Belgique**, pour les personnes modestes). En **Irlande** notamment, de nombreux citoyens n'ont pas les moyens de recourir à un avocat et sont forcés à se représenter eux-mêmes.

Les manifestations contre l'austérité: la question du respect de la liberté d'expression et de réunion

Les libertés d'expression et de réunion sont protégées par les **articles 11 et 12 de la Charte européenne des droits fondamentaux**.

Tous les états concernés par l'étude comparative du Parlement européen ont été le théâtre de manifestations massives contre l'austérité. Dans certains cas, cette mobilisation a débouché sur un certain élan de dialogue et de solidarité de la part des autorités publiques, notamment au **Portugal** ou en **Italie**. Dans d'autres, c'est la répression qui a prévalu. Les autorités **grecques** ont, à certaines occasions, prononcé l'interdiction de toutes les manifestations organisées. Ce fut également le cas des maires de certaines communes **italiennes**.

L'impact des politiques d'austérité sur d'autres droits fondamentaux

- ***Le droit au logement (Belgique, Chypre, Irlande, Espagne)***

Il est assuré par l'**article 34(3) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

En **Belgique**, après 2008, l'accès au logement est devenu de plus en plus difficile pour les ménages modestes, et les ordres d'expulsion se sont multipliés. En **Espagne**, 244 278 expulsions ont été prononcées entre 2008 et 2012. À **Chypre**, les personnes âgées et les demandeurs d'asile qui résident dans des logements sociaux ont vu leur loyer exploser. **L'Irlande** a vu son nombre de sans-abris augmenter de 60% entre 2008 et 2011.

- ***Le droit de propriété (Grèce, Chypre et Italie)***

Le droit de propriété est protégé par l'**article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

Dans le but de réduire les déficits, le gouvernement **grec** a imposé une augmentation des impôts sur la propriété au titre de l'urgence (notamment *via* l'impôt sur la propriété extraordinaire de 2011). Dans le cadre d'un accord avec la **Troïka**, le gouvernement

chypriote a décidé de saisir les actifs situés sur les comptes épargne d'individus privés, imposant ainsi une limite de retrait d'argent pour les particuliers. **L'Italie** s'est pour sa part signalée par des retards de remboursement significatifs vis-à-vis de ses citoyens.

- **Les droits au travail (Chypre, Grèce, Irlande, Portugal)**

Dans les quatre pays, c'est la négociation collective qui a été fragilisée. À **Chypre**, les mesures d'austérité ont été imposées sans consultation avec les syndicats. Au **Portugal**, une loi a été introduite pour diminuer le pouvoir de négociation des travailleurs. Le même gouvernement **portugais** a pris des mesures impactant le droit aux vacances, forçant les salariés à travailler sept jours de plus par an, sans augmentation de salaire.

- **La liberté d'information (Grèce)**

Ce droit est garanti par **l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.**

En juin 2013, le gouvernement **grec** (dont le pays occupe le 99ème rang mondial en matière de liberté de la presse) a fermé les chaînes de télévision et les stations de radio publiques, entraînant le licenciement de 2 700 salariés.

- **Le droit à la sécurité sociale (Irlande, Portugal)**

Ce droit est protégé par **l'article 34 de la Charte européenne des droits fondamentaux.**

Il a été fragilisé, en **Irlande**, par le coup de rabot porté aux allocations familiales et aux allocations chômage. Au **Portugal**, cela s'est manifesté par le gel de tous les dispositifs d'aide sociale et des pensions de retraite.

- **Le droit à l'eau (Irlande)**

Le gouvernement **irlandais** a instauré une taxe à la consommation d'eau, au-dessus d'un certain plafond.

- **Le principe de non-discrimination des personnes vulnérables**

Les droits fondamentaux des étrangers ont été impactés négativement en **Belgique**, du fait des restrictions budgétaires considérables en matière d'asile et d'immigration. Les discours de haine et les crimes raciaux (notamment vis-à-vis des Roms) se sont multipliés en **Grèce**, et le parti néo-nazi Aube Dorée a obtenu 17 sièges au Parlement aux élections législatives de 2015. Par ailleurs, de manière plus générale; les mesures d'austérité accentuent les inégalités et touchent de manière disproportionnée les groupes vulnérables: étrangers, personnes handicapées, femmes, jeunes, personnes âgées, classes populaires, Gens du voyage, Roms.