

L'Union européenne, une communauté
de valeurs : sauvegarder les droits
fondamentaux en période de crise

FOCUS
FOCUS

L'Union européenne, une communauté de valeurs : sauvegarder les droits fondamentaux en période de crise



L'année 2012 a été marquée par une montée du chômage, des mesures d'assainissement budgétaire et d'austérité à travers l'Union européenne (UE), ainsi que des mouvements de protestation et des conflits constitutionnels dans certains États membres de l'UE. La crise à laquelle l'Union se trouve confrontée depuis cinq ans transcende les problèmes financiers. Elle a des conséquences pour la légitimité démocratique et l'état de droit, et donc aussi pour les droits fondamentaux. La gravité de la situation a suscité des débats quant à la nature, à la portée et à l'avenir de l'UE. La crise et ses conséquences ont nécessité la prise de mesures par les acteurs institutionnels et le monde politique à tous les niveaux de gouvernance, par les organisations de la société civile et par le grand public afin de faire en sorte que l'Union européenne et ses États membres respectent leurs obligations en matière de droits fondamentaux.

On entend généralement par « crise » une situation dans laquelle de nombreux problèmes doivent être traités rapidement pour éviter qu'elle ne s'aggrave. En d'autres termes, c'est une période de grandes difficultés et de danger. L'Union européenne a connu et continue de connaître différentes situations qui ont provoqué de grandes difficultés au sein de l'Union et de ses États membres. Ces difficultés ne sont pas la conséquence d'une crise unique, et elles ne sont pas toutes liées. Elles ont coïncidé, et on peut donc considérer que l'année 2012 a été marquée par plusieurs crises de natures différentes. Certaines de ces crises, comme la crise socio-économique, ont touché la plupart des États membres de l'Union européenne, tandis que d'autres, comme les crises constitutionnelles en Hongrie et en Roumanie, ne concernent que certains États en particulier. Toutes ces situations de crise concernent cependant l'UE, une entité qui repose aussi bien sur ses États membres que sur leurs systèmes politiques et économiques.

La récession socio-économique est la crise la plus persistante à laquelle l'UE est confrontée depuis cinq ans. En 2009 déjà, la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne déclarait : « La crise financière qui touche l'économie mondiale depuis l'été 2007 est sans précédent dans l'histoire économique de l'après-guerre. Même si son

ampleur est exceptionnelle, cette crise présente de nombreux points communs avec d'autres périodes de récession causées par des problèmes financiers dans le passé [...] Mais la situation actuelle est différente, avec une crise mondiale qui n'est pas sans rappeler les événements qui ont mené à la Grande dépression des années 1930. »¹ Cette dépression a provoqué une crise économique mondiale, qui, selon l'avis de nombreuses personnes, a facilité la montée du nazisme et du fascisme en Europe et les violations des droits fondamentaux commises au nom de ces doctrines.

La situation actuelle en Europe n'est pas pour autant comparable, ni même vaguement similaire, à la situation en Europe dans les années 1930. L'infrastructure en matière de droits fondamentaux actuellement en place² est une différence importante par rapport à cette époque du passé. Cette infrastructure et les valeurs sur lesquelles elle repose garantissent aux habitants de l'UE une meilleure protection. Il importe malgré tout de s'interroger sur les conséquences de la crise actuelle pour la protection et la valorisation des droits fondamentaux.

¹ Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2009), p. 1.

² FRA (2012a).

La section « Focus » du présent rapport annuel de la FRA ne se limite pas à la crise socio-économique, et elle n'entend pas en examiner les causes³. Elle analyse au contraire les différentes situations de crise, et notamment les crises constitutionnelles survenues dans certains États membres de l'UE. Elle met l'accent sur les mesures prises au niveau de l'UE et des États membres pour sauvegarder les valeurs « communes » aux États membres et à l'UE.

La Communauté européenne de valeurs

Le Traité de Lisbonne a donné un nouvel élan à la culture des droits fondamentaux au sein de la structure institutionnelle de l'Union européenne. Il a notamment suscité l'adoption de nouvelles procédures internes à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne⁴. La façon dont l'UE et ses États membres font face aux menaces qui pèsent sur leurs valeurs communes reste malgré tout à l'ordre du jour.

Les crises socio-économiques importantes qui touchent l'UE, ainsi que les crises politiques et constitutionnelles dans certains États membres en particulier, ont mis à l'épreuve l'engagement de l'UE en faveur de ces valeurs communes. Dans ce contexte, il est utile de faire la distinction entre le cercle plus large de valeurs portant également sur des domaines qui échappent aux compétences de l'UE (article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE)), le cercle plus restreint d'obligations en matière de droits fondamentaux imposées à l'UE et par l'Union européenne (article 6 du TUE) et les droits socio-économiques (et notamment les droits inscrits au Titre IV « Solidarité » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Toutes ces valeurs se recoupent en substance, puisque les droits sociaux font partie des droits fondamentaux et que les droits fondamentaux font partie des valeurs fondatrices inscrites à l'article 2 du TUE. Les moyens mis en œuvre pour garantir le respect de ces droits semblent varier cependant.

Respect des valeurs fondatrices inscrites à l'article 2 du TUE

En insistant en 1993 sur le fait que l'adhésion à l'Union européenne « requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection »⁵, le Conseil de l'Union européenne souhaitait préparer le terrain en vue d'une

certaine « homogénéité constitutionnelle »⁶ au sein d'une Union européenne élargie aux États membres de plus en plus divers. Tous les États membres de l'UE en 1993 partageaient cet engagement politique, et les États membres qui ont rejoint l'Union en 2004 et 2007 ont explicitement adhéré à cet engagement commun.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et du Traité de Lisbonne, le droit primaire européen dispose explicitement que l'Union européenne est « fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités » (article 2 du TUE). Ces valeurs fondatrices ont des conséquences normatives pour les pays candidats comme pour les États membres de l'UE. Les pays qui souhaitent devenir candidats à l'adhésion à l'UE doivent « respecter » et « s'engager à promouvoir » les valeurs de l'article 2 (article 49 du TUE). De même, les États membres de l'UE doivent rester « en conformité avec l'article 2 ». Ce principe s'applique en toutes circonstances, et non uniquement dans les cas où les États membres agissent pour le compte de l'UE⁷.

La procédure de sanction fixée à l'article 7 du TUE « permet à l'Union de suspendre les droits d'un État membre si celui-ci viole de façon grave et persistante les droits fondamentaux, qu'il agisse ou non dans le cadre du droit européen »⁸. En ce sens, les obligations relatives aux valeurs de l'article 2 du TUE sont découplées des compétences législatives de l'UE. Les États membres sont donc tenus au respect de l'article 2 du TUE même dans les domaines « relevant de l'action autonome »⁹ de ces États.

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), JO 2012 C 326, p. 17

Afin de sauvegarder les valeurs de l'article 2, l'article 7 prévoit trois interventions différentes : la constatation d'un « risque clair de violation grave » des valeurs fondamentales de l'Union européenne, la constatation de l'existence d'une « violation grave et persistante » de ces valeurs, et l'imposition de sanctions politiques à l'encontre de l'État membre concerné.

3 Pour plus d'informations sur les origines de la crise économique, voir : Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2009).

4 FRA (2012a).

5 Conseil européen (1993), point I.13.

6 Schorkopf, F. (2000).

7 De Witte, B. et Toggenburg, G.N. (2004), p. 59-82.

8 Commission des Communautés Européennes (2005), p. 13.

9 Commission des Communautés Européennes (2003).



Étant donné que le seuil de déclenchement de ces procédures est élevé et que les principaux acteurs sont des institutions politiques, nombreux sont ceux qui voient en l'article 7 une « bombe atomique » destinée à dissuader mais qui ne devrait pas réellement être utilisée. En effet, cet article n'a jamais été invoqué. Cette situation a suscité des débats, y compris au niveau politique, sur la question de savoir si le mécanisme existant suffira à sauvegarder les valeurs fondatrices de l'UE (voir la troisième section de ce Focus qui porte sur le « Respect des droits sociaux définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »).

Respect des obligations en matière de droits fondamentaux visées à l'article 6 du TUE

Par comparaison aux « obligations en matière de valeurs » de l'article 2 du TUE, les obligations en matière de droits fondamentaux définies à l'article 6 sont plus spécifiques et assorties de mécanismes d'application plus efficaces. Selon l'article 6 du TUE, ces obligations reposent sur trois sources juridiques différentes.

Il y a tout d'abord « les droits, les libertés et les principes énoncés » dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ils ont la même valeur juridique que les traités de l'Union européenne¹⁰. Vient ensuite la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à laquelle l'Union européenne négocie actuellement son adhésion conformément à l'obligation qui lui est faite au paragraphe 2 de l'article 6 du TUE. L'UE peut également ratifier d'autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme, comme le montre sa ratification de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). Enfin, l'obligation de respecter les droits fondamentaux découle des « traditions constitutionnelles communes aux États membres », qui font partie du droit européen en tant que principes généraux¹¹.

Dans cette perspective, l'Union européenne est une communauté de droits fondamentaux basée sur trois obligations juridiques différentes associant un catalogue de droit européen à des obligations internationales (comme la CEDH) et à des principes généraux de droit découlant du droit constitutionnel des États membres de l'UE. Par conséquent, comme l'explique en détail le « Focus » du Rapport annuel 2011 de la FRA, la communauté de valeurs doit être envisagée dans le contexte plus large d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle l'ONU, le Conseil de l'Europe, et les États membres de l'UE contribuent à un système commun de protection des droits fondamentaux¹².

Selon le droit européen, lorsqu'un État membre de l'UE ne respecte pas ses obligations en matière de droits fondamentaux, les procédures habituelles (notamment les procédures en infraction initiées par la Commission européenne ou les procédures de recours préjudiciel lancées par les tribunaux nationaux) peuvent être lancées devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La limitation évidente ici est que, contrairement à ce qui a été dit à propos des valeurs visées à l'article 2, ces procédures ne peuvent cependant être lancées qu'en cas d'incident relevant du champ d'application du droit européen.

Selon le paragraphe 1 de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, une question relève du champ d'application du droit européen dans les cas où les États membres « mettent en œuvre le droit européen »¹³. Conformément à sa jurisprudence antérieure relative aux obligations des États membres en matière de droits fondamentaux, la CJUE a adopté une interprétation large de cette condition qui étend le champ d'application aux situations « couvertes par le droit européen »¹⁴. Le même libellé est utilisé à l'article 19 du TUE, qui dispose que « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit européen ». Plus récemment, la Cour a statué que le libellé de l'article 51 de la Charte (« uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen ») « confirme ainsi la jurisprudence de la Cour relative à la mesure dans laquelle l'action des États membres doit se conformer aux exigences découlant des droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union »¹⁵. En ce sens, la CJUE pourrait se pencher sur le respect des droits fondamentaux par des actes législatifs nationaux qui ne mettent pas en œuvre et ne transposent pas explicitement le droit européen mais qui partagent un objectif spécifique d'une législation de l'Union. Dans le contexte de cette interprétation large des obligations prévues par la Charte, la question a été posée de savoir s'il fallait vérifier au préalable la conformité à la Charte de toutes les mesures nationales, et même des constitutions nationales¹⁶. D'un autre côté, certaines affaires relatives au droit social ont fait voir une autre image et suggèrent que la restriction du champ d'application du droit européen telle qu'elle est définie à l'article 53 de la Charte était effective et pertinente dans la pratique (voir la troisième section du Focus sur le « Respect des droits sociaux définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »).

10 TUE, Art. 6, para. 1.

11 *Ibid.*, Art. 6, para. 3.

12 FRA (2012a).

13 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2012 C 326, p. 406.

14 CJUE, C-256/11, *Murat Dereci et autres c. Bundesministerium für Inneres*, para. 72, 15 novembre 2011.

15 CJUE, C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, 26 février 2013, para. 18.

16 Morijn, J. (2013).

On peut donc considérer que le champ d'application des obligations en matière de droits fondamentaux au titre de la législation de l'UE reste sujet à interprétation et à discussion¹⁷. Il incombe à la cour, en partie pour garantir la clarté juridique, de préciser les limites de l'examen des droits fondamentaux prévu par le droit européen.

La Commission européenne dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour lancer ou non des procédures d'infraction. Elle peut décider de ne pas porter une question devant la CJUE même dans des cas manifestement couverts par le droit européen. La Commission européenne a cependant annoncé une « politique de tolérance zéro »¹⁸. À la phase informelle d'une procédure d'infraction, elle peut déjà faire pression sur un État membre de façon à forcer un changement politique¹⁹. La plupart des problèmes sont en effet résolus à ce stade²⁰. Par ailleurs, la marge de manœuvre politique de la Commission européenne et ses ressources limitées sont compensées par le fait que le système de l'UE repose sur une « vigilance double ». En d'autres termes, la vigilance institutionnelle de la Commission européenne est complétée par une « vigilance individuelle » : des particuliers peuvent demander aux tribunaux nationaux de soumettre à la CJUE des questions relatives aux obligations découlant du droit européen.

L'UE dispose donc d'un système judiciaire qui permet de poursuivre les violations du droit européen. Les procédures d'infraction et d'annulation peuvent servir à imposer le respect des obligations en matière de droits fondamentaux fixées par l'article 6 du TUE, ce qui est de plus en plus souvent le cas²¹. Les incertitudes persistantes concernant la portée générale du droit européen ont cependant des conséquences pour la conscience et la clarté des obligations imposées par l'UE en termes de droits fondamentaux. Le nombre de demandes de clarification de questions liées à la Charte soumises à la CJUE par les tribunaux nationaux est en augmentation, passant à 41 demandes²² en 2012 contre 27²³ en 2011 et 18 en 2010. Le nombre de jugements de la CJUE se référant à la Charte double d'année en année, tandis que le nombre total (87 jugements en 2012)²⁴ reste plutôt faible. Cela provient de la méconnaissance des obligations imposées par le droit européen, et de l'accès limité des particuliers à la CJUE. Même lorsqu'une affaire arrive jusqu'à la CJUE, des différences subsistent

par rapport à la CouEDH – la dernière entendant un grand nombre d'interventions par des parties tierces qui lui apportent des informations et des données factuelles de terrain²⁵.

Respect des droits sociaux définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Union européenne est souvent félicitée pour avoir adopté la Charte des droits fondamentaux en tant que premier instrument juridique légalement contraignant en matière de droits fondamentaux en Europe. Cet instrument couvre en un seul texte les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels (désignés ici simplement « droits sociaux »). En principe, la Charte met donc sur un pied d'égalité ces deux ensembles de droits, entre lesquels on opère souvent une distinction.

Le Titre IV relatif à la solidarité compte parmi les parties les plus longues de la Charte et aborde sur 12 articles des droits de base importants tels que : le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise ; la négociation et les actions collectives ; l'accès aux services de placement ; une protection en cas de licenciement injustifié ; des conditions de travail justes et équitables ; la protection des jeunes au travail et contre le travail des enfants ; la sécurité sociale et l'aide sociale ; les soins de santé et l'accès aux services d'intérêt économique général.

Pour arriver à un consensus politique concernant l'inclusion de tous ces droits dans la Charte, ses auteurs ont inclus une disposition transversale au paragraphe 4 de l'article 52. Cette disposition opère une distinction entre les droits et les « principes ». Ces derniers sont « reconnus sur le plan judiciaire » uniquement pour l'interprétation d'actes d'exécution²⁶. En outre, la moitié des droits énumérés dans le titre de la Charte relatif à la solidarité renvoient aux « législations et aux pratiques nationales ». C'est par exemple le cas des articles 30 et 34 portant respectivement sur la protection en cas de licenciement injustifié et sur la sécurité et l'aide sociales.

Cette approche s'explique par le fait que les États membres de l'UE diffèrent dans leur traitement juridique des droits sociaux. Certains inscrivent ces droits dans leur constitution, tandis que d'autres les régissent par des textes législatifs. Il existe aussi des États membres qui associent des clauses relatives aux droits sociaux, aux objectifs sociaux et à la politique sociale dans leur constitution.

17 Groussot, X., Pech, L. et Petursson, G.T. (2011).

18 Voir, par exemple, Reding, V. (2010).

19 Pour une critique du double rôle de la Commission européenne comme garante du traité et acteur politique, voir : Dawson, M. et Muir, E. (2011).

20 En 2011, la Commission européenne a reçu 3 115 nouvelles plaintes ; la Cour a émis 62 jugements sous l'article 258 du TFUE. Voir : Commission européenne (2012a).

21 Voir : FRA (2012a).

22 Commission européenne (2013a).

23 Commission européenne (2012b), p. 6.

24 Commission européenne (2013a).

25 Voir : Carrera, S., De Somer, M. et Petkova, B. (2012).

26 Ladenburger, C. (2007).



Quel que soit le statut des droits sociaux en droit constitutionnel national, ces droits ont souvent une incidence importante sur la législation et, surtout, sur la jurisprudence des juridictions nationales²⁷. En effet, l'inclusion ou non des droits sociaux au niveau constitutionnel ne semble pas avoir d'incidence directe sur la gestion réussie des conséquences de la crise socio-économique. Les observateurs insistent par contre sur le fait que les systèmes qui reconnaissent la justice sociale comme un principe important mis en œuvre par une législation solide ont de bonnes chances de faire face efficacement aux coûts sociaux de la crise²⁸.

Tous ces aspects soulignent l'inclusion des droits sociaux dans les obligations en matière de droits fondamentaux en droit européen. La façon dont les droits sociaux sont intégrés à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reflète cependant la diversité actuelle du statut accordé aux droits sociaux au niveau national. Leur application n'offrira par conséquent pas toujours le même degré de protection que dans le cas des autres droits.

Les situations de crise

L'année 2012 a été marquée par de multiples crises qui ont touché l'Union européenne et ses États membres de différentes façons et à des degrés divers. Certains États membres ont été durement touchés par la crise socio-économique, d'autres moins. Certains États membres ont connu des crises politiques, d'autres non. Deux États membres de l'UE, la Hongrie et la Roumanie, ont connu en 2012 une crise constitutionnelle plus générale. Ces crises mettent à l'épreuve les valeurs de l'UE inscrites à l'article 2 du TUE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Crise socio-économique

La crise économique persistante a provoqué une augmentation du chômage de longue durée. Comme le souligne le rapport 2012 de la Commission européenne sur l'emploi et les évolutions sociales, cette situation risque d'entraîner certains groupes à risques dans la marginalisation et la pauvreté : « La situation s'est encore aggravée pour les groupes qui présentent déjà un risque accru de pauvreté, comme les jeunes adultes, les enfants et, dans une certaine mesure, les migrants. »²⁹

Le fait d'être au chômage et de vivre dans une situation de pauvreté et de marginalisation sociale peut avoir des effets néfastes sur l'exercice des droits et libertés inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les droits et libertés les plus menacés sont notamment : le droit à la dignité humaine (article 1^{er}) ; la liberté professionnelle et le droit de travailler (article 15) ; le droit à la non-discrimination (article 21) ; la protection en cas de licenciement injustifié (article 30) ; le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale (article 34) ; le droit aux soins de santé (article 35) ; et la liberté de circulation et de séjour (article 45).

Aussi bien les effets de la crise économique sur les habitants de l'UE que ceux des coupes budgétaires provoquées par les mesures d'assainissement budgétaire et d'austérité témoignent de la fragilité potentielle de ces droits³⁰.

La situation sur le terrain

L'impact de la crise économique sur le terrain est peut-être le plus visible dans les chiffres du chômage et de la pauvreté. En décembre 2012, selon les données d'Eurostat, le taux de chômage dans l'UE-27 a atteint 10,7 %, soit un peu moins de 26 millions de personnes, contre 10 % en décembre 2011. Sur ces 26 millions, environ 5,7 millions de personnes avaient moins de 25 ans, ce qui porte le taux de chômage des jeunes à 23,4 % en décembre 2012 contre 22,2 % l'année précédente³¹.

La crise a également provoqué une augmentation du taux de chômage de longue durée. « Le nombre de personnes au chômage continu depuis plus d'un an [...] a augmenté de 14,3% [au deuxième trimestre 2012] par rapport au même trimestre l'année précédente pour atteindre un total proche de 11 millions. »³²

En outre, comme l'observe l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), certains éléments semblent indiquer que « [l]a crise économique est en train de dégrader la situation sur les marchés du travail [...] plus rapidement et plus profondément qu'on ne le pensait initialement. Elle devrait toucher de façon particulièrement dure les immigrés et leurs familles, remettant en cause la majeure partie des progrès obtenus ces dernières années en termes de résultats sur le marché du travail. »³³

27 Voir, par exemple, Iliopoulos-Strangas, J., (2010).

28 Voir, par exemple, Baron von Maydell, B. (2012).

29 Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2012), p. 3. Voir aussi le Chapitre 4 du présent Rapport annuel pour plus d'informations sur la pauvreté des enfants.

30 Voir le Chapitre 8 sur « l'accès à une justice indépendante et efficace ». Pour plus d'informations sur l'impact des mesures d'austérité sur l'accès à la justice, voir : FRA (2012b).

31 Eurostat (2013a).

32 Commission européenne (2013b), p. 15.

33 Organisation de la coopération et du développement économique (2009), p. 2.

Outre ses effets néfastes sur la qualité de la vie, le chômage peut également empêcher les personnes touchées de profiter pleinement de leurs droits et libertés. Selon un rapport d'Eurofound, les personnes sans travail risquent davantage de ressentir une qualité de vie moindre et de subir une exclusion sociale³⁴. La Commission européenne observe une forte corrélation entre le chômage de longue durée et le risque de pauvreté³⁵, qui entraîne à son tour une exclusion financière et sociale, comme le confirment les données d'Eurobaromètre³⁶. La Commission européenne a révélé une corrélation entre faiblesse des revenus et mauvais résultats dans le domaine de la santé³⁷ : en décembre 2011, un tiers des citoyens de l'UE affirmaient avoir plus de difficultés à assumer les coûts des soins de santé généraux qu'en octobre 2010³⁸.

« L'année 2012 a été une nouvelle année très difficile pour l'Europe. Après cinq années de crise économique, la récession est de retour, le chômage a atteint des niveaux inconnus depuis près de deux décennies et la situation sociale se détériore également. »

Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2012), *Employment and social developments in Europe 2012*, Bruxelles : Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, disponible à : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Eurobaromètre signale que de nombreux Européens en situation financière précaire éprouvent des difficultés à accéder à des services financiers tels que des prêts hypothécaires, des prêts ou encore des cartes de crédit³⁹. Les personnes vulnérables sur le plan financier s'entendent ici comme les personnes rencontrant des difficultés pour payer leurs factures à temps ou pour joindre les deux bouts, les chômeurs et les personnes vivant dans des ménages pauvres. « Les Européens vulnérables sur le plan financier déclarent se sentir en marge de la société beaucoup plus souvent que les citoyens européens dans leur ensemble. Si globalement, 16 % des Européens se sentent exclus, environ un tiers des Européens « pauvres » partage ce sentiment. »⁴⁰

Il convient d'envisager ces résultats en gardant à l'esprit que près d'une personne sur quatre dans l'UE est menacée par la pauvreté. Près d'un quart (24,2 %) ⁴¹ de la population de l'UE était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2011, contre 23,6 % en 2010 (voir la Figure pour les définitions et les données). Ce chiffre représente environ 116 millions de personnes.

34 Eurofound (2012).

35 Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2012), p. 13.

36 Eurobaromètre (2010), *Eurobaromètre spécial 355 – Pauvreté et exclusion sociale*.

37 Commission européenne (2013b), p. 44.

38 Eurobaromètre (2012).

39 Eurobaromètre (2010), p. 49.

40 *Ibid.*, p. 52.

41 Voir Eurostat, *Headline indicators 2005-2012*.

Dans l'UE, les femmes sont davantage menacées par la pauvreté que les hommes (25,2 % contre 23 % en 2011). Cette différence est encore plus marquée chez les personnes de plus de 55 ans. Dans cette tranche d'âge, 25,1 % des femmes sont menacées par la pauvreté, contre 19,7 % des hommes⁴².

Néanmoins « la pauvreté et l'exclusion sociale de la tranche d'âge supérieure ont reculé dans la plupart des États membres entre 2008 et 2011. L'amélioration apparente de la situation relative des personnes âgées s'explique par le fait que les pensions n'ont essentiellement pas changé pendant la crise, et qu'elles ont parfois permis aux retraités de bénéficier d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté du fait d'une modification dans la répartition totale des revenus sans modifier réellement leur situation économique »⁴³. La pauvreté des enfants est également un point préoccupant, avec 27 % des enfants de l'UE menacés par la pauvreté en 2011 (voir le **Chapitre 4** sur les droits de l'enfant et la protection des enfants »)⁴⁴.

Le rapport entre le respect des droits fondamentaux et la pauvreté apparaît de manière évidente si l'on a à l'esprit que les personnes menacées par la pauvreté sont dans une probabilité plus élevée de faire état de problèmes de logement (fuites dans le toit ; murs, sols ou fondations humides ; moisissures au niveau des châssis des fenêtres et au sol)⁴⁵. De nombreux ménages éprouvent des difficultés matérielles, et la misère progresse dans la plupart des États membres. En 2011, selon les estimations d'Eurostat, environ 43,5 millions d'habitants de l'UE vivaient dans une situation de privation matérielle grave⁴⁶.

Selon des données publiées par la FRA en 2012, entre 70 % et 90 % des Roms interrogés affirment vivre dans des conditions de privation matérielle grave⁴⁷. La même étude a également interrogé des personnes non roms vivant dans le même quartier ou dans le quartier le plus proche de celui des Roms interrogés. Les résultats de ces entretiens montrent que le pourcentage de la population non rom vivant dans des conditions de privation matérielle grave est nettement moins élevé, avec des différences importantes entre les différents États membres de l'UE⁴⁸.

Même s'il est difficile de déterminer les liens de causalité entre la crise socio-économique et la vulnérabilité,

42 *Ibid.*

43 Commission européenne (2013b).

44 Eurostat (2013b).

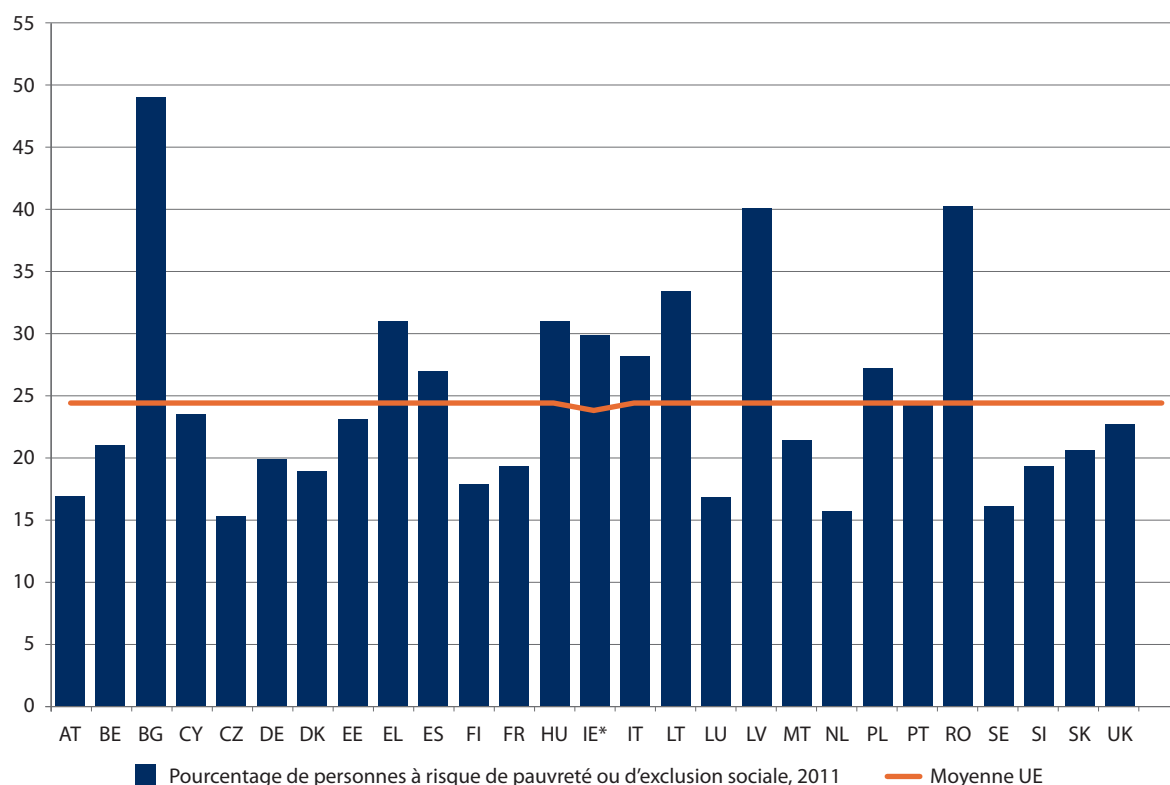
45 Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances (2009), p. 7.

46 Eurostat (2012c).

47 Voir : FRA (2012c).

48 Pour plus d'informations sur la situation des Roms, voir le Chapitre 6 sur le racisme et la discrimination ethnique, ainsi que FRA (2012c).

Figure : Personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, par État membre de l'Union européenne, 2011 (%)



Notes : * Les données pour l'Irlande portent sur l'année 2010.

Eurostat définit le taux de risque de pauvreté comme « le pourcentage de personnes ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux. » – Eurostat (2012a), At-risk-of-poverty rate, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/fr.

Selon la définition d'Eurostat, « Le revenu disponible équivalent correspond au revenu total d'un ménage, après impôt et autres déductions, disponible en vue d'être dépensé ou épargné, divisé par le nombre de membres du ménage converti en équivalents adultes. L'équivalence entre les membres du ménage est obtenue par pondération en fonction de l'âge. » – Eurostat, (2012b), Equivalised disposable income, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Equivalised_disposable_income/fr

Source : Eurostat, 2013, *ilc_peps11*, disponible à :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

y compris celle des personnes qui n'appartiennent pas nécessairement à des groupes vulnérables, on sait que la vulnérabilité augmente en temps de crise. Par exemple, la « crise économique [...] a eu une incidence sur le nombre de personnes sans abri. En Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni, la crise est considérée comme un facteur essentiel de l'augmentation du nombre de sans-abri au cours des cinq dernières années »⁴⁹, selon la Fédération Européenne des Organisations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Feantsa). La Feantsa souligne également que le nombre de sans-abri a connu une augmentation située entre 25 % et 30 % en Espagne, en Grèce et au Portugal depuis le début de la crise éco-

nomique. Elle constate une tendance à l'augmentation du nombre de migrants sans abri du fait des « coupes budgétaires touchant la sécurité sociale, le logement, la santé, les services de probation, l'éducation et la formation »⁵⁰. En Lituanie, la Feantsa constate également une augmentation apparente du nombre de personnes sans abri venant d'établissements de soins.

La crise économique a créé un « choc exogène de la demande » sur le marché des logements sociaux. Dans une majorité d'États membres de l'UE, on a constaté une augmentation du taux de pauvreté et une exclusion croissante en matière de logement⁵¹. L'Irlande, par exemple, signale que le nombre de personnes

49 Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (2012), p. 21.

50 *Ibid.* p. 21.

51 Parlement européen (2013) p. 6.

nécessitant un logement social fourni par les autorités locales a augmenté de 75 % depuis 2008, passant de 56 000 demandeurs en 2008 à 98 000 en 2011. Avec l'augmentation de la demande en logements sociaux, le nombre de personnes enregistrées sur les listes d'attentes de logements sociaux a augmenté dans la plupart des États membres.⁵²

« Il apparaît de plus en plus que les coupes budgétaires touchent particulièrement durement les personnes handicapées. Il serait à la fois ironique et tragique que la ratification de la CRPD [Convention relative aux droits des personnes handicapées] par les États membres de l'UE coïncide avec un recul considérable de l'exercice des droits prévus par cette Convention. J'exhorte les États européens à faire en sorte que les membres les plus vulnérables de leurs sociétés ne soient pas perçus comme des "cibles faciles", comme les groupes auxquels il est le plus facile d'imposer des réductions. »

Déclaration de Navi Pillay, Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, lors de la Conférence sur les droits fondamentaux 2012 de la FRA, Bruxelles, 6 décembre 2012, disponible à : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12885&LangID=E

La crise économique pourrait aussi poser un risque pour les personnes handicapées. Par exemple, le gouvernement britannique a annoncé en décembre 2012 son intention d'introduire en avril 2013 une nouvelle allocation appelée « Versement pour l'autonomie individuelle » (*Personal Independence Payment*) pour les personnes concernées en âge de travailler (16-64 ans) et remplaçant l'allocation de subsistance pour les personnes handicapées⁵³ (*Disability Living Allowance*). Selon les organisations de la société civile qui ont critiqué ce nouveau système, son adoption réduirait considérablement les allocations perçues par environ 300 000 personnes handicapées⁵⁴ (voir également le

► **Chapitre 5** sur l'égalité et la non-discrimination).

Quel rôle pour la Communauté européenne des valeurs ?

L'UE et ses États membres ont réagi à la crise socio-économique en « collaborant étroitement pour soutenir la croissance et l'emploi, garantir la stabilité financière et mettre en place un meilleur système de gouvernance pour l'avenir »⁵⁵. L'UE et ses États membres ont également adopté des mesures dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les principaux défis étant d'éradiquer la pauvreté des enfants, d'encourager l'inclusion active, en particulier des Roms, de surmonter les discriminations et de lutter contre

l'exclusion sociale⁵⁶. En ce qui concerne le chômage des jeunes, la Commission européenne, à la demande du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, a proposé différentes initiatives dans ce domaine dans le cadre du train de mesures contre le chômage des jeunes⁵⁷ lancé en décembre 2012, qui fait suite à l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes lancée en décembre 2011⁵⁸.

D'un autre côté, l'approche de gestion de la crise adoptée d'un commun accord au niveau européen (mais en partie en dehors des structures de l'UE) a créé le cadre des réductions budgétaires et ce qui a été dénommé les « mesures d'austérité ».

En période d'austérité et de montée du chômage, les droits sociaux revêtent une importance accrue et l'engagement en faveur de ces droits est mis à l'épreuve, comme l'indiquent les dossiers portés devant le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe⁵⁹. Sur les douze dossiers déposés en 2012, cinq émanaient d'organisations de retraités grecs considérant que les diminutions des retraites violaient les droits sociaux inscrits dans la Charte sociale européenne⁶⁰.

Dans le contexte actuel de politique d'austérité et d'envolée du chômage dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, il convient de remarquer les conclusions rendues en 2012 par le CEDS en ce qui concerne l'article 1^{er} de la Charte sociale européenne, et plus précisément le paragraphe 1 dudit article, qui oblige les États membres à mener une politique de plein emploi et à aider les chômeurs à trouver un emploi. Il n'est peut-être pas surprenant que le CEDS ait conclu que 12 pays ne respectaient pas cette obligation, dont cinq États membres de l'UE (Bulgarie, Grèce, Italie, Lettonie, Slovaquie) et la Croatie. Selon le CEDS, ces pays n'ont pas démontré que leurs efforts en matière de création d'emplois, de formation et d'aide aux chômeurs étaient adéquats au vu de la situation économique et du taux de chômage, très élevé dans la plupart de ces pays.

En droit européen, la portée exacte des droits sociaux n'était pas tout à fait claire, même avant la crise. Les arrêts de la CJUE indiquent que les principes du marché commun prennent généralement le pas sur

56 Commission européenne (2010a).

57 Commission européenne (2012e).

58 Commission européenne (2011).

59 Voir, par exemple, la décision sur la réclamation collective n° 65/2011 du 23 mai 2012, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) / Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDDY) c. Grèce*.

60 Voir le Chapitre 10 sur les « États membres de l'UE et les obligations internationales » du présent Rapport annuel.

52 *Ibid.*, p. 15.

53 Royaume-Uni, Département du Travail et des Retraites (2012).

54 Voir : Royaume-Uni, *Disability Rights Watch* (2012) ; Royaume-Uni, *UK Disabled People's Council* (2012).

55 Commission européenne (2013c) et (2012c).

les préoccupations relatives aux droits sociaux⁶¹, ce qui pourrait provoquer des tensions. Dans une affaire célèbre en la matière, l'affaire *Laval*, la législation suédoise de suivi a été attaquée au nom de la Charte sociale européenne⁶².

La crise oblige à se demander si les mesures relatives à la crise doivent se conformer aux droits sociaux garantis par le droit européen. Début 2012, par exemple, un tribunal portugais a soumis la question suivante à la CJUE : « Dans la mesure où elle ne constitue pas la seule mesure possible, nécessaire et fondamentale pour l'effort d'assainissement des finances publiques dans la situation de grave crise économique-financière que traverse le pays, la réduction des salaires est-elle contraire au droit [...] prévu à l'article 31, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en ce qu'elle compromet le niveau de vie et les engagements financiers pris par les travailleurs et leur famille avant cette réduction ? »⁶³.

La jurisprudence récente peut aider à clarifier la portée de droits sociaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans l'affaire *Polier c. Najar*, une question similaire à celle posée ci-dessus a été soumise : la CJUE a été invitée à déterminer si une nouvelle loi française était en violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Convention 150 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de la Charte sociale européenne. Cette loi permet, dans certaines circonstances au cours des premières années d'emploi, de licencier des personnes sans devoir le justifier.

La CJUE a concédé que les traités de l'UE couvrent « la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail »⁶⁴, mais elle a insisté sur le fait que, lorsqu'une base législative des traités n'a pas encore été utilisée par le législateur européen, la situation ne tombe pas dans le champ d'application du droit européen. Il se trouve que, même si différentes directives abordent la question du licenciement (par exemple la Directive 98/59 sur les licenciements collectifs), ce cas concret n'est pas couvert par la législation de l'UE. De ce fait, la CJUE a conclu qu'elle était « manifestement incompétente pour répondre aux questions posées »⁶⁵.

La CJUE a adopté un position similaire dans l'affaire *Corpul Național al Polițiștilor*, où elle était invitée à déterminer si des diminutions de rémunération, comme celles imposées par l'État roumain au titre des lois n° 118/2010 et 285/2010, étaient contraires aux droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux en matière de propriété, d'égalité et de non-discrimination.

La juridiction nationale roumaine souhaitait savoir si l'État était tenu d'offrir une compensation aux salariés pour la réduction de 25 % de leur rémunération décidée en raison de la crise économique et de la nécessité d'équilibrer le budget de l'État. Plus précisément, la juridiction nationale voulait savoir si la notion d'« intérêt général » évoquée dans l'article de la Charte relatif au droit de propriété pouvait être interprétée d'une façon qui s'applique à la crise économique. La juridiction nationale souhaitait savoir si l'on pouvait considérer que le libellé de la Charte (« L'usage des biens [...] dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ») couvre une diminution de 25 % des salaires dans le secteur public⁶⁶.

La CJUE ne s'est pas prononcée sur le fond, affirmant qu'elle n'était pas compétente pour répondre aux questions de la juridiction roumaine parce que les lois en question ne mettent pas en œuvre le droit européen (« la décision de renvoi ne contient aucun élément concret permettant de considérer que les lois n° 118/2010 et 285/2010 visent à mettre en œuvre le droit de l'Union »)⁶⁷.

Il existe également des jurisprudences nationales invoquant la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le contexte des « mesures d'austérité » (voir le **Chapitre 8** sur l'accès à une justice efficace et indépendante). Les tribunaux nationaux ont par exemple eu à trancher sur la légalité : de grèves⁶⁸ ; d'une loi supprimant les retraites spéciales versées aux anciens militaires, policiers et membres du personnel pénitentiaire, juges et greffiers, membres du corps diplomatiques, députés et sénateurs⁶⁹ ; d'une loi permettant de licencier les fonctionnaires sans

61 Voir : CJUE, C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union c. Viking Line*, arrêt du 11 décembre 2007 et C-341/05 *Laval c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, arrêt du 18 décembre 2007.

62 La réclamation collective a été enregistrée le 27 juin 2012 (Réclamation collective n° 85/2012, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*).

63 CJUE, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte et autres c. BPN – Banco Português de Negócios* (en cours), introduit le 8 mars 2012.

64 Voir l'article 153 (1) (d) du TFUE.

65 CJUE, C-361/07, *Polier c. Najar EURL*, ordonnance du 16 janvier 2008.

66 Voir la demande de décision préjudicielle du Tribunal d'Alba (*Tribunalul Alba*), Roumanie, dans l'affaire *Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central c. Ministerul Administrației și Internelor et al.*, présentée le 22 août 2011, JO 2011 C 331, p. 10.

67 CJUE, C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor c. Ministerul Administrației și Internelor (MAI) et autres*, décision du 14 décembre 2011, para. 16. Une autre référence a été rejetée pour des motifs similaires : CJUE, C-134/12, *Ministerul Administrației și Internelor (MAI), Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR) et Inspectoratul de Poliție al Județului Tulcea (IPJ) c. Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central*, décision du 10 mai 2012.

68 Lituanie, Cour constitutionnelle, décision dans le cadre de l'affaire 3K-3-81/2012, 6 mars 2012.

69 Roumanie, Cour constitutionnelle, décision n° 1471 dans l'affaire 4.786-4790D/2010, 8 novembre 2011.

justification⁷⁰; de dispositions couvrant la désignation d'un délégué syndical auprès de syndicats interprofessionnels⁷¹; d'une rémunération forfaitaire à la journée convenue entre un employeur et son employé⁷²; ou encore du droit à une assurance-chômage dans le cadre d'une constitution⁷³.

Certaines juridictions se sont déclarées incompétentes pour déterminer si une législation nationale violait ou non la Charte⁷⁴, tandis que d'autres ont statué explicitement sur la compatibilité des normes nationales avec la Charte⁷⁵. Des références à la Charte sont apparues dans des affaires incluant des références aux normes applicables du droit dérivé de l'Union et dans d'autres affaires ne concernant pas l'application du droit dérivé de l'Union. La Charte a même été invoquée dans certaines affaires pour lesquelles le droit européen ne semblait pas être applicable⁷⁶.

La jurisprudence liée à la Charte indique que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'offre pas d'outils juridiques généraux permettant de garantir la « conformité aux droits sociaux » des mesures d'austérité et d'autres mesures prises par les pouvoirs publics.

Il est entendu que la possibilité d'invoquer directement les droits sociaux n'offrirait pas nécessairement une meilleure protection pour tous. Cet argument a été avancé, par exemple, à l'égard de l'article 30 de la Charte, qui protège contre le licenciement injustifié. Un expert s'est demandé ouvertement si « les syndicats et autres [devaient] avoir la possibilité de s'opposer à la réforme (la réduction) des protection en droit du travail à un moment où le chômage des jeunes atteint un niveau extrêmement élevé dans plusieurs États membres, et notamment dans les États membres bénéficiant de mesures de sauvetage (Espagne, Portugal et Grèce ». Selon lui, cette approche risque de « renforcer la protection des travailleurs en place au détriment des personnes sans emploi »⁷⁷. Dans ses « parcours de la flexicurité », la Commission européenne a critiqué ce fossé entre les travailleurs en place et les exclus⁷⁸.

70 Hongrie, Cour constitutionnelle, décision 8/2011, 18 février 2011.

71 France, Cour de cassation, jugement de l'affaire n° 889, 14 avril 2010.

72 France, Cour de cassation, jugement de l'affaire n° 1656 du 29 juin 2011.

73 Estonie, Chambre de droit administratif de la Cour suprême, jugement de l'affaire 3-3-1-27-1, 11 novembre 2011.

74 Hongrie, Cour constitutionnelle, décision 8/2011, 18 février 2011.

75 France, Cour de cassation, jugement de l'affaire n° 889, 14 avril 2010.

76 Estonie, Cour suprême, jugement de l'affaire 3-3-1-27-1, 11 novembre 2011.

77 Barnard, C. (2013).

78 Voir, par exemple, Commission européenne, Groupe d'experts sur la flexicurité (2007).

Dans ce contexte, ce même expert propose une approche alternative orientée vers les procédures et basée sur la consultation. Dans cette approche, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne imposerait aux États membres de mener des « discussions appropriées avec les parties intéressées avant de décider des réformes nécessaires »⁷⁹. En ce sens, même si sa portée peut paraître limitée aux yeux des cours de justice, la Charte apporte de nouveaux arguments et un nouvel élan politique pour accorder une attention plus importante à la dimension sociale dans les décisions juridiques et politiques – aussi et surtout en période de crise.

Crises politiques

Les situations de crise rencontrées en 2012 ne se limitent pas aux domaines de l'emploi ou des politiques économiques de façon générale. L'année 2012 a été marquée par différentes situations critiques pour les systèmes politiques. Certains États membres de l'UE ont dû faire face en 2012 à des troubles sociaux, des protestations publiques, des initiatives anti-immigrants lancées par certains partis politiques, une baisse de la confiance dans les gouvernements ou dans les pays voisins, ou encore l'expression violente (jusqu'au meurtre) d'idéologies extrémistes.

La situation sur le terrain

La Grèce est un exemple d'un pays confronté à une menace pesant sur l'ensemble de son système politique. La gravité de la situation a été reconnue par exemple par le Tribunal de l'Union européenne de Luxembourg, qui a évoqué le risque de troubles sociaux causés par la crise importante pour répondre à la question de savoir si la Grèce était confrontée à une « perturbation grave » au sens de l'article 107, paragraphe 3, alinéa b) du TFUE. En septembre 2012, le Tribunal a conclu que la Grèce subissait effectivement une perturbation grave et a ordonné à la Commission européenne de suspendre sa décision imposant aux autorités grecques de récupérer certains montants versés aux agriculteurs grecs. Cette affaire portait sur 425 millions EUR en compensations versées aux agriculteurs grecs en 2009 et sur la question de savoir si ces versements étaient en violation du régime européen en matière d'aides publiques⁸⁰.

Selon le raisonnement du Tribunal, le climat de tension caractérisé par des « manifestations violentes contre

79 Barnard, C. (2013). L'auteur fait aussi référence à une « version plus radicale » de contrôle ex ante, c'est-à-dire, de soumettre les changements proposés dans la législation nationale au scrutin de l'OIT, qui a offert ses services en ce sens.

80 Voir : Tribunal de l'Union européenne, T-52/12, *République hellénique c. Commission européenne*, ordonnance du 19 septembre 2012.



les mesures d'austérité draconiennes prises par les pouvoirs publics grecs [et par] la nette progression de certains partis d'extrême droite et d'extrême gauche lors des dernières élections législatives en Grèce [...] [risque de] déclencher des manifestations susceptibles de dégénérer en violences [...] il est évident que la perturbation de l'ordre public provoquée par de telles manifestations et par les débordements auxquels les événements dramatiques récents ont montré qu'elles pouvaient donner lieu causerait un préjudice grave et irréparable, que la République hellénique peut légitimement invoquer. »⁸¹

Deux autres exemples illustrent un autre aspect de la crise politique, à savoir l'expression plus ouverte d'attitudes xénophobes et discriminatoires. Le premier vient des Pays-Bas, où le Parti pour la liberté (*Partij voor de Vrijheid*, PVV) a créé en février 2012 un service de signalement sur Internet permettant aux particuliers de signaler les comportements qu'ils jugent inappropriés de la part de migrants originaires d'Europe centrale et orientale.

Les responsables et organes officiels de l'Union européenne⁸² et des Pays-Bas⁸³ ont critiqué ce service, mais le PVV le considère comme une réussite avec plus de 40 000 plaintes enregistrées contre des ressortissants européens originaires de Bulgarie, de Pologne et de Roumanie. Les plaintes les plus fréquentes exprimaient le sentiment selon lequel ces personnes « enlèvent » les logements et les emplois aux citoyens néerlandais⁸⁴.

Un développement similaire a été observé en Belgique, où le parti *Vlaams Belang* (intérêt flamand) a mis en place un service d'appel permettant de dénoncer l'« illégalité » (*Meldpunt illegaliteit*). Cette démarche visait principalement les migrants en situation irrégulière, considérés par ce parti comme une nuisance pour le reste de la population parce que, toujours selon ce parti, ils habitent dans des immeubles insalubres, se livrent à des activités criminelles et sont une source de concurrence déloyale sur le marché du travail parce qu'ils travaillent de manière non déclarée⁸⁵.

La crise a également eu une incidence sur la façon dont les habitants de l'UE se perçoivent mutuellement, mettant à mal la solidarité, selon une étude réalisée dans le cadre de l'enquête Pew Global Attitudes Survey⁸⁶. Ce constat s'applique tout particulièrement à la Grèce, l'un des États membres les plus durement touchés par la crise économique : en Allemagne, en Espagne, en

France, en Italie, en Pologne, en République tchèque et au Royaume-Uni, entre 27 % et 48 % seulement des répondants affirment avoir une opinion favorable de la Grèce en tant que pays. Ces chiffres sont nettement moins favorables que les avis exprimés envers d'autres États membres de l'UE (Tableau 1). Cette même enquête indique que le pourcentage d'opinion favorable à l'endroit de la Grèce parmi les habitants d'autres États membres de l'UE a reculé entre 2010 et 2012, avec une baisse située entre 12 et 28 points de pourcentage. Inversement, 21 % des répondants grecs disent avoir une opinion favorable de l'Allemagne, un pourcentage nettement inférieur aux 67 % à 84 % d'opinions favorables dont l'Allemagne bénéficie dans les autres États membres de l'UE examinés.

Le taux d'opinion défavorable vis-à-vis de la Grèce a des conséquences pour la valeur de solidarité, qui est une valeur importante de la Communauté européenne. Ainsi, dans plusieurs États membres, certains ont demandé, parfois avec véhémence, à ce que la Grèce soit exclue de l'euro ou de l'Union européenne⁸⁷.

Sur le plan de la politique toutefois, la réaction a été de venir en aide à la Grèce en restructurant et en réduisant sa dette⁸⁸. En retour, la Grèce a dû, comme d'autres États membres de l'Union européenne, prendre davantage de mesures d'austérité et d'assainissement budgétaire.

Tableau 1 : Opinion favorable des autres États membres de l'Union européenne, avril 2012 (%)

Opinion favorable exprimée par ↓	Opinion favorable en faveur de →					
	DE	EL	ES	FR	IT	UK
CZ	80	25	69	74	68	84
DE	82	27	71	80	66	67
EL	21	71	72	54	68	37
ES	75	34	45	68	58	70
FR	84	45	71	64	67	76
IT	67	30	59	53	57	69
PL	78	43	76	76	69	83
UK	72	48	74	64	67	78

Source : Pew Research Center (2012), p. 35 et 48-51.
Question : Dites-moi si vous avez une opinion très favorable, assez favorable, assez défavorable ou très défavorable de PAYS.

81 *Ibid.*

82 Reding, V. (2012a).

83 Pays-Bas, *College voor de rechten van de mens* (2012).

84 Pays-Bas, *Partij voor de Vrijheid* (2012).

85 Belgique, *Vlaams Belang* (2012).

86 Pew Research Center (2012).

87 Voir : Österreichische Presserat (2011).

88 Voir : Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2012) ; Fonds monétaire international (2013) ; Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme structurelle du secteur bancaire de l'UE (2012) ; Olivares-Caminal, R. (2011).

Dans ce contexte, il est bon de garder à l'esprit que « L'histoire de l'Europe nous rappelle que d'une dépression économique nous avons pu par le passé basculer tragiquement dans l'exclusion sociale et la persécution. Nous redoutons qu'en ces temps de crise, les migrants, les minorités et d'autres groupes vulnérables ne deviennent les « boucs émissaires » », ainsi que la FRA, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe l'ont rapporté⁸⁹.

Même s'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, certains éléments d'idéologie extrémiste, particulièrement en ce qui concerne l'immigration et l'Islam, ont gagné du terrain dans certains États membres de l'UE⁹⁰, et certains éléments du discours et des positions politiques des partis et groupements fondés sur ces idéologies⁹¹ sont de plus en plus largement acceptés. Par un effet dit de « contagion », certains de ces partis ou groupes parviennent à pousser des partis traditionnels à se focaliser sur certains aspects de leurs programmes, provoquant ainsi un certain recoupement politique entre des familles de partis aux idéologies différentes⁹².

Pour lutter contre la montée des partis hostiles aux immigrants, aux étrangers et à l'Islam, certains partis traditionnels (couvrant l'ensemble de l'échiquier politique) se sont mis à adopter des positions plus « dures » en matière de sécurité, d'immigration, d'intégration, de sécurité sociale ou de tolérance des pratiques religieuses⁹³. Ils ont demandé de façon générale la création de nouvelles barrières au nom de l'identité nationale ou de la sécurité nationale – de sorte que les personnes concernées auraient plus de mal à bénéficier d'un regroupement familial, à accéder aux services sociaux ou à exprimer librement leurs convictions religieuses⁹⁴.

Outre la crise économique, plusieurs autres facteurs ont contribué à créer un climat favorable à la banalisation de certains éléments d'idéologie extrémiste sur la scène publique. C'est notamment le cas des sentiments selon lesquels les étrangers priveraient les citoyens « de souche » de leur emploi et de leurs ressources, l'immigration exercerait une pression trop importante sur les États membres de l'UE, le fardeau de l'immigration

ne serait pas partagé de manière équitable entre les États membres, les migrants seraient responsables de la criminalité, les minorités ethniques et religieuses constitueraient une menace pour l'identité nationale, ou les pratiques religieuses et l'identité des groupes minoritaires seraient incompatibles avec des sociétés « modernes »⁹⁵.

Les préoccupations de ce type ont été exprimées plus ouvertement, et parfois avec violence, sur la scène publique, notamment par des personnes et des groupes animés par des sentiments hostiles aux immigrants, à l'Islam ou aux étrangers. Pour ne citer que quelques exemples, ces dernières années, l'UE a connu des manifestations anti-Roms en Bulgarie, en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie ; des agressions violentes contre des Roms en Grèce, en Hongrie, en Italie et en Slovaquie ; des attaques contre des immigrants en Allemagne, en Grèce et en Italie ; des meurtres inspirés par des motifs racistes et xénophobes en Allemagne, en Grèce et en Italie et des attaques contre des musulmans dans plusieurs États membres de l'UE, de même que des manifestations persistantes d'antisémitisme⁹⁶. Tous ces exemples montrent comment l'évolution du discours politique peut déboucher sur des comportements criminels visant certains groupes au sein de la société.

Quel rôle pour la Communauté européenne des valeurs ?

Lorsque des mouvements extrémistes entraînent une érosion de la cohésion sociale au point de déboucher sur des attaques violentes, ils sont contraires aux droits fondamentaux. Mais l'imitation plus « modérée » de ces mouvements par les partis traditionnels peut, elle aussi, entrer en conflit avec les valeurs européennes communes. Les conditions plus difficiles en matière de regroupement familial, d'accès aux services sociaux ou de liberté d'expression des croyances religieuses constituent des obstacles potentiellement contraires aux principes et aux valeurs qui sont le fondement de l'UE, comme la libre circulation des personnes, des biens et des services, la solidarité économique et sociale et le maintien de sociétés caractérisées par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice et la solidarité.

Par ailleurs, la situation politique dans les différents États membres de l'UE ne peut plus être considérée comme découplée de celle des pays voisins et de l'Union européenne dans son ensemble. Les États

89 FRA, ECRI, BIDDH (2009), *Déclaration commune à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale*.

90 Voir, par exemple, Jesse, E. et Thieme, T. (2011) ; Hainsworth, P. (2008).

91 Voir, par exemple, Fox, J.E., Moroşanu, L. et Szilassy, E. (2012).

92 Voir, par exemple, van Spanje, J. (2010) ; Yilmaz, F. (2012).

93 Voir, par exemple, Çetin, E. (2012) ; de Koster, W., Achterberg, P. et van der Waal, J. (2013) ; Emery, M. (2010) ; Mavelli, L. (2013) ; Flood, C., Hutchings, S., Miazhevich, G. et Nickels, H.C. (2012).

94 Voir, par exemple, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) (2011) ; Chakraborti, N. et Zempi, I. (2012).

95 Voir, par exemple, Given, T.E. (2005) ; Ceobanu, A.M. (2011) ; Mawby, R.C. et Gisby, W. (2009) ; Lucassen, G. et Lubbers, M. (2011) ; Nickels, H.C., Thomas, L., Hickman, M.J. et Silvestri, S. (2012) ; Hervik, P. (2012).

96 Voir, par exemple, FRA (2012d) ; (2012e) ; (2012f) et (2012g) ; voir aussi le Chapitre 6 de ce Rapport annuel sur le racisme et la discrimination ethnique.



membres et l'Union européenne constituent une structure interdépendante semi-constitutionnelle. Dans un système où les décisions judiciaires arrêtées dans un État membre peuvent être exécutées automatiquement dans un autre pays, où les demandeurs d'asile envoyés depuis l'État A voient leur demande d'asile traitée dans l'État B, ou encore dans lequel une personne peut être arrêtée dans un État membre en vertu d'un mandat d'arrêt émis dans un autre État, il est crucial de posséder un ensemble commun de valeurs fondamentales pour assurer la confiance dans tous ces mécanismes⁹⁷. Dans ce contexte, on peut s'attendre à ce que les violations graves des principes de la démocratie ou de l'état de droit dans un ou plusieurs États membres aient des répercussions sur le fonctionnement de l'Union européenne dans son ensemble.

Au vu de ces dépendances réciproques, l'Union européenne fonctionne sur la base de l'hypothèse que les valeurs visées à l'article 2 du TUE sont « communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». La mise en œuvre d'un mandat d'arrêt européen, par exemple, « ne peut être suspendue qu'en cas de violation grave et persistante par un des États membres » des principes énoncés à l'article 2 du TUE, et uniquement si cette violation a été constatée par le Conseil de l'Union européenne⁹⁸.

La CJUE a récemment mis en évidence les limites de cette présomption de conformité dans le contexte du régime de Dublin, qui régit le transfert de demandeurs d'asile d'un État membre de l'UE à un autre, et dans le contexte de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Un système réellement fondé sur les droits fondamentaux doit interpréter la reconnaissance mutuelle d'une façon qui permette de contester la présomption de conformité totale avec les normes fondamentales concernées.⁹⁹

Le droit à un recours effectif et à un procès équitable ou le droit à une bonne administration (énoncés respectivement à l'article 47 et à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux) ne sont pas les seuls droits instaurant des garanties transversales dans les domaines au-delà de ceux où l'Union européenne a légiféré. Tout défaut majeur dans les lois et procédures électorales au niveau national (en ce compris les restrictions posant sur le pluralisme et la liberté des médias) est susceptible

d'avoir des répercussions sur les élections au Parlement européen, puisque celles-ci sont régies par des procédures nationales et reposent sur la réalité politique de chaque pays. Cette considération s'applique d'autant plus que les partis extrémistes peuvent espérer profiter du fait que les élections européennes sont souvent perçues à tort comme des « élections nationales de second rang » propices à un vote de rejet¹⁰⁰. Une modification de la composition du Parlement européen aurait cependant des conséquences pour d'autres États membres où les partis extrémistes ne jouent aucun rôle.

Lorsqu'un développement politique ne menace pas uniquement les valeurs abstraites énumérées à l'article 2 du TUE, mais risque également d'enfreindre une disposition concrète du droit dérivé de l'Union, le mécanisme normal conçu pour faire appliquer le droit européen intervient. L'exemple de l'« affaire des Roms », survenue en France en 2010, illustre comment le droit européen intervient dans des événements qui suscitent des débats politiques majeurs dans les États membres de l'UE. Le gouvernement français a déclenché cette crise en annonçant un train de mesures appelant à l'expulsion de France de Roms et autres gens du voyage – principalement des citoyens européens originaires de Bulgarie et de Roumanie. En application de ces mesures, à la fin du mois d'août 2010¹⁰¹, les autorités françaises avaient démantelé 128 campements illégaux et renvoyé 979 personnes dans leur pays d'origine.

Cette affaire touchait à une norme clairement applicable du droit dérivé de l'Union, à savoir la directive sur la libre circulation¹⁰². La Commission européenne a donc annoncé son intention de lancer une procédure d'infraction contre la France portant sur ses obligations au titre de cette directive. Cette pression a poussé la France à modifier sa législation et à prendre d'autres engagements¹⁰³.

L'intervention de la Commission européenne a donc permis de modérer une mesure considérée par beaucoup comme contraire aux normes européennes en matière de droits fondamentaux¹⁰⁴. Néanmoins, la façon dont s'est déroulée cette « crise politique », et en particulier le caractère rétroactif de l'intervention de l'UE, a démontré dans une certaine mesure les limites de la capacité des mécanismes d'application de l'UE à « réagir rapidement et de façon non politisée aux mesures nationales dont la conformité avec la législation et les droits fondamentaux de l'Union européenne est incertaine »¹⁰⁵.

97 Voir, par exemple, dans le domaine du droit pénal : Mitsilega, V. (2006).

98 Voir le considérant n° 10 de la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002, JO 2002 L 190, p. 1-20.

99 CJUE, Affaires jointes C-411/10 et C-493/10, N.S. c. *Secretary of State for the Home Department et M.E., A.S.M., M.T., K.P. et E.H. c. Refugee Applications*, arrêt du 21 décembre 2011, en particulier le paragraphe 83.

100 Hix, S. (2005), p. 193.

101 Carrera, S. et Atger, A. F. (2010).

102 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, JO 2004 L 158.

103 Commission européenne (2010b).

104 Voir, par exemple, Caitlin T. G. (2012).

105 Carrera, S. et Atger, A. F. (2010), p. 3.

Crises constitutionnelles

Lorsqu'un État membre de l'UE modifie son régime constitutionnel, il agit en principe de manière autonome, et donc hors de portée de l'influence de l'Union européenne. En vertu du principe d'attribution, l'UE ne peut agir que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent, conformément au paragraphe 2 de l'article 5 du TFUE. L'UE doit respecter l'identité nationale de ses États membres, « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ». Elle doit respecter les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale (article 4, paragraphe 2 du TUE).

Il est également bien établi que les États membres doivent exercer les compétences qui leur sont réservées d'une façon qui n'entraîne pas de violation du droit européen. L'« ingénierie constitutionnelle », c'est-à-dire la modification des équilibres constitutionnels par un amendement formel de la constitution, peut effectivement constituer une menace pour le droit européen dans certaines circonstances, de même que certaines modifications *de facto* des structures du pouvoir. Un tel changement constitutionnel susceptible de provoquer une crise peut porter atteinte aux valeurs fondamentales de l'Union européenne définies à l'article 2 du TUE même s'il n'implique aucune violation alléguée d'un élément concret de l'acquis de l'UE. En 2012, deux États membres de l'UE, la Hongrie et la Roumanie, ont dû faire face à des demandes adressées à l'UE de lancer la procédure de sanction au titre de l'article 7 afin de sauvegarder des valeurs fondamentales européennes.

La situation sur le terrain

La Hongrie – autrefois pionnière des réformes en faveur du marché, devenue l'économie la plus durement touchée d'Europe centrale¹⁰⁶ – s'est trouvée au cœur d'un débat portant sur la question de savoir si le nouveau gouvernement risquait de pousser le pays au-delà de ce qui est acceptable au sein de la communauté de valeurs de l'Union européenne.

En 2010, le parti *Fidesz* a remporté les élections avec une majorité de deux tiers. Cette majorité a joué un rôle moteur dans l'élaboration d'une nouvelle constitution, qui est entrée en vigueur au début de l'année 2012 et a suscité de vives critiques dans le pays comme à l'étranger. Ces critiques portaient sur certains points relevant des compétences législatives de l'UE et sur d'autres échappant à ces compétences, notamment

sur la transparence et la légitimité de l'adoption de la nouvelle constitution, sur le recours à des « lois organiques » nécessitant une majorité de deux tiers au Parlement au lieu de la majorité simple plus typique, sur la restriction de l'indépendance des trois médiateurs, sur la protection des Hongrois résidant à l'étranger, sur le contrôle des médias par le Gouvernement, et sur la liberté de culte.

Dans une relation synergétique et complémentaire avec les institutions de l'UE, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a rendu 11 avis différents concernant la situation en Hongrie. La Commission de Venise a notamment examiné la question de l'indépendance judiciaire et conclu que certains éléments essentiels de la réforme étaient contraires aux normes européennes ► (voir le **Chapitre 8** du présent rapport)¹⁰⁷.

En ce qui concerne la loi sur les religions, la Commission de Venise a critiqué la procédure de sélection des organisations susceptibles d'être officiellement reconnues en tant qu'églises. Cette procédure est de nature politique et sélectionne les églises officiellement reconnues par un vote au Parlement nécessitant une majorité de deux tiers, avec une possibilité de recours juridique en cas de décision négative. Selon la Commission de Venise, les conditions imposées sont excessives et reposent sur des critères arbitraires. Elle considère également que cette loi a « provoqué la décertification de certaines d'églises précédemment reconnues, ce que l'on peut difficilement considérer comme conforme aux normes internationales »¹⁰⁸.

« Il est inquiétant de constater que la nouvelle Constitution renvoie à des lois organiques requérant une majorité des deux tiers sur un grand nombre de questions, dont certaines relèvent du processus politique ordinaire et sont normalement tranchées à la majorité simple. Les politiques déployées en matière culturelle, religieuse, morale, socio-économique et financière ne devraient pas être verrouillées dans des lois organiques. »

Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2011), avis CDL-AD(2011)016 du 20 juin 2011, paragraphe 145

Au niveau de l'UE, le Parlement européen a débattu de la situation en Hongrie et sa Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a organisé une audience spéciale consacrée à la Hongrie. La plénière a adopté une résolution relative à la situation en Hongrie demandant « de décider ou non de mettre en place les mesures nécessaires », y compris la

¹⁰⁶ *European Economic Advisory Group* (2012), p. 115–130.

¹⁰⁷ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2012a) et (2012b). Voir également le Chapitre 5 de ce rapport sur l'égalité et la non-discrimination.

¹⁰⁸ Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012c).



procédure de sanction prévue à l'article 7 du TUE¹⁰⁹. Quoiqu'il en soit, suivant la présentation de la proposition de réforme du quatrième amendement de la loi fondamentale hongroise début 2013, la Commission européenne a exprimé ses préoccupations au sujet du quatrième amendement de la Loi fondamentale hongroise.¹¹⁰

L'UE ne s'est toutefois pas penchée sur les questions constitutionnelles plus larges, alors même qu'elles pourraient avoir des conséquences en matière de droits fondamentaux. En janvier 2012, dans son discours prononcé devant le Parlement européen à ce sujet, le Président de la Commission européenne a indiqué que celle-ci traiterait la situation en Hongrie à ce stade-là « principalement comme une question d'application du droit de l'Union européenne », reconnaissant néanmoins que les problématiques en question pourraient bien aller au-delà des affaires liées au droit européen qui avaient été soulevées, et renvoyant à l'analyse en cours effectuée par le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise¹¹¹. Effectivement, en janvier 2012, la Commission européenne s'est focalisée sur des aspects plus spécifiques présentant un lien direct avec le droit européen¹¹². Toutefois, suite à la présentation de projet de quatrième amendement du droit fondamental hongrois au début de l'année 2013, la Commission européenne a exprimé ses inquiétudes quant au principe de l'état de droit.

En janvier 2012, la Commission européenne a lancé des procédures d'infraction contre la Hongrie sur la base de trois motifs différents. La première procédure concernait l'indépendance de la banque centrale nationale, la Commission européenne craignant que les règles régissant le limogeage du gouverneur et des membres du conseil monétaire ne se prêtent aux ingérences politiques et aux abus.

La deuxième concernait l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission européenne s'opposait à la décision d'abaisser radicalement et rapidement l'âge de la retraite des juges, des procureurs et des notaires de 70 à 62 ans. La Commission ne voyait aucune raison objective de traiter les juges, procureurs et notaires différemment des autres groupes professionnels, surtout à un moment où dans tous les pays d'Europe, l'âge de la retraite tend à augmenter, et non à baisser. Il a été impossible de résoudre ces problèmes de manière informelle, c'est pourquoi ils ont été portés devant la CJUE, mais d'autres questions relatives à la justice ont été réglées au niveau administratif, comme

par exemple le Bureau judiciaire national qui a été créé pour prendre en charge des compétences significatives dans la gestion de l'activité des tribunaux, de leurs ressources humaines, de leur budget ainsi que dans la répartition des affaires.

Enfin, la Commission européenne a relevé un manque d'indépendance de l'autorité chargée de contrôler la protection des données à caractère personnel. La nouvelle Agence nationale pour la protection des données à caractère personnel a remplacé l'ancien Commissaire à la protection des données à caractère personnel début 2012, ce qui signifie que son mandat a été interrompu prématurément¹¹³.

La procédure relative à l'indépendance de la banque centrale a été abandonnée en raison d'une modification annoncée de la loi, la procédure relative au pouvoir judiciaire a abouti à un arrêt du 6 novembre 2012 dans lequel la CJUE conclut que la réduction radicale et rapide de l'âge de la retraite constitue effectivement une violation de la directive européenne sur l'emploi¹¹⁴. L'affaire concernant le Commissaire à la protection des données à caractère personnel et la mise à terme prématurée de son mandat était encore en instance au moment de la rédaction du présent rapport¹¹⁵.

« Pour déterminer si un État membre présente un risque clair de violation importante des valeurs fondamentales, il est important de ne pas se limiter à l'analyse d'un seul développement. Par exemple, il ne suffirait pas de se pencher sur la nomination des juges sans aucun contexte. Cette évaluation doit prendre en considération d'autres développements comme l'instauration de nouvelles majorités pour l'élection de mandataires publics, ou la modification de la durée de leurs mandats, ou encore les nouvelles lois électorales. Nous devons donc examiner les effets combinés d'un grand nombre de développements. Dans ce sens, le tout est plus vaste que la somme de ses parties. »

Morten Kjaerum, Directeur de la FRA (2012), Discours prononcé lors de la réunion de LIBE sur la situation en Hongrie le 9 février 2012, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/speech/2012/situation-hungary>

La deuxième crise constitutionnelle ayant suscité un débat à l'échelle européenne est survenue en Roumanie. Le gouvernement roumain, mené par le premier ministre Victor Ponta, est entré en conflit ouvert avec le Président Traian Băsescu, ce qui a porté atteinte à la position constitutionnelle d'autres institutions de l'État, plus particulièrement la Cour constitutionnelle et le médiateur. La lutte de pouvoir qui s'en est suivie menaçait l'indépendance et la compétence de la Cour constitutionnelle et portait sur des questions importantes du point de vue constitutionnel, comme la question

109 Parlement européen (2012a), Résolution du Parlement européen sur les récents événements politiques en Hongrie, point 7, 16 février 2012.

110 Commission européenne (2013d). Voir aussi : Commission européenne (2013e).

111 Barroso, J.M. (2012), p. 7-8.

112 Pour une analyse détaillée de l'évènement, voir : Hoffmeister, F. (2013).

113 Commission européenne (2012d).

114 Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, JO 2000 L 303, p. 16-22.

115 CJUE, C-288/12: Recours introduit le 8 juin 2012 – Commission européenne c. Hongrie, en instance.

du savoir si c'est le Premier ministre ou le Président qui représente le pays au sein du Conseil de l'Union européenne ; le renvoi du médiateur ; les règles de désignation du procureur général ou du procureur principal du service anti-corruption ; ou encore si le Journal officiel doit être soumis au contrôle du gouvernement¹¹⁶.

Un référendum sur la destitution du Président Basescu a été organisé le 29 juillet 2012. La Cour constitutionnelle a invalidé les résultats de ce référendum parce que le taux de participation de 46 % n'atteignait pas le quorum requis de 50 % + 1 (87,5 % des participants avaient voté en faveur de la destitution du Président Basescu, 11,3 % avaient voté contre).

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Premier ministre de la Roumanie ont demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de donner son avis sur la situation en Roumanie. Dans son avis publié fin 2012, la Commission de Venise a insisté sur le fait que toute constitution doit former un cadre permettant « un bon fonctionnement des institutions fondé sur leur coopération loyale »¹¹⁷.

Le Président de la Commission européenne a exprimé des préoccupations concernant le rôle de la Cour constitutionnelle et concernant la nécessité d'un équilibre des pouvoirs dans tout système démocratique. Selon lui, la Roumanie « doit rétablir les prérogatives de la Cour constitutionnelle et faire en sorte que ses décisions soient respectées, désigner un Médiateur bénéficiant du soutien d'une majorité de partis, adopter une nouvelle procédure ouverte et transparente pour la nomination du Procureur général et du Directeur de la Direction de lutte contre la corruption et faire de l'intégrité une priorité politique »¹¹⁸.

La Commission européenne, dans son rapport concernant le Mécanisme de Coopération et de Vérification, a formulé des recommandations détaillées couvrant sept domaines : le respect de l'état de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la réforme du système judiciaire, la responsabilisation de l'appareil judiciaire, la cohérence et la transparence du processus judiciaire, l'efficacité de l'action judiciaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption¹¹⁹. Le Conseil de l'Union européenne a appuyé ces recommandations en évoquant les valeurs fondatrices de l'Union européenne « à la lumière des événements récents en Roumanie »¹²⁰.

La Commission européenne a réexaminé la situation et publié de nouvelles recommandations au début de l'année 2013. Dans ces recommandations, elle reconnaît

que « le respect de la constitution et des décisions de la Cour constitutionnelle a été rétabli ». Elle insiste toutefois sur le fait que le manque de respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'instabilité des institutions judiciaires restent des sources de préoccupation. Les nouvelles recommandations soulignent également « la responsabilité des ministres et des parlementaires de montrer l'exemple en matière d'intégrité »¹²¹. Si l'on compare les deux instances de crise constitutionnelle, il peut être conclu que, grâce au fait de pouvoir disposer du forum spécifique du Mécanisme de Coopération et de Vérification (MCV), la Commission européenne s'est exprimée plus résolument que dans le cas de la Hongrie sur des questions qui restent du ressort national de l'État membre de l'UE concerné¹²².

« Au cours de la campagne électorale, il a également été question de modifier la Constitution. Ce qui est important, c'est que le processus de réforme constitutionnelle se fasse dans le plein respect des valeurs fondamentales telles que l'État de droit et la séparation des pouvoirs. Cela passe par le respect constant du rôle dévolu à la Cour constitutionnelle de gardien de la primauté de la Constitution, et par l'indépendance et la stabilité des institutions judiciaires, et notamment du ministère public. Il est également capital que le débat sur les possibilités de réforme soit suffisamment long et ouvert pour permettre l'émergence d'un consensus le plus large possible par la procédure constitutionnelle appropriée. Il est en outre vital dans ce contexte de rassurer les institutions judiciaires sur le fait que leur indépendance est garantie, et d'éviter toute spéculation qui créerait un climat d'instabilité. »

Commission européenne (2013f), Rapport sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM(2013) 47 final, 30 janvier 2013, p. 3-4, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0047:FIN:fr:PDF>.

Quel rôle pour la Communauté européenne des valeurs ?

L'article 7 du TUE dote l'Union européenne d'une procédure de sanction en cas de violation par un État membre des valeurs énoncées à l'article 2. L'application de cette procédure, qui résulte d'une initiative austro-italienne dans le cadre des négociations qui ont abouti au Traité d'Amsterdam¹²³, a été évoquée mais pas appliquée en 2012. En fait, les limites de la procédure de l'article 7 sont devenues manifestes dès 2000 (vis-à-vis de l'Autriche) et 2004 (vis-à-vis de l'Italie). Les événements survenus en 2012 viennent s'ajouter à des expériences antérieures.

116 Nicolescu, A. (2012).

117 Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012d).

118 Commission européenne (2012f).

119 Commission européenne (2012g), p. 20-23.

120 Conseil de l'Europe (2012).

121 Commission européenne (2013f).

122 Comparer avec Hoffmeister, F. (2013).

123 La proposition initiale a été sujet à un nombre de changements, voir : CONF 3940/96, 3 octobre 1996.



Dans le contexte de ce que l'on pourrait appeler la « crise autrichienne » de 2000, l'article 7 de la TUE n'a pas été appliqué. Au lieu de cela, 14 États membres de l'UE ont infligé des sanctions à l'Autriche au motif que la participation du parti libéral autrichien, de droite, (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) au gouvernement pourrait pousser l'Autriche, à l'avenir, à violer les valeurs européennes visées à l'article 2 du TUE¹²⁴. L'imposition de sanctions bilatérales, quoique coordonnées s'est révélée problématique en droit constitutionnel européen et contraire à l'esprit des traités¹²⁵.

« Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure. »

Article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, JO 2012 C 326, 26 octobre 2012, 13-47, p. 19

Quatre ans plus tard, c'est l'Italie qui est devenue la cible potentielle de sanctions au titre de l'article 7 du TUE. Contrairement à la crise autrichienne, les allégations portées à l'encontre du Premier ministre de l'époque, Silvio Berlusconi, n'étaient pas de nature spéculative et préventive. Elles portaient sur des événements qui s'étaient déjà produits, et notamment des problèmes de pluralisme des médias et des cas d'ingérence dans des organes de médias spécifiques.

Ici, le Parlement européen a exprimé « la profonde inquiétude que lui inspirent la non-application de la loi et la non-exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle, en violation du principe de légalité et de l'état de droit, ainsi que l'incapacité à réformer le secteur audiovisuel, qui se traduisent par une réduction considérable, depuis des décennies, du droit de ses citoyens à une information pluraliste, droit inscrit notamment dans la Charte des droits fondamentaux »¹²⁶. L'article 7 n'a pourtant pas été appliqué, et l'UE n'a pas non plus adopté de directive visant à sauvegarder le pluralisme des médias, comme le proposait le Parlement européen (le rôle de l'Union vis-à-vis des médias est revenu sur le devant de la scène en 2012)¹²⁷.

Pour conclure, l'année 2012 a renforcé l'impression selon laquelle la procédure de l'article 7 n'est probablement pas suffisante pour assurer un dialogue régulier et rationnel (c'est-à-dire basé sur des données factuelles et orienté vers des solutions) sur les

valeurs fondamentales de l'Union européenne, qui sont de nature à la fois constitutive et constitutionnelle. Ces deux dossiers, celui de la Hongrie et celui de la Roumanie, ont suscité un dialogue sur les questions constitutionnelles. Ces dialogues étaient cependant le résultat de situations de crise. Dans le cas de la Hongrie, en 2012, l'intervention de l'UE consistait principalement à lancer des procédures d'infraction se rapportant principalement aux droits fondamentaux, tels que l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge et la protection des données à caractère personnel. Dans le cas de la Roumanie, la réaction de l'UE a été plus globale et a porté sur des questions de nature plus constitutionnelle, en ce compris des questions générales d'état de droit comme l'indépendance du système judiciaire.

L'approche plus résolue de l'Union européenne dans la crise roumaine s'est inscrite dans un cadre particulier qui n'était pas disponible pour la Hongrie, ni pour aucun autre État membre à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie, à savoir le MCV. Ce mécanisme, adopté à l'approche de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007¹²⁸, définit des critères de référence dans les domaines de la réforme du pouvoir judiciaire, de l'intégrité, de la lutte contre la corruption de haut niveau et de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le secteur public. Le MCV permet à la Commission européenne de rendre compte régulièrement des progrès accomplis vers ces objectifs jusqu'à leur réalisation satisfaisante. Il pourrait être nécessaire de créer une plate-forme de discussion des questions constitutionnelles plus larges qui serait ouverte dans la même mesure à tous les États membres de l'UE.

Sauvegarder les valeurs européennes : développements et débats actuels

Lorsqu'un État membre de l'Union européenne se voit reprocher de n'avoir pas respecté les valeurs communes européennes en dehors des domaines couverts par le droit européen, la marge de manœuvre est réduite. Ce constat s'applique même dans des cas où il existe un risque clair de violation importante des valeurs de l'article 2, comme par exemple, selon certains responsables politiques¹²⁹ et certains observateurs spécialisés¹³⁰, dans le cas de la « crise hongroise ».

124 Voir, par exemple, Happold, M. (2000).

125 Toggenburg, G.N. (2001).

126 Parlement européen (2010), para. 66, 22 avril 2004.

127 Voir, par exemple, *High Level Group on Media Freedom and Pluralism* (2013).

128 Commission européenne (2006a) et (2006b).

129 Voir, par exemple, le discours du Président de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE) à la séance plénière du Parlement européen du 13 mars 2013.

130 Hoffmeister, F. (2013).

« [...] ces derniers mois, l'État de droit et la démocratie ont été mis à mal dans plusieurs de nos États européens. Le Parlement européen et la Commission ont été les premiers à tirer la sonnette d'alarme et à jouer un rôle décisif pour contenir ces développements préoccupants. Mais ces situations ont aussi mis en évidence les limites de notre système institutionnel. Il importe que nous nous dotions d'un arsenal mieux conçu qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l'"option nucléaire" de l'article 7 du traité. »

Président de la Commission européenne, discours sur l'état de l'Union 2012, session plénière du Parlement européen, Strasbourg, le 12 septembre 2012

C'est pourquoi Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, chargée de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, a évoqué le « dilemme de Copenhague » auquel l'UE se trouve confrontée : « Nous sommes très stricts sur les critères de Copenhague, notamment en ce qui concerne l'état de droit dans le cadre du processus d'adhésion d'un nouvel État membre, mais une fois que cet État a rejoint l'Union européenne, il semble que nous ne possédions aucun instrument permettant de vérifier que l'état de droit et l'indépendance du système judiciaire sont encore respectés. »¹³¹

Afin d'élargir le champ de son analyse des systèmes judiciaires des États membres de l'UE, la Commission européenne a présenté en mars 2013 le « Tableau de bord de la justice de l'UE »¹³², un nouvel outil comparatif et non contraignant qui présente les tendances dans le domaine de la justice. Le tableau de bord n'est pas un nouveau mécanisme permettant d'assurer l'état de droit et qui, en tant que tel, résoudrait le dilemme de Copenhague¹³³. Il s'inscrit dans le cadre du « semestre européen », le cycle annuel de coordination des politiques économiques, dont l'une des priorités est d'améliorer la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires. Cette coordination offre une analyse détaillée des programmes de réformes économiques et structurelles des États membres de l'UE et formule des recommandations en la matière pour les 12 à 18 mois à venir.

Le Tableau de bord fournit des informations sur le fonctionnement de tous les systèmes judiciaires nationaux, en particulier dans les affaires civiles, commerciales et administratives. Il se base sur des données fournies principalement, mais pas exclusivement, par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe. Ce nouvel outil permet de comparer tous les États membres de l'Union du point de vue d'indicateurs particuliers relatifs à leurs systèmes de justice. Ces indicateurs sont notamment la longueur des procédures (nombre de jours nécessaires

pour que la justice tranche une affaire), la « durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes » (*disposition time* – le nombre d'affaires non jugées divisé par le nombre d'affaires tranchées à la fin d'une année, multiplié par 365), le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*clearance rate*, le rapport entre le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires « entrantes ») ou encore le nombre d'affaires pendantes. Le tableau de bord examine également s'il existe ou non un mécanisme de contrôle au niveau national et si les systèmes judiciaires disposent de systèmes informatiques (TIC) et de méthodes alternatives de règlement des litiges. Il se penche également sur la formation des juges et sur les moyens financiers disponibles. Le Tableau de bord fournit aussi des données sur l'indépendance perçue des systèmes judiciaires, se basant sur les résultats du Forum économique mondial et du *World Justice Project*. Bien que plusieurs États membres de l'UE fassent partie du Top 10 mondial en ce qui concerne la perception de l'indépendance des systèmes judiciaires, les chiffres montrent un niveau assez bas de perception de l'indépendance des systèmes parmi ceux qui font appel aux systèmes judiciaires au final dans certains États membres de l'UE.

En effet, les résultats du premier Tableau de bord de la justice dans l'UE révèlent des disparités considérables pour certains indicateurs, et en particulier en ce qui concerne la longueur des procédures. Dans certains États membres, les systèmes judiciaires présentent différents facteurs défavorables tels que la longueur des procédures de première instance, des taux peu élevés de variation du stock d'affaires et/ou un nombre important d'affaires pendantes. Selon la Commission européenne, ces situations « appellent une attention particulière et devraient donner lieu à une analyse approfondie, parce qu'elles pourraient être révélatrices de défaillances plus systémiques, requérant des mesures correctives ». La Commission inscrit la réduction de la longueur excessive des procédures parmi les priorités « afin d'améliorer l'environnement des entreprises et de le rendre plus attrayant pour les investisseurs »¹³⁴.

La Commission européenne a présenté le Tableau de bord de la justice de l'UE comme un outil en faveur de la croissance économique, l'hypothèse étant que des systèmes judiciaires solides sont essentiels pour rétablir la compétitivité, la confiance, la stabilité, l'assurance et la croissance. L'existence d'un système judiciaire efficace et indépendant est considérée comme une composante structurelle importante « d'un environnement attrayant pour les entreprises » parce qu'elle préserve « la confiance nécessaire au lancement d'une entreprise, à l'exécution d'un contrat, au règlement de

131 Reding, V. (2012b).

132 Commission européenne (2013g).

133 Voir : Commission européenne (2013h).

134 Commission européenne (2013a), p. 11.



dettes privées ou à la protection des droits de propriété et d'autres droits »¹³⁵.

Parallèlement, la Commission européenne insiste sur le fait que le Tableau de bord de la justice de l'UE est encore en évolution : « c'est un instrument évolutif, qui se développera progressivement en ce qui concerne la méthode suivie, les domaines couverts et les indicateurs proposés, l'objectif étant de cerner les paramètres essentiels d'un système judiciaire effectif. En concertation avec les États membres, le tableau de bord pourrait être progressivement étendu à d'autres volets du système de justice et d'autres maillons de la "chaîne de la justice" »¹³⁶.

Si l'on examine le tableau de bord de la justice du point de vue des droits fondamentaux, une extension future à tout le domaine de la justice pénale semble souhaitable. C'est ce domaine de la justice qui soulève le plus directement des préoccupations en matière de droits fondamentaux. Et même si la justice pénale était couverte par le tableau de bord, celui-ci resterait limité à la justice et ne couvrirait pas plus globalement l'état de droit et le « dilemme de Copenhague ».

Les élargissements récents révèlent l'impression croissante que les traités d'adhésion devraient faire en sorte que les instruments d'élargissement incluent des « mesures appropriées » en cas de non-respect par les nouveaux États membres des « engagements [...] pris dans le cadre des négociations d'adhésion »¹³⁷. Comme indiqué précédemment, la disponibilité d'un MCV supplémentaire a permis à l'UE d'aborder les valeurs communes de l'article 2 avec la Roumanie en 2012. Il est vrai que l'application d'un mécanisme de ce type à tous les États membres de l'UE nécessiterait une modification des traités. Certains affirment en outre que « dans certains des anciens États membres, où les populations ont davantage de doutes quant au caractère souhaitable d'une ingérence de l'UE dans leurs affaires nationales, un mécanisme aussi politiquement visible que le MCV risquerait de saper plutôt que de renforcer la confiance de l'opinion publique envers l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union et de confirmer les soupçons selon lesquels les "tentacules" de Bruxelles s'attaquent au cœur même de la souveraineté nationale »¹³⁸.

L'une des principales missions de l'UE est, en effet, de sauvegarder l'état de droit et ses politiques. Dans ce rôle, elle est confrontée à une « base normative limitée » et à une « certaine réticence politique »¹³⁹. Certains développements survenus en 2012 vont cependant dans une direction différente. Il existe un sentiment de plus en plus présent selon lequel il manque à l'UE « un ensemble d'instruments permettant de "cultiver" directement et explicitement les valeurs les plus fondamentales de l'Union européenne au-delà des droits fondamentaux et de l'indépendance judiciaire »¹⁴⁰. Les experts ont évoqué différentes approches possibles ; certains de ces débats portent sur le rôle de la Commission européenne, d'autres sur le rôle des organismes d'experts indépendants, d'autres encore sur le rôle des tribunaux nationaux ou de la société civile.

En ce qui concerne la Commission européenne, les observateurs ont souligné que, quels que soient les instruments mis à disposition à l'avenir, « une approche douce ne suffira pas à dissuader les gouvernements de saper l'état de droit, sauf s'ils savent que la Commission dispose de moyens de contrainte qu'elle n'aura pas peur d'utiliser »¹⁴¹.

L'article 7 du TUE serait plus effectif si son activation ne nécessitait pas de majorités politiques au niveau du Parlement européen ou du Conseil de l'Union européenne. En fait, la Commission européenne peut elle aussi lancer une procédure au titre de l'article 7. Cette possibilité pousse certains à affirmer que la Commission pourrait jouer le rôle d'une « force politique en Europe » tout en rappelant les protections existantes contre toute action politiquement déséquilibrée, comme « la composition pluripartite du Collège de la Commission européenne et sa tradition de décision par consensus »¹⁴².

Si la Commission européenne devait s'exprimer plus résolument et jouer le rôle de « force politique » dans le contexte de l'article 7 du TUE, elle devrait fonder son action en la matière sur des preuves solides. Ces preuves doivent être fournies par un organisme indépendant qui n'est pas perçu comme faisant partie des institutions politiques de l'Union européenne. Dans ce cadre, de nombreux experts ont cité le nom de la FRA et suggéré d'utiliser régulièrement les données, les résultats et les services de la FRA¹⁴³. Certains experts pensent que le mandat actuel de l'agence ne lui permettrait pas de jouer un rôle efficace dans le cadre des articles 2 et 7 du TUE et ont par conséquent demandé la création d'un nouvel organe similaire à la Commission de Venise

135 *Ibid.*, p. 2.

136 *Ibid.*, p. 3.

137 Voir l'article 38 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 2012 L 112, p. 21-34.

138 Alegre, S., Ivanova, I. et Denis-Smith, D. (2009), p. 5.

139 Hillion, C. (2012).

140 Dawson, M. et Muir, E. (2012).

141 Butler, I. (2012).

142 Hoffmeister, F. (2013).

143 Voir, par exemple, Pinelli, C. (2012).

du Conseil de l'Europe¹⁴⁴. À la fin de l'année 2012, le Parlement européen a déclaré que le mandat de la FRA « devrait être élargi pour inclure le contrôle régulier du respect de l'article 2 du traité UE par les États membres, la publication de rapports annuels sur les résultats de ses contrôles et la présentation desdits rapports au Parlement européen »¹⁴⁵.

Outre le rôle de la Commission européenne et la nécessité d'obtenir régulièrement l'avis d'experts indépendants, les experts ont également débattu du rôle des tribunaux dans le contexte des valeurs de l'article 2. Avec l'article 7 du TUE, une procédure non judiciaire lancée par les institutions politiques – le Parlement européen, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne – garantit la défense des valeurs fondatrices de l'UE en dehors du champ d'application du droit européen¹⁴⁶. Dans ce contexte, un groupe d'experts a proposé un scénario relevant de l'article 7, permettant aux particuliers de saisir les États membres devant la CJUE même dans des domaines échappant au champ d'application du droit européen, comme la liberté des médias, un domaine qui était au centre des débats dans le cas de la Hongrie. Cette démarche, selon les arguments des universitaires en question, pourrait reposer sur la citoyenneté de l'UE et ne serait possible que lorsqu'un État membre viole les valeurs de l'article 2¹⁴⁷.

D'autres ont également abordé l'accès à la justice dans des termes plus généraux. Afin d'encourager un plus grand nombre d'actions en justice en matière de droits fondamentaux dans des domaines échappant au champ d'application du droit européen, certains ont proposé de permettre à un plus grand nombre de personnes de recourir aux tribunaux (extension du statut juridique). La FRA, par exemple, a recommandé que le cadre européen à venir en matière de protection des données à caractère personnel assouplisse les règles du statut juridique afin de permettre aux organisations agissant dans l'intérêt public d'introduire une réclamation¹⁴⁸. La FRA a fait des propositions similaires dans le contexte de la législation européenne relative à l'égalité¹⁴⁹.

Enfin, l'année 2012 a également vu des appels lancés en faveur d'une participation plus importante de la société civile pour défendre les valeurs européennes.

Certains experts ont proposé de compléter les mécanismes existants de « vigilance » au sein de l'Union européenne par une dimension intermédiaire qui ne dépendrait « ni des personnes concernées elles-mêmes, ni d'institutions politiques générales, mais d'organismes non gouvernementaux »¹⁵⁰.

D'autres insistent sur le fait qu'« aucun système judiciaire ne peut protéger et défendre des droits indéfiniment en l'absence d'une culture politique saine où les libertés civiles et les contrôles indépendants du pouvoir exécutifs sont incontestés » et ont par conséquent proposé la création d'une Union européenne des libertés civiles s'inspirant de l'Union américaine des libertés civiles (*American Civil Liberties Union*) et proposant « une combinaison de militantisme par la base, d'actions en justice, d'initiatives pédagogiques et de sensibilisation »¹⁵¹.

Conclusion

L'année 2012 a vu l'Union européenne recevoir le Prix Nobel de la paix. Ce prix reconnaît le rôle joué par l'UE « en faveur de la paix et de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe »¹⁵². En ce sens, 2012 a été un moment de grande fierté pour le projet d'intégration européenne. Mais cette année a également été marquée par de situations majeures de crises socio-économiques, politiques et constitutionnelles. La manière dont ces situations de crise se sont manifestées sur le terrain a eu des retombées importantes en ce qui concerne veiller à ce que les droits fondamentaux de tous soient pleinement respectés et protégés.

La crise la plus généralisée est restée la crise socio-économique. Elle a mené à un taux de chômage élevé et à une augmentation de la proportion de la population vivant dans la pauvreté ou menacée de pauvreté. Les organisations internationales, l'Union européenne et ses États membres ont tous pris des mesures pour faire face au surendettement caractéristique de beaucoup d'économies nationales au sein de l'UE.

Certaines réponses politiques des États membres de l'UE face à la crise économique ont toutefois eu des conséquences adverses pour le niveau de protection sociale des habitants de l'Union européenne. L'UE est également une communauté de droits sociaux, comme l'indique avec éloquence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les États

144 Voir : Müller, J.-W. (2013), p. 25. Pour plus d'informations sur le rôle de la FRA en ce qui concerne le respect des droits repris dans la Charte, voir : Toggenburg, G.N. (2013).

145 Parlement européen (2012b), para. 44.

146 Antpöhler, C., Bogdandy, A.v., Dickschen, J., Hentrei, S., Kottmann, M. et Smrkolj, M. (2012).

147 La doctrine "Reverse Solange", voir : *Ibid.*

148 FRA (2012h).

149 FRA (2013).

150 Dawson, M. et Muir, E. (2011), p. 766.

151 Brady, H. (2012). Pour plus d'informations sur le rôle de la société civile dans la Plateforme des droits fondamentaux (FRP), voir : Kjaerum, M. et Toggenburg, G.N. (2012).

152 Comité Nobel norvégien (2012) ; Jagland, T. (2012).



membres restent seuls compétents pour légiférer en matière de protection sociale, mais la Charte les invite, de même que l'Union européenne elle-même, à tenir compte des droits sociaux, ainsi que des droits fondamentaux de manière plus générale, dans leur réaction à la crise. Jusqu'à présent, toutefois, l'impact de la Charte semble limité à cet égard.

Les États membres de l'UE doivent néanmoins fournir des explications claires et transparentes, preuves à l'appui, concernant le degré de protection sociale assuré pendant la crise économique, et ceci dans le but d'établir un consensus et de garantir la cohésion sociale¹⁵³. En outre, la réaction face à la crise socio-économique ne peut pas être envisagée isolément de l'ensemble du système politique : les mesures prises en réaction à la crise doivent prendre en considération la cohésion sociale au sein des sociétés au niveau national et la légitimité politique de l'Union européenne dans son ensemble¹⁵⁴.

En 2012, le discours politique a connu différents éléments de crise allant au-delà de la crise économique. Dans différents États membres de l'UE et au niveau transnational, un « jargon de crise » a dérivé vers une rhétorique susceptible de provoquer des divisions, en particulier vis-à-vis des économies vulnérables désignées par des termes péjoratifs¹⁵⁵.

Au niveau national, 2012 a été le théâtre d'une polarisation sociale croissante, d'une recrudescence ouverte de discours teintés d'extrémisme et d'une nouvelle érosion de la confiance au sein et entre les différentes sociétés européennes. Des positions hostiles aux immigrants exprimées dans le discours politique pourraient enfreindre la législation anti-discrimination européenne. Des mesures prises à l'encontre des migrants dans l'UE risquent d'enfreindre le droit à la libre circulation inscrit dans les traités et dans la Charte. Le recul de la confiance entre les sociétés, et la perte de confiance dans les gouvernements de façon plus générale, risquent d'avoir des répercussions négatives pour le marché commun et l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice qui reposent tous deux sur la reconnaissance mutuelle et qui nécessitent donc un degré de confiance satisfaisant. Il importe de faire preuve de vigilance et de surveiller les développements dans ce domaine.

Les crises constitutionnelles traversées par certains États membres de l'UE ont soulevé la question de la

vigilance dont l'Union européenne devrait faire preuve. La possibilité d'action de l'UE varie selon qu'une situation est régie par le droit secondaire européen ou qu'elle concerne des domaines « échappant à l'influence de l'Union européenne », c'est-à-dire la « vie intérieure des États »¹⁵⁶, mais qui risquent malgré tout d'affecter l'Union européenne dans son ensemble. Dans le premier cas, l'UE dispose de mécanismes d'utilisation quotidienne tels que les procédures d'infraction. Dans le deuxième cas, les moyens à la disposition de l'UE sont plus limités. L'Union européenne a connu en 2012 des défis similaires à ceux de 2000 et 2004, avec une remise en cause de l'« homogénéité constitutionnelle » de celle-ci par certains États membres : selon certains observateurs, la Hongrie et la Roumanie risquaient d'enfreindre les valeurs communes visées à l'article 2 du TUE.

L'expérience de 2012 a montré qu'une plate-forme d'échanges réguliers et formalisés, comme le MCV, constitue un instrument utile pour faire face à ces préoccupations. Ce mécanisme est seulement disponible pour la Bulgarie et la Roumanie.

Le respect par les autres États membres des valeurs de l'Union européenne est nettement moins contrôlé, au point que le « dilemme de Copenhague » est entré dans le langage courant en 2012 : les valeurs européennes, et notamment l'état de droit et la démocratie, jouent un rôle essentiel dans le processus d'adhésion mais semblent passer au second plan une fois que les pays concernés ont rejoint l'UE. En l'absence d'échanges réguliers entre pays sur la meilleure façon de respecter et de défendre les valeurs de l'UE, les débats européens relatifs à certains pays en particulier semblent ad hoc et guidés par des crises. Il y a donc un risque que ces débats ne reposent pas suffisamment sur des données factuelles comparatives.

En matière de justice, le premier Tableau de bord de la justice de l'UE, présenté en mars 2013, fournit des données comparables sur des aspects spécifiques des systèmes judiciaires de tous les États membres de l'UE. Cet instrument n'a pas directement vocation de résoudre le « dilemme de Copenhague », mais on peut le considérer comme une première étape dans l'apport de comparaisons sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres à des intervalles réguliers.

Pour obtenir une image plus complète de l'état de droit dans l'Union européenne, couvrant également d'autres dimensions telles que la justice pénale, des discussions et des échanges d'informations réguliers seraient nécessaires. L'ambition des auteurs de

153 FRA (2010), p. 26.

154 Caritas Europe (2013), p. 5.

155 Par exemple, « PIIGS » se rapportant aux États suivants : Portugal, Irlande, Italie, Grèce, Espagne (en anglais : *Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain*), acronyme semblable au terme « pigs », soit « porcs » en français.

156 Wojciech, S. (2010).

l'article 2 du TUE peut nous guider à cet égard. Leur objectif était d'arriver à une interprétation commune, par les États membres de l'UE, du « contenu juridique de base clair et non-controversé » de l'article 2 et des « obligations sanctionnables qui en découlent »¹⁵⁷. Cette interprétation commune est une aspiration qui devrait guider l'Union européenne comme ses États membres. Un dialogue régulier permettrait de sensibiliser l'opinion aux valeurs européennes communes et de préciser aussi bien leur contenu que leur champ d'application dans les systèmes nationaux. Ce dialogue devrait reposer, d'une part, sur un organe composé d'experts indépendants chargé de fournir des données et des analyses objectives et fiables et, d'autre part, sur un ensemble solide d'indicateurs couvrant les différents domaines énumérés à l'article 2 du TUE afin de garantir une évaluation comparative et régulière¹⁵⁸.

Les périodes orageuses ne sont peut-être pas le meilleur moment pour créer de nouvelles procédures et de nouvelles institutions. Elles sont par contre le moment idéal pour prendre les valeurs fondatrices au sérieux et pour s'en servir comme une base normative donnant une orientation et plus de sécurité. En effet, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue : les mécanismes et les normes actuellement en place (voir le **Chapitre 10** sur les États membres de l'UE et leurs obligations internationales) pourraient être regroupés afin de permettre d'accéder aux données et aux analyses par le biais d'un « guichet unique ». Si ce rôle est assuré par un organisme indépendant, les institutions politiques de l'Union européenne pourraient garantir que les valeurs inscrites à l'article 2 du TUE soient contrôlées par une procédure basée sur des preuves et s'appliquant de la même façon à tous les États membres de l'UE.

157 Praesidium de la Convention européenne (2003), Annexe II, p. 11.

158 Voir, par exemple, The Hague Institute for Global Justice (2012) ; FRA (2011).



Références

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 2 mai 2013.

Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 2012 L 112, p. 21-34.

Alegre, S., Ivanova, I. et Denis-Smith, D. (2009), « *Safeguarding the rule of law in an enlarged EU. The cases of Bulgaria and Romania* », Rapport spécial du CEPS, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, p. 5, disponible à : www.ceps.eu/files/book/1833.pdf.

Antpöhler, C., Bogdandy, A.v., Dickschen, J., Hentrei, S., Kottmann, M. et Smrkolj, M. (2012), « Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States », *Common Market Law Review*, Vol. 49/2, p. 489-519.

Barnard, C. (2013), « The Charter in time of crisis: a case study of dismissal », dans Countouris, N. et Freedland, M. (2013), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, CUP (à paraître).

Baron von Maydell, B. (2012), « Soziale Grundrechte unter den Bedingungen wirtschaftlicher und finanzieller Krisen », *Juridica International* XIX, p. 5-10, disponible à : www.juridicainternational.eu/index.php?id=14967.

Barroso, J.M. (2012), « A Europe of values and principles », Discours prononcé lors du débat en plénière sur la situation en Hongrie, Strasbourg, 18 janvier 2012, p. 7-8.

Belgique, Vlaams Belang (2012), Vlaams Belang lanceert meldpunt illegaliteit, disponible à : www.vlaamsbelang.org/nieuws/9295.

Brady, H. (2012), « Time for a European Civil Liberties Union? », *Centre for European Reform*, 21 septembre 2012, disponible à : <http://centreforeuropeanreform.blogspot.co.at/2012/09/time-for-european-civil-liberties-union.html>.

Butler, I. (2012), « The justice scoreboard: An effective mechanism to enforce respect for the rule of law? », *Open Society Foundations*, 12 décembre 2012, disponible à : www.opensocietyfoundations.org/voices/justice-scoreboard-effective-mechanism-enforce-respect-rule-law.

Caitlin T. G. (2012), « France's repatriation of Roma: Violation of fundamental freedoms? », *Cornell International Law Journal*, Vol. 205, p. 209-225.

Caritas Europe (2013), *The impact of the European crisis. A study on the impact of the crisis and austerity on*

people, with a special focus on Greece, Ireland, Italy and Spain, disponible à : www.caritas-europa.org/module/FileLib/CaritasCrisisReport_web.pdf.

Carrera, S. et Atger, A.F. (2010), *L'affaire des Roms. A challenge to the EU's area of freedom, security and justice*, Document du CEPS, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, septembre 2010, disponible à : www.ceps.eu/book/1%E2%80%99affaire-des-roms-challenge-eu%E2%80%99s-area-freedom-security-and-justice.

Carrera, S., De Somer, M. et Petkova, B. (2012), « The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: challenges for the effective delivery of fundamental rights in the area of freedom, security and justice », *Justice and Home Affairs, Liberty and Security in Europe Papers*, n° 49, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 29 août 2012, disponible à : www.ceps.eu/book/court-justice-european-union-fundamental-rights-tribunal-challenges-effective-delivery-fundamen.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) (2011), « Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à une vie de famille : les ressortissants belges sont-ils des citoyens de deuxième rang de l'Union européenne ? », dans *Rapport annuel Migration 2010*, Bruxelles, CECLR, p. 128-131.

Ceobanu, A.M. (2011), « Usual suspects? Public views about immigrants' impact on crime in European countries », *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 52, n° 1-2, p. 114-131.

Çetin, E. (2012), *Exclusionary rhetoric expansionist policies? Right-wing parties and immigration policy-making in Italy*, Document de travail n° 95, Centre on Migration, Policy and Society, Université d'Oxford, disponible à : www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2012/WP1295_Cetin.pdf.

Chakraborti, N. et Zempi, I. (2012), « The veil under attack: gendered dimensions of Islamophobic victimization », *International Review of Victimology*, Vol. 18, n° 3, p. 269-284.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2012 C 326, p. 406.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E., A.S.M., M.T., K.P. et E.H. c. Refugee Applications*, arrêt du 21 décembre 2011.

CJUE, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte et autres c. BPN – Banco Português de Negócios* (en cours), introduit le 8 mars 2012.

CJUE, C-134/12, *Ministerul Administrației și Internelor (MAI), Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR) et Inspectoratul de Poliție al Județului Tulcea (IPJ) c. Corpul Național al Polițiștilor - Biroul Executiv Central*.

CJUE, C-256/11, *Murat Dereci et autres c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011.

CJUE, C-286/12, *Commission européenne c. Hongrie*, 6 novembre 2012.

CJUE, C-288/12, *Commission européenne c. Hongrie (en instance)*, recours introduit le 8 juin 2012.

CJUE, C-341/05, *Laval c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, arrêt du 18 décembre 2007.

CJUE, C-361/07, *Polier c. Najar EURL*, ordonnance du 16 janvier 2008.

CJUE, C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor c. Ministerul Administrației și Internelor (MAI) et autres*, décision du 14 décembre 2011.

CJUE, C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union c. Viking Line*, arrêt du 11 décembre 2007.

CJUE, C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, 26 février 2013.

Comité Nobel norvégien (2012), « The Nobel Peace Prize 2012: European Union », Communiqué de presse, disponible à : www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html.

Commission des Communautés Européennes (2003), *Article 7 of the Treaty of the European Union. Respect for and protection of the values on which the Union is based*, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>.

Commission des Communautés Européennes (2005), *Annex to the Proposal for a Council regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights and to the Proposal for a Council decision empowering the European Union Agency for Fundamental Rights in areas referred to in Title VI of the Treaty on European Union. Impact assessment report*, SEC(2005) 849, Bruxelles, 30 juin 2005, disponible à : http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2005/sec_2005_0849_en.pdf.

Commission européenne (2006a), *Décision de la Commission établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption*, C (2006) 6569 final, 13 décembre 2006 disponible

à : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_fr.pdf.

Commission européenne (2006b), *Décision de la Commission établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée*, C (2006) 6570 final, 13 décembre 2006 disponible à : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg_accompanying_measures_1206_fr.pdf.

Commission européenne (2010a), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*, Bruxelles, 16 décembre 2010, COM(2010) 758 final.

Commission européenne (2010b), *Vice-présidente Viviane Reding, Commissaire UE en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, sur les récents développements concernant le respect des droits de l'UE dans le cas de la situation des Roms en France*, MEMO/10/502, Bruxelles, 19 octobre 2010.

Commission européenne (2011), *Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes*, Bruxelles, 20 décembre 2011, COM(2011) 933 final.

Commission européenne (2012a), *29th Annual Report on monitoring the application of EU law (2011)*, COM(2012) 714 final, 30 novembre 2012.

Commission européenne (2012b), *Rapport 2011 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, COM(2012) 169 final, 16 avril 2012.

Commission européenne (2012c), « Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance », disponible à : http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

Commission européenne (2012d), « La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire », Communiqué de presse, IP/12/24, 17 janvier 2012, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_fr.htm.

Commission européenne (2012e), *Faire accéder les jeunes à l'emploi*, Bruxelles, 5 décembre 2012, COM(2012) 727 final.

Commission européenne (2012f), « Meeting between European Commission President, José Manuel



Barroso, and Romanian Prime Minister, Victor Ponta », Communiqué de presse, MEMO/12/558, 12 juillet 2012, disponible à http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-558_en.htm.

Commission européenne (2012g), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, COM(2012) 410 final, 18 juillet 2012, disponible à : http://ec.europa.eu/cvm/docs/Commission_2012_410_en.pdf.

Commission européenne (2013a), *2012 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, COM(2013) 271final, 8 mai 2013, disponible à : http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf.

Commission européenne (2013b), *EU employment and social situation, Quarterly review, December 2012*, disponible à : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1776&furtherNews=yes>.

Commission européenne (2013c), *EU Response to the economic and financial crisis*, disponible à : http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm.

Commission européenne (2013d), *Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law*, communiqué de presse, MEMO/13/201, 11 mars 2013, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-201_en.htm.

Commission européenne (2013e), *La Commission européenne exprime une nouvelle fois ses préoccupations au sujet du quatrième amendement de la Loi fondamentale hongroise*, communiqué de presse IP/13/327, 12 avril 2013, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_fr.htm.

Commission européenne (2013f), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, COM(2013) 47 final, 30 janvier 2013, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0047:FI:N:FR:PDF>.

Commission européenne (2013g), *Le tableau de bord de la justice dans l'UE – Un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance*, COM(2013) 160 final, 27 mars 2013.

Commission européenne (2013h), « Questions et réponses: le tableau de bord de la justice dans l'UE », MEMO/13/288, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_fr.htm.

Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances (2009), *The social situation in the European Union*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).

Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2012), *The second economic adjustment programme for Greece*, disponible à : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf.

Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2009), « Economic crisis in Europe : causes, consequences and responses », *European Economy*, 7/2009, disponible à : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf.

Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (2012), *Employment and social developments in Europe 2012*, Bruxelles, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, disponible à : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>.

Commission européenne, Groupe d'experts sur la flexicurité (2007), *Towards Common principles of Flexicurity : More and Better Jobs through Flexibility and Security* Luxembourg, Office des publications.

Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2011), avis CDL-AD(2011)016 du 20 juin 2011, paragraphe 145

Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012a), *Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)*, CDL-AD(2012)001.

Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012b), *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, adopted by the Venice Commission at its 92nd Plenary Session (Venice, 12-13 October 2012)*, CDL-AD(2012)020.

Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012c), *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)*, CDL-AD(2012)004, 19 mars 2012.

Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2012d), *Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard*

d'autres institutions de l'État et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012), CDL-AD(2012)026.

Conseil de l'Union européenne (2012), Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, 3187^{ème} session du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 24 septembre 2012 disponible à : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/genaff/132537.pdf.

Conseil européen (1993), *Extrait des conclusions de la Présidence – Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 : relations avec les pays d'Europe centrale et orientale*, 21-22 juin 1993, disponible à : www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_fr.pdf.

Dawson, M. et Muir, E. (2011), « Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma », *Common market law review*, Vol. 48, n° 3, p. 751-775.

Dawson, M. et Muir, E. (2012), « Enforcing fundamental values: EU law and governance in Hungary and Romania », *Maastricht Journal*, Vol. 4, p. 469-476.

de Koster, W., Achterberg, P. et van der Waal, J. (2013), « The new right and the welfare state: the electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands », *International Political Science Review*, Vol. 34, n° 1, p. 3-20.

De Witte, B. et Toggenburg, G.N. (2004), « Human rights and membership in the European Union », dans Peers, S. et Ward, A. (éds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publishing, p. 59-82.

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres – Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO 2002 L 190, p. 1-20.

Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO 2000 L 303, p. 16-22.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/

CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO 2004 L 158.

Emery, M. (2010), « Europe, immigration and the Sarkozy concept of Fraternité », *French Cultural Studies*, Vol. 21, n° 2, p. 115-129.

Estonie, Chambre de droit administratif de la Cour suprême (*Riigikohus*), jugement de l'affaire 3-3-1-27-1, 11 novembre 2011.

Eurobaromètre (2010), *Eurobaromètre spécial 355 – Pauvreté et exclusion sociale*, disponible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_fr.pdf.

Eurobaromètre (2012) *Flash Eurobarometer 338 – Monitoring the social impact of the crisis : public perceptions in the European Union*, disponible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_338_en.pdf.

Eurofound (2012), *Third European quality of life survey – quality of life in Europe : impacts of the crisis*, Luxembourg, Office des publications.

European Economic Advisory Group (2012), « The Hungarian crisis », *Report on the European Economy 2012*, disponible à : www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/EEAG-Report/Archive/EEAG_Report_2012.html.

Eurostat (2012a), *At-risk-of-poverty rate*, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/fr.

Eurostat (2012b), *Equivalent disposable income*, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Equivalent_disposable_income/fr.

Eurostat (2012c), *Personnes en situation de privation matérielle sévère*, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=t2020_53.

Eurostat (2013a), « Le taux de chômage à 11,7% dans la zone euro – À 10,7% dans l'UE27 », disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01022013-BP/FR/3-01022013-BP-FR.PDF.

Eurostat (2013b), « Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27 », communiqué de presse, STAT/13/28, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-28_fr.htm.

Eurostat, *Headline indicators 2005-2012*, disponible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa) (2012), *On the way home ? Feantsa monitoring report on homelessness and homeless policies in Europe*, disponible à : www.feantsa.org/IMG/pdf/on_the_way_home.pdf.



- Flood, C., Hutchings, S., Miazhevich, G. et Nickels, H.C. (2012), *Islam, security and television news*, London, Palgrave Macmillan.
- Fonds monétaire international (2013), *IMF Country Report n° 13/20 – Greece*, disponible à : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf.
- Fox, J.E., Moroşanu, L. et Szilassy, E. (2012), « The racialization of the new European migration to the UK », *Sociology*, Vol. 46, n° 4, p. 680–695.
- FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010), *Protecting fundamental rights in times of economic crisis*, Document de travail, Vienne, disponible à : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf.
- FRA (2011), *Using indicators to measure fundamental rights in the EU : challenges and solutions*, *FRA symposium report*, disponible à : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1697-FRASymp2011-outcome-report.pdf.
- FRA (2012a), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>.
- FRA (2012b), « Justice in austerity: challenges and opportunities for access to justice », Conférence des droits fondamentaux 2012, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/event/2012/fundamental-rights-conference-2012-0>.
- FRA (2012c), *La situation des Roms dans 11 États membres de l'UE – Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.
- FRA (2012d), *Rapport annuel 2012 – Droits fondamentaux : défis et réussites en 2011*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-challenges-and-achievements-2011>.
- FRA (2012e), *Antisemitism : summary overview of the situation in the European Union 2001–2011*, Vienne, FRA, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/antisemitism-summary-overview-situation-european-union-2001-2011-0>.
- FRA (2012f), *EU-MIDIS – Données en bref, 6^e rapport : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-data-focus-report-6-minorities-victims-crime>.
- FRA (2012g), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.
- FRA (2012h), « Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel », Avis de la FRA – 2/2012, Vienne, 1^{er} octobre 2012, disponible à : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion_2-2012-data-protection_fr.pdf.
- FRA (2013), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on 10 years of European equality legislation*, FRA Opinion 01/2013, Vienne, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/opinions>.
- FRA, ECRI, BIDDH (2009), *Déclaration commune à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale*, disponible à : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/355-evt-21March-jointstatement-09_fr.pdf.
- France, Cour de cassation, jugement de l'affaire n° 1656 du 29 juin 2011.
- France, Cour de cassation, jugement de l'affaire n° 889, 14 avril 2010.
- Given, T.E. (2005), *Voting radical right in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme structurelle du secteur bancaire de l'UE (2012), *Rapport final*, disponible à : http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_fr.pdf.
- Groussot, X., Pech, L. et Petursson, G.T. (2011), « The scope of application of fundamental rights on Member States' action: in search of certainty in EU adjudication », *Eric Stein Working Paper*, n° 1/2011, disponible à : www.ericsteinpapers.eu/images/doc/eswp-2011-01-groussot.pdf.
- Hainsworth, P. (2008), *The extreme right in Western Europe*, Londres, Routledge.
- Happold, M. (2000), « Fourteen against one: The EU Member States' response to freedom party participation in the Austrian government », *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, n° 4, p. 953–963.
- Hervik, P. (2012), « Ending tolerance as a solution to incompatibility: the Danish 'crisis of multiculturalism' », *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 15, n° 2, p. 211–225.

High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013), *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, janvier 2013, disponible à : <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>.

Hillion, C. (2012), « Fundamental rights and EU membership: Do as I say, not as I do », *Common Market Law Review*, Vol. 49, p. 481-488.

Hix, S. (2005), *The political system of the European Union*, Palgrave, New York.

Hoffmeister, F. (2013), « Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States – how far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels? », dans Bogdandy von, A. et Sonnabend, P. (2013), *The European Constitutional area and constitutional crisis in Europe*, Oxford, Hart Publishing (à paraître).

Hongrie, Cour constitutionnelle (*Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága*), décision 8/2011, 18 février 2011.

Iliopoulos-Strangas, J., (2010), « Rückblick und Ausblick », dans Iliopoulos-Strangas (éd.) (2010), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, Baden-Baden.

Jagland, T. (2012), « Award ceremony speech », Cérémonie de la remise du prix Nobel, 12 décembre 2012, www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html.

Jesse, E. et Thieme, T. (2011), *Extremismus in den EU-Staaten*, Wiesbaden, VS Verlag.

Kjaerum, M. et Toggenburg, G.N. (2012), « The Fundamental Rights Agency and civil society: Reminding the gardeners of their plants' roots », dans Pichler J. et Balthasar A. (éds), *Open dialogue between EU institutions and citizens – changes and challenges*, Intersentia, p. 147-160.

Ladenburger, C. (2007), Fundamental rights and citizenship of the Union, dans Amata, A., Bribosia, H. et De Witte, B. (éds.), *Genèse et destinée de la constitution européenne*, p. 311-365.

Lituanie, Cour constitutionnelle (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*), décision dans le cadre de l'affaire 3K-3-81/2012, 6 mars 2012.

Lucassen, G. et Lubbers, M. (2011), « Who fears what? Explaining far-right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic ethnic threats », *Comparative Political Studies*, Vol. 45, n° 5, p. 547-574.

Mavelli, L. (2013), « Between normalisation and exception: the securitisation of Islam and the Construction of the secular subject », *Millennium – Journal of International Studies*, Vol. 41, n° 2, p. 159-181.

Mawby, R.C. et Gisby, W. (2009), « Crime, media and moral panic in an expanding European Union », *The Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 48, n° 1, p. 37-51.

Mitsilega, V. (2006), « The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU », *Common Market Law Review*, Vol. 43, n° 2006, p. 1277-1331.

Morijn, J. (2013), « Akerberg and Melloni: what the Court said, did and may have left open », *eutopialaw*, mars 2013, disponible à : <http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open>.

Müller, J.-W. (2013), *Safeguarding democracy inside the EU. Brussels and the future of liberal order*, Transatlantic Academy Paper Series, disponible à : www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller_SafeguardingDemocracy_Feb13_web.pdf.

Nickels, H.C., Thomas, L., Hickman, M.J. et Silvestri, S. (2012), « Constructing 'suspect' communities and Britishness: mapping British press coverage of Irish and Muslim communities 1974-2007 », *European Journal of Communication*, Vol. 27, n° 2, p. 135-151.

Nicolescu, A. (2012), « Romanian politics: struggling with the grass roots and digging for democracy », *EPIN Commentary* 11, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, disponible à : www.ceps.eu/book/romanian-politics-struggling-grass-roots-and-digging-democracy.

Olivares-Caminal, R. (2011), « The EU architecture to avert a sovereign debt crisis », *OECD journal : financial market trends*, n° 11(2), disponible à : www.oecd.org/finance/financialmarkets/49191980.pdf.

Organisation de la coopération et du développement économique (2009), *International migration and the economic crisis : understanding the links and shaping policy responses*, disponible à : www.oecd.org/els/mig/46292981.pdf.

Österreichische Presserat (2011), *Fall 2011/58 Mitteilung von Zwei Lesern*, disponible à : www.presserat.at/rte/upload/entscheidungen/mitteilung_2011_58_15.11.2011.pdf.

Parlement européen (2010), Résolution du Parlement européen sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux) (2003/2237(INI)), JO 2004 C 104, 22 avril 2004.

Parlement européen (2012a), Résolution du Parlement européen sur les récents événements politiques en Hongrie, 16 février 2012.



Parlement européen (2012b), Résolution du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2010-2011), 2011/2069(INI), disponible à : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0500&language=EN&ring=A7-2012-0383.

Parlement européen (2013), *Social housing in the EU*, PE 492.469, disponible à : www.europarl.europa.eu/committees/el/studies/download.html?language=EN&file=83716.

Pays-Bas, *College voor de rechten van de mens* (2012), *CGB standpunt over meldpunt voor Midden- en Oost-Europeaanen*, disponible à : www.mensenrechten.nl/berichten/cgb-standpunt-over-meldpunt-voor-midden-en-oost-europeaanen.

Pays-Bas, *Partij voor de Vrijheid* (2012), PVV : "Polenmeldpunt groot succes", disponible à : www.pvv.nl/index.php/component/content/article/71-joram-van-klaveren/6340-pvv-polenmeldpunt-groot-succes.html.

Pew Research Center (2012), *European unity on the rocks – Greeks and Germans at polar opposites*, disponible à : www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-European-Crisis-Report-FINAL-FOR-PRINT-May-29-2012.pdf.

Pinelli, C. (2012), *Protecting the fundamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union and beyond*, Fondation européenne d'études progressistes (FEPS), 25 septembre 2012, disponible à : www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/266.pdf.

Praesidium de la Convention européenne (2003), *Projet d'articles 1 à 16 du Traité constitutionnel*, CONV 528/03, 6 février 2003, disponible à : <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cvoo528.fro3.pdf>.

Reding, V. (2010), « Towards a European area of fundamental rights : the EU's Charter of Fundamental Rights and accession to the European Convention of Human Rights », Discours 10/33 prononcé lors de la conférence d'Interlaken le 19 février 2010, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-33_en.htm.

Reding, V. (2012a), *Déclaration de Viviane Reding sur le site web du PVV*, disponible à : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/multimedia/news/2012/02/20120211_fr.htm.

Reding, V. (2012b), Discours prononcé à l'Assemblée générale du Conseil de l'Union européenne, Doc. 13780/12, 13 septembre 2012, disponible à : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13780.en12.pdf>.

Roumanie, Cour constitutionnelle (*Curtea Constituțională a României*), décision n° 1471 dans l'affaire 4.786-4790D/2010, 8 novembre 2011.

Tribunal régional d'Alba (*Tribunalul Alba*), *Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central c. Ministerul Administrației și Internelor et al.*, (demande de décision préjudicielle) présentée le 22 août 2011, JO 2011 C 331.

Royaume-Uni, Département du Travail et des Retraites (2012), « Personal independence payment », disponible à : www.dwp.gov.uk/policy/disability/personal-independence-payment.

Royaume-Uni, *Disability Rights Watch* (2012), *Submission to the UN Universal Periodic Review, UK's examination, (13th session - June 2012)*, disponible à : http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session13/GB/J59_DRWUK_UPR_GBR_S13_2012_DisabilityRightsWatchUK_E.pdf.

Royaume-Uni, *UK Disabled People's Council* (2012), *Experts warn of PIP bombshell*, disponible à : www.ukdpc.net/site/news-archive/155-experts-warn-of-pip-bombshell-posted-161112.

Schorkopf, F. (2000), *Homogenität in der Europäischen Union : Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Dunker and Humblot.

Réclamation collective n° 65/2011, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) / Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, décision du 23 mai 2012, disponible à : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_FR.asp?

Réclamation collective n° 85/2012, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, enregistrée le 27 juin 2012, disponible à : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_FR.asp?

The Hague Institute for Global Justice (2012), *Monitoring and evaluation of the rule of law and justice in the EU : Status quo and way ahead?, Concept paper*, juin 2012, disponible à : www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Concept_Paper%20EU%20monitoring.pdf.

Toggenburg, G.N. (2001), « La crisi austriaca: delicati equilibri sospesi tra molte dimensioni », dans *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 2, p. 735-756.

Toggenburg, G.N. (2013), « The EU Fundamental Rights Agency and the Fundamental Rights Charter: how fundamental is the link in between? », dans Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. and Ward, A. (éds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publishing, à paraître.

Tribunal de l'Union européenne, T-52/12, *République hellénique c. Commission européenne*, ordonnance du 19 septembre 2012, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=fr&lang=&lng>

z=bg,cs,da,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,ro,sl,sv,&val=688851:cs.

van Spanje, J. (2010), « Contagious parties: anti-immigration parties and their impact on other parties' immigration stances in contemporary Western Europe », *Party Politics*, Vol. 16, n° 5, p. 563-586.

Wojciech, S. (2010), « Adding a bite to the bark? A story of Article 7, the EU enlargement and Jörg Haider », *Columbia Journal of European Law*, Vol. 385/16.

Yilmaz, F. (2012), « Right-wing hegemony and immigration : how the populist far-right achieved hegemony through the immigration debate in Europe », *Current Sociology*, Vol. 60, n° 3, p. 368-381.

