

UNIVERSITE
PANTHEON-ASSAS
(PARIS II)
INSTITUT
DES HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES
DE PARIS

COURS ET TRAVAUX

N°21

Les droits
de l'homme
dans l'Europe
en crise

Par
Edouard DUBOUT

Editions A.PEDONE
13, rue Soufflot-75005 Paris

2018

Quel a été le rôle du droit et des droits de l'homme dans un contexte européen marqué par la succession et l'intersection de différents épisodes traumatiques, ou « crises » ? En ce que les droits de l'homme incarnent la prévalence revendiquée du juridique sur le politique, observer la manière avec laquelle ces normes ont permis, ou non, d'infléchir les réactions politiques face aux crises qui ont agité l'unité européenne et continuent de la menacer, s'avère instructif dans la détermination de la part et de la place du droit dans la constitution de cette unité, sa contribution à lui donner forme et sens. Il ne s'agit pas de dresser une cloison étanche entre ce qui relève du droit et des droits de l'homme d'une part et ce qui relève du jeu des forces politiques d'autre part, bien au contraire, mais uniquement de montrer en quoi le discours juridique, à travers les droits de l'homme, est en mesure de produire un équilibre de valeurs qui forme le socle d'un modèle européen de société sur des questions particulièrement clivantes et sensibles.

Que ces épisodes de profonds désaccords soient qualifiés de « crises » s'entend avant tout au sens commun comme « des situations de troubles dans lesquelles se trouve la société ou un groupe social laissant craindre ou espérer des changements profonds »¹. En période de « crise », les fondements du lien social sont menacés, au point d'ébranler la capacité à faire société autour d'idéaux suffisamment forts et partagés. En cela, la « crise » peut aussi être attendue comme l'avènement d'un nouvel idéal et d'un ordre nouveau perçu comme une amélioration de l'existant². Car la « crise » c'est aussi en grec (*krisis*) le moment du « jugement », celui où l'on peut dresser un bilan, émettre une appréciation sur ce qui a été fait ou sur ce qui pourrait l'être. Par la suite, il s'agira de tenter de jeter un regard critique, rétrospectif mais aussi prospectif, sur l'état de la construction européenne à travers la question des droits de l'homme qui en forment – d'un point vue juridique mais également social – le centre névralgique, en tant que normes

¹ Définition donnée par le *Centre national de ressources textuelles et lexicales*, disponible sur <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/crise>

² Sur les différents sens et usages possibles du concept de crise, P. Ricoeur, « La crise un phénomène spécifiquement moderne ? », *Revue de théologie et de philosophie*, vol. 120, 1988, pp. 1-19.

considérées comme fondamentales par les différents systèmes juridiques constituant l'espace européen et sur la base desquelles se définissent les équilibres de valeurs propres à une société.

Il sera question de l'« Europe » au sens large, englobant ses deux organisations principales que sont le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Bien évidemment, la Convention européenne des droits de l'homme et sa juridiction spécialisée occupent une place centrale sur la question des droits de l'homme en temps de crise, ainsi que certains de ses membres l'ont défendu avec ardeur en soulignant son importance face aux troubles sociaux que les crises nous ont donné l'habitude de provoquer³. Toutefois, l'accent sera mis également et même plus spécifiquement sur l'Union européenne, non seulement en tant que phénomène juridique particulièrement intégré prétendant réaliser une unité de forme fédérative sur l'espace européen, mais également en tant qu'instance politique éminemment réceptive aux chocs pathologiques qui sont à l'origine de sa création et qui rythment son évolution. Dans une formule restée célèbre de ses *Mémoires*, Jean Monnet confessait avoir « toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions apportées à ces crises »⁴. Il est vrai qu'un rapport dialectique semble devoir se nouer entre la poursuite de l'intégration européenne et les réponses à apporter aux crises. La question se pose avec d'autant plus d'acuité de savoir comment l'Union se comporte face aux différentes crises actuelles, quel(s) rôle(s) les droits de l'homme ont joué pour y répondre ou pourraient jouer dans un avenir proche, et enfin si la construction européenne est sortie affaiblie ou grandie de ces crises.

Parmi les épisodes traumatiques récents qui ont frappé, et continuent de menacer, les institutions européennes, les pouvoirs publics nationaux, et les populations des États européens se distinguent notamment la crise économique et financière, qualifiée de « Grande récession », la plus aiguë qu'ait connue l'économie mondiale depuis les années 1930 (Chapitre I), mais aussi la crise migratoire née de la recrudescence et de la violence des conflits aux portes de l'Europe (Chapitre II), qui s'est doublée d'une crise sécuritaire dans un contexte d'attentats terroristes généralisés sur le territoire européen (Chapitre III). On y inclura également une crise constitutionnelle, marquée par la résurgence des partis nationalistes et populistes sur l'ensemble de l'espace européen qui fragilise les jeunes démocraties comme notamment en Pologne et en Hongrie et menace le principe de l'état de droit qui va de pair avec la protection des droits de l'homme dans le constitutionnalisme européen moderne (Chapitre IV).

³ L.-A. Sicilianos, « La Cour européenne des droits de l'homme face à l'Europe en crise », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, vol. 105, pp. 5-42

⁴ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, spéc. p. 488.

LES DROITS DE L'HOMME DANS L'EUROPE EN CRISE

Il est à noter que ces différentes crises dont les origines sont nettement distinctes et qui pour cette raison seront envisagées successivement, s'alimentent mutuellement. Ainsi, la crise économique rend plus difficile la question de l'accueil des migrants dans un contexte de manque de ressources budgétaires et de chômage durable, de même que cette crise migratoire et la crise sécuritaire nourrissent des discours populistes et extrémistes aggravant la crise constitutionnelle. Ce sera donc bien à une lecture d'ensemble de ces différentes crises qu'il faudra procéder. Mais avant de se pencher plus avant sur ces différentes crises et des réponses juridiques qui leur ont été données à travers le recours aux droits de l'homme, une séance introductive entend poser, de manière un peu provocatrice, la question de la place des droits de l'homme dans l'unité européenne en se demandant s'ils ne constituent pas autant un facteur d'unification et d'intégration qu'un facteur de fragmentation et de désintégration, ou – si l'on veut – un « objet de crise » en Europe (Chapitre préliminaire). Ce questionnement préalable offre l'occasion de brosser un bref panorama institutionnel de l'articulation délicate du système européen de protection des droits de l'homme qui servira de toile de fond aux chapitres suivants.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE LES DROITS DE L'HOMME, FACTEURS DE CRISE EN EUROPE ?

Introduction	
Le paradoxe des droits de l'homme et de l'unité européenne	7
I. Un facteur de dissension entre les organisations européennes	10
A. Le premier rejet de l'adhésion	11
B. Le second rejet de l'adhésion	14
1. La motivation	14
2. Vers l'affrontement ?	16
II. Un facteur de désintégration au sein de l'Union européenne ?	18
A. La résistance allemande	19
1. Confiance mutuelle et droits de l'homme	19
2. L'inflexion jurisprudentielle	21
B. La résistance italienne	22

CHAPITRE I. LES DROITS DE L'HOMME FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

Introduction	
Crise, austérité, et démocratie	25
I. Le champ du contrôle : la mise en cause de l'Union	31
A. Le champ matériel : d'une impunité totale... ..	31
1. L'impunité de l'Union	32
2. L'impunité des États	33
B. Le champ personnel : ...à une imputabilité minimale	34
1. L'Eurogroupe	35
2. La Commission européenne	36
II. Le degré de contrôle : la mise en œuvre des droits	38
A. Un contrôle limité	38
1. Au niveau de l'Union	38
2. Au niveau de la Convention	41
B. Un contrôle déséquilibré	44
1. Au niveau de l'Union	44
2. Au niveau de la Convention	46

EDOUARD DUBOUT

CHAPITRE II.
LES DROITS DE L'HOMME FACE À LA CRISE MIGRATOIRE

Introduction	
Le dilemme moral de l'Europe	49
I. La répartition du traitement des demandes d'asile	54
A. L'infléchissement du système Dublin	54
1. L'influence initiale de la Cour européenne des droits de l'homme	55
2. La révision judiciaire et législative du système Dublin	56
3. Un nouvel infléchissement jurisprudentiel	57
B. Vers un dépassement du système Dublin ?	59
1. La « relocalisation »	59
2. L'externalisation	61
3. La (non-)régularisation	62
II. L'attribution d'un statut aux demandeurs d'asile	64
A. La protection principale du droit d'asile	65
1. L'encadrement de l'octroi de la protection	65
2. L'élargissement de l'octroi de la protection	68
B. La protection accessoire au droit d'asile	71
1. Liberté	71
2. Solidarité	79

CHAPITRE III.
LES DROITS DE L'HOMME FACE À LA CRISE SÉCURITAIRE

Introduction	
L'Europe entre liberté et sécurité	83
I. La soumission des mesures sécuritaires au respect des droits de l'homme ...	86
A. Le contrôle des mesures internationales de sanction	86
1. Le contrôle par la Cour de justice	86
2. Le contrôle par la Cour EDH	88
B. Le contrôle des mesures nationales d'exception	89
1. Le contrôle de l'état d'urgence	89
2. Le contrôle des opérations secrètes	92
II. La conciliation des mesures sécuritaires avec le respect des droits de l'homme : le cas de la protection des données personnelles	94
A. La protection <i>ad intra</i> des données personnelles	94
1. A l'égard du législateur européen	95
2. A l'égard des législateurs nationaux	97
B. La protection <i>ad extra</i> des données personnelles	100
1. En matière commerciale	100
2. En matière policière	105

LES DROITS DE L'HOMME DANS L'EUROPE EN CRISE

CHAPITRE IV.

LES DROITS DE L'HOMME FACE À LA CRISE CONSTITUTIONNELLE

Introduction	
Démocratie, droits de l'homme et état de droit : trilogie ou trilemme ?	109
I. Le recours à des instruments de contrôle juridictionnel	114
A. Le contrôle de l'indépendance des contre-pouvoirs	115
1. L'indépendance des médias (et de la société civile)	115
2. L'indépendance des juges	117
B. Vers un contrôle fondé sur la citoyenneté européenne ?	121
1. La proposition des avocats généraux	121
2. La proposition doctrine (Reverse Solange)	123
II. Le recours à des instruments de contrôle institutionnel	124
A. L'adoption d'un système préventif	125
1. L'adoption d'un nouveau cadre pour l'état de droit	125
2. La mise en œuvre du nouveau cadre pour l'état de droit	127
B. L'utilisation du système coercitif	130
1. Conditions de mise en œuvre	130
2. Conséquences de la mise en œuvre	131

INDEX DES PRINCIPALES JURISPRUDENCES EUROPÉENNES

Conseil de l'Europe	135
Union européenne	135

INSTITUT
DES HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES
DE PARIS

COURS ET TRAVAUX

N°21

Se nourrissant les unes des autres, différentes crises ont secoué la construction européenne en matière financière, migratoire, sécuritaire, jusqu'à menacer au sein même des États membres de l'Union européenne le respect des valeurs sur lesquelles elle dit se fonder. L'analyse des réponses européennes aux crises sous l'angle des droits de l'homme entend mesurer le rôle qu'ils ont joué au moment d'encadrer, voire d'orienter, les réactions politiques destinées à y faire face. Ce rôle s'est avéré variable, montrant qu'entre l'idéal de valeurs affiché et la réalité de leur respect, la différence reste sensible. Cette lecture critique au travers du prisme des droits de l'homme ne prétend toutefois pas à autre chose que livrer une manière, parmi bien d'autres, d'essayer de comprendre ce que faire l'Europe signifie et des défis que cela engendre.

Cet ouvrage centré sur l'actualité est le fruit d'un cours donné dans le cadre de l'IHEI en février 2018.

Créée par Prosper WEIL
la collection des
« Cours et travaux »
est dirigée par

Carlo SANTULLI
Professeur à l'Université
Panthéon-Assas (Paris II),
directeur de l'Institut des Hautes
Etudes Internationales

Suivi éditorial par
Jérôme BENZIMRA-HAZAN



9 782233 008756
ISBN 978-2-233-00875-6

Parutions de la collection :

Numéros 1 à 14 disponibles aux Éditions A. PEDONE

- N° 15: CINQ PROBLEMATIQUES D'ACTUALITE
EN DROIT DES INVESTISSEMENTS
- N° 16: LES THEORIES CRITIQUES DE DROIT
INTERNATIONALAUX ETATS UNIS
ET DANS LE MONDE ANGLOPHONE
- N° 17: EMERGING ECONOMIE AND INTERNATIONAL
TRADE AND INVESTMENT LAW
- N° 18 : DROIT INTERNATIONAL DES ESPACES
MORCEAUX CHOISIS
- N° 19 : L'EAU DANS TOUS SES ETATS JURIDIQUES
PROSPECTIVES HYDRAULIQUES
INTERNATIONALES
- N° 20 : LA PROTECTION DES DROITS
FONDAMENTAUX EN MATIERE
DE CONCURRENCE DANS LE DROIT
DE L'UNION EUROPEENNE
- N° 21 : LES DROITS DE L'HOMME
DANS L'EUROPE EN CRISE

16 €

INSTITUT
DES HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES
DE PARIS

COURS ET TRAVAUX

N°21

Se nourrissant les unes des autres, différentes crises ont secoué la construction européenne en matière financière, migratoire, sécuritaire, jusqu'à menacer au sein même des États membres de l'Union européenne le respect des valeurs sur lesquelles elle dit se fonder. L'analyse des réponses européennes aux crises sous l'angle des droits de l'homme entend mesurer le rôle qu'ils ont joué au moment d'encadrer, voire d'orienter, les réactions politiques destinées à y faire face. Ce rôle s'est avéré variable, montrant qu'entre l'idéal de valeurs affiché et la réalité de leur respect, la différence reste sensible. Cette lecture critique au travers du prisme des droits de l'homme ne prétend toutefois pas à autre chose que livrer une manière, parmi bien d'autres, d'essayer de comprendre ce que faire l'Europe signifie et des défis que cela engendre.

Cet ouvrage centré sur l'actualité est le fruit d'un cours donné dans le cadre de l'IHEI en février 2018.

Créée par Prosper WEIL
la collection des
« Cours et travaux »
est dirigée par

Carlo SANTULLI
Professeur à l'Université
Panthéon-Assas (Paris II),
directeur de l'Institut des Hautes
Etudes Internationales

Suivi éditorial par
Jérôme BENZIMRA-HAZAN

Parutions de la collection :

Numéros 1 à 19 disponibles aux Editions A. PEDONE

- N° 20 : LA PROTECTION DES DROITS
FONDAMENTAUX EN MATIERE
DE CONCURRENCE DANS LE DROIT
DE L'UNION EUROPEENNE
- N° 21 : LES DROITS DE L'HOMME
DANS L'EUROPE EN CRISE

Edouard Dubout - LES DROITS DE L'HOMME DANS L'EUROPE EN CRISE

Commande aux Editions A. PEDONE - 13 Rue Soufflot - 75005 PARIS, ou par fax :
+ 33 (0)1.46.34.07.60 et sur editions-pedone@orange.fr - **16 € l'ouvrage, nous consulter pour un envoi par la Poste.**

Le montant peut être envoyé par :

Chèque bancaire

Règlement sur facture

ISBN 978-2-233-00875-6

Carte Visa

N°...../...../...../.....

Cryptogramme

Signature :

Nom.....

Adresse.....

Ville.....Pays.....