

Dévaluation des droits : le prix de l'austérité en Grèce

Article premier : Tous les êtres humains naissent libres

et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. Article 2 : Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera faite aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. Article 3: Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

Article 4: Nul ne sera tenu en servitude ;



Photo de couverture : Une sculpture gardant l'entrée du centre culturel de la municipalité d'Athènes montre une «démocratie» aux yeux bandés. Depuis que la crise économique a frappé le pays en 2009 et que des mesures d'austérités ont été adoptées pour sauver le pays de l'effondrement financier, les droits de l'Homme ont été remis en question et violés et la démocratie a souffert.

Copyright : Panagiotis Grigoriou.

I. Introduction	4
I.1. Méthodologie	7
II. Contexte	9
III. Les droits de l'Homme en crise : un pays miné par l'austérité	15
III. 1. La violation des droits économiques, sociaux et culturels	15
III. 2. Les droits civils et politiques gravement mis à mal	38
IV. Les obligations en matière de respect des droits de l'Homme en situation de crise : le cas des droits économiques, sociaux et culturels	53
IV. 1 Évaluation des mesures d'austérité de la Grèce dans le cadre des normes relatives aux droits de l'Homme	54
V. Qui est responsable ?	57
V. 1. Vue d'ensemble	57
V. 2. Responsabilité territoriale en Grèce	58
V. 3. Vue d'ensemble des obligations extraterritoriales	59
V. 4. Exemples de responsabilité extraterritoriale : les États membres de l'UE	61
V. 5. Exemples de responsabilité extraterritoriale : l'Union européenne, ses institutions et ses agences	63
V. 6. Exemples de responsabilité extraterritoriale : le Fonds monétaire international	64
VI. Conclusions	66
VII. Recommendations	68

I. Introduction

L'Europe a connu récemment la pire récession économique depuis la Seconde Guerre mondiale. Il est désormais impossible de nier les conséquences désastreuses de la crise non seulement sur l'économie, mais également sur la démocratie et les droits de l'Homme. Par ailleurs, l'impact négatif de certaines politiques et mesures qui ont été appliquées en réponse à la crise sur les droits fondamentaux et l'ensemble de la société a été sous-estimé ou écarté parce que considéré comme dommages collatéraux inévitables – et par conséquent acceptables. Les experts dénoncent depuis longtemps les possibles effets néfastes de la crise sur le tissu social en Europe. Désormais, l'ampleur des dégâts ne fait plus de doute en Europe, surtout dans les pays qui — comme la Grèce — ont payé un plus lourd tribut à la crise. On ne peut plus ignorer ni remettre à plus tard les questions des responsabilités et des remèdes : qui est responsable et qui doit rendre des comptes ? Que pourrait-on et devrait-on faire pour réduire les impacts de la crise ?

a) Faire face à la crise : une approche (non) raisonnable ?

Avant d'analyser les conséquences de la crise sur les droits de l'Homme et les responsabilités qui en découlent, il est essentiel de s'interroger sur l'approche qu'ont adoptée les gouvernements et organisations internationales pour y répondre.

Les gouvernements ont répondu initialement à la crise en édictant des politiques monétaires et fiscales anticycliques qui visaient à garantir la protection sociale tout en réintroduisant une stabilité financière et en stimulant la demande économique.¹ Cependant, depuis 2010 la recherche de solutions est entrée dans une seconde phase. À partir de ce moment, la sauvegarde du système financier international est devenue une priorité, il n'est plus question de s'attaquer aux causes profondes de la crise² en y apportant des réponses. Au lieu de réformer le secteur financier pour éviter qu'il ne s'effondre de nouveau et de garantir une protection sociale minimale pour tous afin d'aider les sociétés à affronter les conséquences dévastatrices de la crise, les politiques fiscales contradictoires, les réductions dans les dépenses publiques, les réformes des retraites et l'affaiblissement de la protection des travailleurs visent à réduire les déficits publics et à gagner la confiance des marchés financiers.³

Pendant ce temps, les gouvernements ou les institutions internationales (financières et non financières) n'ont pas pris de véritables initiatives pour veiller au respect des droits de l'Homme et prendre en compte cette question dans les politiques, les programmes et, plus généralement, le débat sur la crise. Ils n'ont pas non plus été force de propositions pour trouver des solutions. Les droits de l'Homme ont été absents des discours et des préoccupations des gouvernements et des communautés internationales⁴ au moment d'établir les diagnostics et de proposer des remèdes. En réalité, il semble que la restriction des droits en général, mais surtout dans les domaines économique et social, est considérée comme une conséquence — inévitable et par conséquent tolérable — de la crise. Et pourtant, la réalité a montré que les mesures d'austérité qui ont été adoptées en Europe ne sont pas la seule réponse possible à la crise ni, du moins dans certains cas, la plus efficace.⁵

1. Commission européenne. *Plan européen pour la relance économique*. Novembre 2008. Banque mondiale. *Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia*. 2011.

2. Avid (L'association pour les droits de la femme et le développement), Centre of Concern, Centre for Economic and Social Rights, Centre for Women's Global Leadership, l'université Rutgers du New Jersey, le réseau DESC. *Bringing Human Rights to Bear in Times of Crisis: a human rights analysis of government responses to the economic crisis, Submission to the High-level Segment of 13th Session of the United Nations Human Rights Council on the global economic and financial crises*. Mars 2010.

Les auteurs, qui s'interrogent sur les causes profondes de la crise, se focalisent plus particulièrement sur les décennies de politiques économiques et financières irresponsables qui ont été mises en place avec l'illusion que les marchés seraient en mesure de s'autoréguler sans aucun contrôle ou surveillance externe.

3. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. *Protéger les droits de l'Homme en temps de crise économique*. Issue Paper. Novembre 2013

4. Voir le document le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. *Protéger les droits de l'Homme en temps de crise économique*. Issue Paper. Novembre 2013.

5. Dans son étude « Perspectives de l'économie mondiale » publiée en octobre 2012, le FMI a admis que les dommages économiques qu'ont causés les mesures d'austérité aux pays qui les ont appliquées ont été de bien plus grande ampleur que ce que les experts du FMI avaient prévu. D'autre part, ils ont également reconnu que les pays qui s'étaient engagés dans la relance économique, notamment l'Allemagne et l'Autriche, étaient arrivés à de bien meilleurs résultats que ce qui était attendu. Cette étude est disponible à l'adresse : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/c1.pdf>. Dans leur livre *The Body Economic: Why Austerity Kills* (disponible à l'adresse : <http://thebodyeconomic.com/>), David Stuckler et Sanjay Basu, des universités d'Oxford et de Stanford, soutiennent que la hausse des dépenses publiques en Suède, au Japon, en Allemagne et en Finlande a engendré une reprise économique plus rapide. Ils concluent donc que, par opposition, la réduction des dépenses contribue à prolonger la récession. Des experts ont affirmé que la réduction de la dette publique n'entraînait pas de relance économique, ce qui remet en cause la théorie prônant les mesures d'austérité dans l'ouvrage de Herndon (Thomas), Ash (Michael) et Pollin (Robert). *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*. PERI Working Paper Series : avril 2013. Disponible à l'adresse : http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf

Hormis les questions plus générales sur la pertinence de l'approche choisie pour faire face à la crise, les observations que l'on a pu faire dans les pays où les programmes d'austérité ont été systématiquement appliqués, ont suscité de vives interrogations sur la réelle efficacité de l'austérité dans la consolidation des budgets publics et le redressement des économies nationales.⁶ Si l'on s'en réfère à la situation dans les pays comme la Grèce, il semble qu'une telle approche risque, au contraire, d'aggraver la crise et de bafouer les droits fondamentaux⁷. De plus, même dans les pays où le choix de l'austérité a produit les effets attendus de relance de l'économie (au moins sur le plan de la macro-économie), la stabilisation financière a pesé lourd sur les droits et la protection sociale de la population, qui ont été sensiblement affaiblis, voire dans certains totalement sacrifiés.

b) La gestion de la crise : un échec en matière d'économie et de droits de l'Homme

Du fait de la crise, la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels (ESC) a été profondément et durablement remise en cause. Ce qui s'est traduit par : un chômage endémique, qui a atteint des niveaux record dans les pays comme la Grèce, plus particulièrement chez la plus jeune génération ; une dégradation de la protection des travailleurs et des conditions de travail en matière de sécurité et de santé ainsi que des négociations collectives ; des coupes drastiques dans les services publics, la sécurité sociale et les protections sociales ; des réformes fiscales régressives qui favorisent l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion ; une baisse des niveaux de vie chutant souvent en dessous du seuil reconnu par le droit international ; une augmentation des sans-abris ; des restrictions du droit à l'éducation qui découle des coupes budgétaires dans l'éducation et dans le personnel enseignant ; et enfin des coupes dans les dépenses de santé.

Toutefois, l'impact de la crise sur les droits de l'Homme ne se limite pas uniquement à la restriction des droits économiques, sociaux et culturels. Les droits civils et politiques ont ne sont pas en reste. L'agitation sociale et la frustration qu'ont engendrées les mesures d'austérité ont suscité un mécontentement généralisé et des manifestations d'une ampleur sans précédent, qui se heurtent à une répression toujours plus violente de la part des autorités. Les atteintes aux autres droits sont aussi de plus en plus fréquentes : sont notamment concernés les droits à la liberté de rassemblement et d'association, à la liberté d'expression, à la liberté de presse ainsi que le droit à un recours effectif, alors que le droit des peuples à participer à la prise de décisions a été considérablement restreint.

La restriction de ces droits, associées à l'accès réduit des citoyens aux services essentiels et à l'incapacité manifeste de l'État à résoudre les problèmes, a encouragé la méfiance de la population à l'encontre des gouvernements. Étant donné que les autorités agissent sans consultation ou contrôle démocratique, et ne parviennent pas à répondre aux besoins essentiels de la population, leur légitimité s'en trouve de plus en plus affaiblie. Cette situation a poussé les populations à chercher refuge dans des idéologies extrémistes qui prétendent offrir des alternatives au système actuel. Les États semblent de moins en moins capables de contenir ces idéologies, ils les tolèrent parfois comme un moyen de faire porter les frustrations de la population sur des boucs émissaires traditionnels comme les immigrants.

c) Une situation d'urgence interminable

Par ailleurs, les politiques et les mesures, conçues pour répondre à ce qui avait d'abord été perçu comme une situation d'urgence, se sont pérennisées. Avec le maintien de l'état d'urgence, le système d'équilibre des pouvoirs démocratiques acquis et le recours régulier à la démocratie participative ont été négligés.⁸

6. Le FMI (Fonds monétaire international) a reconnu dans son dernier rapport sur la Grèce, certaines déficiences dans les programmes qui avaient été négociés avec la Grèce : « On a pu clairement observer de bons résultats au moment où l'Accord de conformité du programme SBA (mai 2010- mars 2012) a été conclu. [...] Cependant, des échecs flagrants sont également à déplorer. La confiance du marché n'a pas été rétablie, le système bancaire a perdu 30 % de ses avoirs et l'économie a connu une récession bien plus profonde que prévu avec un niveau de chômage exceptionnellement élevé. La dette publique a atteint un tel niveau qu'elle a finalement dû être restructurée, causant des dommages collatéraux aux bilans également affaiblis par la récession. La compétitivité s'est accrue sous l'effet de la baisse des salaires, mais les réformes structurelles ont été suspendues et les gains de productivité ont été de courte durée. » Passage tiré de la synthèse du rapport national 13/156 sur la Grèce « Greece: Ex-post evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-by-Arrangement ». FMI, juin 2013. Vous pourrez trouver dans ce rapport d'autres passages critiques à l'égard du programme d'austérité de la Grèce. À la page 32 du rapport, § 68 : « [...] Nous devons tirer des leçons de la situation. Le programme qui a mis en place l'accord de conformité (SBA) a évité une situation de défaut de paiement et a limité la contagion de la zone euro. La Grèce a pu résister pour rester dans la zone euro, malgré une récession extrêmement profonde et un taux de chômage exceptionnellement élevé. Le programme n'a pas pour autant rétabli la croissance et permis de regagner des parts de marché comme il s'y était engagé. »

7. De plus, même dans les pays qui ont fait le choix de l'austérité et qui ont atteint, dans une certaine mesure, les objectifs fixés de relance économique (au moins en termes de macro-économie), le rétablissement financier a porté trop de préjudices aux droits de l'Homme et au système de santé, qui ont été sensiblement affaiblis, voire dans certains cas sacrifiés.

8. Comme le stipule un rapport récent publié par le Huffington Post et inspiré de l'étude de Gallup « Global States of Mind 2014 », qui montre que la Grèce arrive au troisième rang des pays qui détestent le plus leur gouvernement. Ce document est disponible à l'adresse : <http://247wallst.com/special-report/2014/10/17/12-countries-that-hate-their-government-most/>.

Au niveau national et international, la situation « exceptionnelle » — en grec : « *Ektroph (Ectropi)* », qui signifie anomalie, hors de l'état des choses habituel — est devenue la « norme » progressivement, sans que l'on y prête attention. Ce changement général risque de remettre en cause les valeurs, principes et droits garants du bon fonctionnement et de l'existence même d'une société démocratique.

Des pays comme la Grèce ont subi la crise de plein fouet. Pour ce pays, la crise a si profondément bouleversé le fonctionnement normal de l'État et de la société qu'il est difficile de déterminer si et quand les choses reviendront à la normale⁹. Un état des choses qui est devenu potentiellement irréversible dans la mesure où a été établie une nouvelle « normalité », dans laquelle ce qui était considéré comme étant encore inconcevable il y a à peine quelques années est désormais facilement accepté.

Il est ainsi devenu de moins en moins fréquent d'évoquer « la crise en Europe », notamment dans les pays comme la Grèce : la situation que nous vivons aujourd'hui n'a plus aucun caractère exceptionnel ni provisoire, nous ne sommes plus dans une « situation de crise » à proprement parler. Au lieu de cela, nous sommes en pleine transition — un phénomène bien amorcé en Grèce — vers un nouvel état des choses dans lesquels les standards qui étaient la norme, notamment en matière de droits de l'Homme, de démocratie et d'État de droit, sont remis en question, affaiblis et potentiellement compromis.

Par ailleurs, nous assistons également à un changement dans le processus décisionnel sur les questions qui sont normalement du ressort de la souveraineté nationale. En l'occurrence, un nouveau modèle politico-économique, dans lequel le pouvoir *de facto*¹⁰ est de plus en plus exercé par des forces supranationales, semble avoir progressivement remplacé le rôle des États-nations. Ce changement s'étend bien au-delà des limites dans lesquelles ces États ont légitimement et volontairement abandonné leur souveraineté à ces organisations internationales — principalement l'Union européenne¹¹ — auxquelles ils appartiennent.

d) L'observatoire de la Grèce

Dans ce contexte, la Grèce — pays européen le plus durement touché par la crise, où les effets dévastateurs ont laissé leur marque et la transition s'est installée bien plus rapidement que dans tous les autres pays — est devenue un terrain d'observation pour mesurer les impacts de la crise sur les droits de l'Homme et les transformations historiques plus profondes qui en découlent.

De nombreux pays ont commencé à s'interroger pour savoir jusqu'à quel point la crise — et les politiques et les programmes conçus pour y faire face — avaient restreint ou bafouer l'ensemble des droits de l'Homme. Ils ont également cherché à savoir dans quelles conditions pouvaient s'exercer ces restrictions et violations en toute légalité. Parallèlement, le besoin de désigner les responsables est devenu très vite impératif, anticipant la nécessité de rassembler les preuves, d'évaluer la situation au regard des règles internationales en matière de droits de l'Homme et enfin de rechercher les responsabilités. Entre-temps, il est devenu crucial de réfléchir aux moyens à mettre en place pour que les différents acteurs impliqués dans la résolution de la crise fassent en sorte de mesurer et éviter ou, tout au moins, d'atténuer les effets néfastes des politiques à venir sur les droits de l'Homme et de contenir la dérive de la démocratie et des droits de l'Homme que l'on peut constater actuellement en Grèce et dans d'autres pays d'Europe.

En partant de l'exemple de la Grèce, pour pouvoir en tirer des conclusions et les appliquer si possible à d'autres pays en Europe, La FIDH a décidé de réaliser une étude sur les questions que nous venons d'évoquer dans le but d'en tirer des conclusions et de les exposer dans le présent rapport.

Le rapport n'a pas pour objet de fournir une documentation exhaustive des effets néfastes que la crise produit sur les droits de l'Homme en Grèce, mais plutôt un aperçu général de la situation et des enjeux auxquels le pays est confronté à partir d'exemples tirés d'observations, d'interviews et de recherches documentaires, qui serviront à dégager des conclusions plus générales.

9. Cependant il n'y a pas que la Grèce qui a connu un tel recul : les exemples irlandais, portugais, espagnol et maintenant chypriote ont montré que les contraintes qui peuvent être imposées aux sociétés au nom d'un intérêt public mal défini sont potentiellement illimitées. Il semble qu'elles aient souvent eu la primauté sur les droits et les intérêts protégés par la constitution.

10. La question de savoir si ce pouvoir et la manière dont les institutions internationales ont géré la crise, peuvent également être considérés comme ayant un fondement légal et, par conséquent, être exercés *ipso jure*, est en cours de discussion.

11. Qui plus est, les décisions qu'ont prises ces entités supranationales ont parfois remis en cause, par le passé — et c'est de plus en plus fréquent aujourd'hui — des obligations fondamentales, auxquelles les États, ou ces entités elles-mêmes, ont souscrit en vertu des traités et conventions internationaux dont ils sont signataires et/ou en vertu de leur propre constitution et traités fondateurs.

I. 1. Méthodologie

Dans le but de rassembler des preuves nécessaires à l'établissement du présent rapport et des informations de premier plan sur la situation en Grèce, la FIDH a mené une mission d'enquête dans le pays pendant la période allant du 19 au 29 janvier 2014.

La délégation chargée de cette mission était composée de : Noeline Blackwell, vice-présidente de la FIDH et directrice de FLAC (Free Legal Advice Centres), organisation membre de la FIDH en Irlande ; Elena Crespi, chargée du bureau du Programme de l'Europe de l'Ouest de la FIDH ; et Sylvain Aubry, consultant indépendant pour l'ONG américaine GI-ESCR (Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights), spécialisée en droits économiques, sociaux et culturels. La GI-ESCR et la FIDH, qui sont membres du consortium des obligations extraterritoriales (ETO),¹² ont fait équipe pour ce projet. Cette mission a été préparée et menée en étroite collaboration avec l'organisation membre de la FIDH en Grèce, la ligue hellénique pour les droits de l'Homme (HLHR), qui a également accompagné la délégation durant la mission.

La délégation de la FIDH a passé huit jours à Athènes et a rencontré tout un panel d'intervenants. Parmi eux :

- Calliope Spanou, médiatrice grecque et ses députés ;
- M. Kostis Papaioannou, président de la Commission nationale grecque pour les droits de l'Homme (NHCR)¹³ ;
- M. Giorgos Tsarabopoulos, responsable du bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) en Grèce ;
- les représentants du réseau d'enregistrement des violences racistes, un projet mené conjointement par NHCR et UNHCR qui vise à recenser les incidents et les crimes racistes ;
- les représentants des communautés de migrants et des organisations qui travaillent avec les migrants et les demandeurs d'asile ;
- des militants impliqués dans des actions visant à combattre l'extrême droite ;
- des représentants du secteur de la santé issus des deux principaux hôpitaux publics d'Athènes et d'autres qui exercent dans le secteur privé ;
- des personnels enseignants issus des établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur ;
- des représentants de la Confédération générale des travailleurs grecs (GSEE), le syndicat le plus important de Grèce, affilié à la Confédération syndicale internationale (en anglais International Trade Union Confederation ou ITUC) et la Confédération européenne des syndicats (en anglais European Trade Union Confederation ou ETUC) ;
- des juristes spécialistes de différents domaines du droit, principalement du droit constitutionnel et pénal, de la législation du travail et des migrants ;
- des journalistes issus de la société de radiodiffusion hellénique désormais fermée, ERT (Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση) et de plusieurs autres médias et ;
- des représentants de la société civile, et notamment des représentants de Praksis, une ONG qui offre une aide médicale, sociale et juridique aux plus démunis et aux marginalisés.

La mission a également rencontré des représentants de l'État, au niveau local (municipal) et national. Elle a notamment pris contact avec des représentants des ministères de la Justice, de l'Ordre public et de la protection du citoyen, de l'Intérieur ainsi qu'avec le Maire d'Athènes. Se sont également réunis officieusement, les délégués de la FIDH avec des hauts fonctionnaires de la banque centrale grecque, ainsi que Yannis Milios, le conseiller économique du principal parti d'opposition Syriza. Enfin, la mission et M. Johannes Luchner¹⁴, directeur adjoint du Groupe de travail de l'Union européenne pour la Grèce — créé par la Commission européenne en 2011 pour apporter à la Grèce une assistance technique en vue d'appliquer les programmes d'ajustement UE/FMI — se sont également rencontrés.

La délégation FIDH s'est rendue dans des hôpitaux : les hôpitaux publics d'Evangelismos dans le centre d'Athènes et de Nikaia à Piraeus ; dans une clinique sociale dirigée par l'ONG Praksis dans le centre d'Athènes, et dans le centre de détention pour femmes Elaionas à Thèbes, où elle a rencontré le directeur adjoint et un autre membre du personnel. Elle

12. Le consortium ETO est un réseau qui rassemble environ 80 organisations de la société civile et universitaires autour des droits de l'Homme. Créé en 2007, il s'efforce de faire avancer les ETO (obligations extraterritoriales, c'est-à-dire les obligations de l'État pour faire respecter les droits de l'Homme à l'encontre des individus déplacés en dehors de leurs frontières) et de combler les disparités en matière de protection des droits de l'Homme qui sont apparues en raison de leur négligence. Vous trouverez plus d'information sur le consortium ETO à l'adresse : <http://www.eticonsortium.org/en/about-us/eto-consortium/> et sur la GI-ESCR à l'adresse : <http://globalinitiative-escr.org/>

13. La Commission nationale grecque pour les droits de l'Homme est l'institution nationale des droits de l'Homme grecque qui appartient au réseau européen des Institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI).

14. Pour en savoir plus sur le Groupe de travail européen pour la Grèce, voir le lien suivant : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_fr.htm

a également visité des zones d'Athènes où commerces et petites entreprises ont fermé en raison de la crise économique, et le centre historique où résident et travaillent désormais la plupart des immigrés après que les Grecs aient abandonné la zone pour aller peupler les quartiers périphériques de la ville. Les questions liées à l'exclusion sociale et à la marginalisation ont été évoquées par les représentants et le psychologue qui travaille avec des individus touchés par les problèmes de toxicomanie et le VIH.

La mission s'est ensuite rendue à Thessalonique, deuxième plus grande ville de Grèce (322 240 habitants) et capitale de la Macédoine, où elle a passé deux jours. À cette occasion, elle a pris contact avec des avocats qui proposent une assistance juridique gratuite à ceux qui ne sont pas en mesure de payer les frais de représentation d'un avocat, notamment l'équipe stratégique du contentieux de la Ligue hellénique des droits de l'Homme, des représentants du Conseil grec pour les réfugiés et d'autres juristes et experts en droit. Les délégués ont échangé avec les représentants des ONG Praksis (agence de Thessalonique) et ARSIS et du nouveau projet « Solidarity Now » financé par la Open Society Foundation. Tous proposent une assistance juridique et/ou médicale à ceux qui en ont besoin. La mission s'est ensuite rendue à l'agence Praksis et à la Social Clinic of Solidarity à Thessalonique qui mettent à disposition de ceux qui ne peuvent plus bénéficier du régime public de santé une assistance médicale gratuite. Sur place, la FIDH a pu interroger quelques patients. Après quoi, elle a rencontré des représentants de l'action de solidarité à l'encontre des femmes (Initiative for Solidarity with Women) pour recueillir des informations sur l'impact de la crise sur les femmes. Enfin, la délégation a rencontré le maire, ses employés municipaux, accompagnés du chef de police et d'autres fonctionnaires de police au commissariat de Thessalonique.

La mission a passé une demi-journée à Volos, ville portuaire de Thessalie et chef-lieu du district régional de Magnésie (144 449 habitants), où elle a rencontré le maire pour discuter des répercussions de la crise sur la zone périphérique qui a été durement touchée par la récession. Elle y a également pris contact avec un jeune homme dont le procès pour avoir publié un dessin satirique sur un réseau social a défrayé les chroniques cette semaine-là, montrant ainsi les limitations de plus en plus fréquentes affectant la liberté d'expression dans le pays.

À la suite de ce voyage d'investigation, la FIDH a rencontré à Bruxelles des représentants de la Direction générale de la justice, du programme de financement « Droits fondamentaux et citoyenneté » (JUST), de la Direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN) et de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL) de la Commission européenne. La délégation a également échangé par courrier électronique des informations avec la Banque centrale européenne, et a tenu une conférence téléphonique, suivie d'échanges de courriers électroniques avec des représentants du Fonds monétaire international (FMI) à Washington.

Ce projet a été conduit par la FIDH et son organisation membre : la ligue hellénique pour les droits de l'Homme en collaboration avec l'ONG GI-ESCR (Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights).

La FIDH a déjà mené plusieurs missions d'investigation en Grèce et a publié des rapports pour documenter et dénoncer les violations des droits de l'Homme sous le régime des colonels (1967-1974).

II. Contexte

Depuis que la « crise de la dette » a frappé la Grèce une première fois fin 2009, la population grecque s'est vue infliger une série de mesures d'austérité dont l'application — qui a été décidée conjointement par le gouvernement grec, l'Union européenne (UE) et le Fonds monétaire international (FMI) — conditionnait l'obtention d'une aide financière internationale. Ces mesures, qui ont engendré une réduction drastique et immédiate des dépenses publiques, ont été accompagnées par une flambée du chômage et de la pauvreté, une période de troubles politiques, de dépression économique et d'agitation sociale.

a) Avant la crise

Avant la crise financière mondiale et depuis le milieu des années 1990, la Grèce était en plein essor économique. Le gouvernement grec avait en effet pu bénéficier plus facilement de crédit à taux bas, d'autant plus facilement que le pays était membre de l'Union monétaire européenne et avait adopté l'euro en 2001. La Grèce a donc emprunté des montants considérables auprès des banques européennes pour financer ses importations, ses dépenses publiques et les Jeux olympiques 2004.¹⁵

Cette expansion économique s'est traduite par de réelles avancées sociales dans le pays : le taux de chômage a baissé pour tomber au niveau de la moyenne européenne en 2008 (autour de 7 %), les résultats scolaires ont progressé, la situation sanitaire s'est améliorée et dépasse la moyenne des pays de l'OCDE et la mortalité infantile a considérablement diminué. Toutefois, malgré la hausse substantielle des dépenses sociales, la disparité des revenus et la pauvreté relative n'affichent pas de meilleurs résultats.¹⁶ Les disparités entre les différents groupes de population se sont même maintenues, c'est le cas notamment pour les taux d'emploi entre les hommes et les femmes en âge de travailler.¹⁷ Malgré l'amélioration de la situation sociale avant le début de la crise, le système de protection social de la Grèce était pauvre et mal préparé pour faire face aux répercussions sociales de la crise. En 2009, les dépenses sociales, à l'exception des retraites et de la santé, étaient sensiblement en dessous des standards européens avec un PIB annuel à hauteur de seulement 4,25 %. D'après les estimations de l'OCDE, les prestations sociales ne servaient à réduire la pauvreté que dans une moindre mesure, soit environ un tiers de la moyenne de la zone euro. Ces mauvais résultats s'expliquent par une mauvaise définition de la cible, une mauvaise évaluation par rapport aux revenus pour les bénéficiaires et une trop grande dépendance des prestations contributives.¹⁸ Par conséquent, lorsque des milliers de travailleurs ont perdu leur emploi en raison de la crise, ni eux ni leurs proches n'ont eu accès aux avantages sociaux. Certains de ces avantages, tels que les allocations familiales, ont pourtant profité aux riches et aux pauvres dans les mêmes proportions. Ainsi, l'OCDE estimait que seuls 50 % des bénéficiaires de ces prestations représentaient 30 % de la population la plus pauvre. Dans ces conditions, les groupes de population les plus vulnérables couraient le risque de ne recevoir aucune aide de l'État lorsque la crise a pris de l'ampleur.¹⁹

b) Au bord de la faillite

Le crédit international sur lequel la Grèce a fondé sa croissance économique n'a pas engendré de hausse des exportations et des recettes du pays. C'est pourquoi, malgré une augmentation de 4,5 % du PIB de la Grèce entre 2000 et 2007, les déficits budgétaire et commercial du pays ont considérablement augmenté. Parallèlement, les faibles recettes fiscales, l'évasion fiscale de plus en plus répandue, les déficiences de l'administration fiscale et la corruption généralisée ont entraîné l'économie de la Grèce vers une situation de crise inévitable. En outre, pour que le pays soit maintenu dans les

15. Lumina (Cephas) pour le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 25e session. « Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. » - Addendum à *Mission to Greece* (22 - 27 April 2013). 5 mars 2014

16. Le taux de pauvreté relative de la population grecque était autour de 13 % de 1986 à 2009. Voir le rapport de l'OCDE, « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece » V. Koutsogeorgopoulou, M. Matsaganis, C. Leventi, J-D. Schneider. 2014. Tableau 1. p. 9.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.* p.16. Si l'on prend l'exemple de l'accès aux soins de santé, les politiques de couverture d'assurance santé n'ont fait l'objet d'aucune réforme pour accompagner les coupes dans les dépenses publiques sur la santé et la montée du chômage. L'OCDE révèle qu'environ 10 % de la population grecque, notamment les chômeurs longue durée et les ouvriers indépendants qui n'ont pas réglé leurs contributions sociales, n'ont pas droit à l'assurance maladie, mais uniquement aux traitements d'urgence. Ce pourcentage est susceptible d'augmenter dans un contexte de croissance du chômage longue durée où les demandeurs d'emploi ne sont couverts par le système d'assurance santé que pendant les 2 premières années de leur période de chômage. *Ibid.* p. 35-37.

orientations de la zone euro, les différents gouvernements grecs ont dissimulé la situation avec la complicité des banques étrangères.²⁰

En octobre 2009, le Premier ministre grec de l'époque et leader du principal parti socialiste PASOK, George Papandreou, a révélé que les précédents gouvernements avaient sous-évalué le déficit budgétaire du pays ces dernières années et revu à la hausse le déficit public de la Grèce en 2009, de 5 % à 13,5 % du PIB. Face à cette situation et à la crise mondiale, la Grèce a été prise d'assaut par des vagues spéculatives d'investisseurs du monde entier qui ont imposé des taux d'intérêt prohibitifs et creusé la dette souveraine grecque. Les agences de notation internationales ont abaissé la cote des obligations grecques et l'accès du pays aux marchés financiers internationaux a été fortement restreint, ce qui a entraîné la Grèce dans la crise actuelle.²¹

c) Réaction face à la crise

Avant de se tourner vers la communauté internationale pour demander une assistance financière, le gouvernement grec avait déjà adopté une première série de mesures d'austérité entre février et mars 2010 dans le but de réduire les problèmes financiers de la Grèce.²² En avril 2010, George Papandreou avait alors sollicité une aide financière pour son pays auprès des partenaires européens et mondiaux pour éviter la faillite.²³ Un premier renflouement de la Grèce a été conclu le 2 mai 2010 entre le gouvernement grec et la toute nouvelle *troïka*, comité tripartite composé du FMI, de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Commission européenne (CE).²⁴ L'octroi d'un montant de 110 milliards d'euros pour renflouer les caisses de l'État était soumis à la condition que la Grèce mette en place un Programme d'ajustement économique qui devait être entériné, par un protocole d'entente international, dans le cadre d'un accord conclu entre la Grèce et la Troïka. Lorsqu'il a été question d'octroyer à la Grèce un second prêt, les conditions étaient identiques. Un nouveau prêt de 130 milliards d'euros, était conclu dans la seconde moitié de 2011 puis finalement approuvé en mars 2012 par l'intermédiaire d'une autre circulaire donnant lieu à un deuxième Programme d'ajustement économique. Le premier sauvetage financier s'étant révélé insuffisant pour résoudre les problèmes sociaux et financiers de la Grèce.

Les deux programmes d'ajustement stipulaient que les prêts dont la Grèce avait désespérément besoin pour éviter le défaut de paiement et rester dans la zone euro lui seraient accordés sous réserve qu'elle mette en place des mesures d'austérité fiscales drastiques. Parmi les mesures d'austérité, le premier programme exigeait la privatisation des avoirs publics à hauteur de 50 milliards d'euros d'ici la fin de 2015 et la mise en œuvre de réformes structurelles qui étaient destinées à accroître la compétitivité de l'économie grecque et à soutenir sa croissance. Il se trouve que ces mesures se sont révélées préjudiciables au système de protection sociale de la Grèce, notamment dans le domaine de la santé publique et de l'emploi. L'octroi du second prêt, était également soumis à condition : la restructuration de la totalité de la dette publique de la Grèce détenue par des créanciers privés — projet plus connu sous le nom d'« Initiative du secteur privé », qui a vu le jour en mars 2012.²⁵

Les mesures d'austérité que le gouvernement grec a adoptées depuis 2010 interviennent à plusieurs niveaux dans les dé-

20. Lumina (Cephas) pour le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 25e session. « Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. » Addendum à *Mission to Greece* (22 - 27 April 2013). 5 mars 2014. § 20. Voir également les articles : De Spiegel. « Greek Debt Crisis: How Goldman Sachs Helped Greece to Mask its True Debt ». 8 février 2010. Disponible à l'adresse : <http://www.spiegel.de/international/europe/greek-debt-crisis-how-goldman-sachs-helped-greece-to-mask-its-true-debt-a-676634.html>. The New York Times. « Wall St. Helped Greece to Mask Debt Fueling Europe's Crisis ». 13 février 2010. Disponible à l'adresse : http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?pagewanted=all&_r=0. The Telegraph. « Greece rattled by 'hidden debt' controversy ». 2 février 2010. Disponible à l'adresse : http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/ambroseevans_pritchard/7140233/Greece-rattled-by-hidden-debt-controversy.html.

21. Lumina (Cephas) pour le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 25e session. « Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights ». Addendum à *Mission to Greece* (22 - 27 April 2013). 5 mars 2014.

22. BBC News. « Greece unveils austerity programme to cut deficit » Disponible à l'adresse : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8494849.stm>. 3 février 2010. The Guardian. « Greece unveils radical austerity package ». Article disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/business/2010/mar/03/greece-austerity-measures>. 3 mars 2010. BBC News. « Greece backs new round of tax rises and spending cuts ». Disponible à l'adresse : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8546589.stm>. 3 mars 2010.

23. The New York Times. « Greece, out of ideas, requests global aid ». 23 avril 2010, disponible à l'adresse : http://www.nytimes.com/2010/04/24/business/global/24drachma.html?_r=0

24. Pour en savoir plus sur les origines et le rôle de la Troïka, se référer à l'ouvrage de Pisani-Ferry (J.), Sapir (A.), Wolff (G.). *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*. Bruegel Blueprint Series, 2013. Volume XIX.

25. The Guardian. « Eurozone crisis: banks agree 50% reduction on Greece's debt ». Article disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/27/eurozone-crisis-banks-50-greece>. 27 octobre 2011. Cf. la déclaration de Charles Dallara et de Jean Lemierre, co-présidents, « Steering Committee of the Private Creditor-Investor Committee for Greece ». Institute of International Finance, 9 mars 2012.

penses sociales : elles ont un impact notamment sur le marché du travail, les retraites, les impôts, les prestations sociales, l'emploi dans les secteurs publics et la santé. En février 2012, afin de garantir son second plan de sauvetage international, la Grèce a accepté un plan d'austérité prévoyant de supprimer 150 000 emplois de fonctionnaires d'ici 2015 et de geler les recrutements dans le secteur public.²⁶ Le 13e et 14e mois de salaire payés aux fonctionnaires et aux employés des entreprises publiques ont été progressivement supprimés et les salaires du secteur public qui avaient d'abord été gelés au niveau de 2009²⁷, ont ensuite fait l'objet d'une série de réductions.²⁸ Le 13e et 14e mois de retraite ont également été sacrifiés en 2010, ainsi que le 13e et 14e mois de l'allocation EKAS, prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources qui est destinée aux bénéficiaires de retraites et de pensions de survie.²⁹

Comme exigé par le plan d'austérité de février 2012³⁰, le salaire minimum a été réduit de 22 % pour tous les employés de plus de 25 ans et de 32 % pour les employés de moins de 25 ans, légalisant ainsi le paiement de salaires inférieurs au niveau de pauvreté pour les jeunes en Grèce.³¹ Les allocations chômage ont également été réduites d'environ 20 % : elles s'élèvent désormais à 360 euros par mois et seront payées sur une période de 3 à 9 mois, en fonction des dossiers de cotisation.³² Par ailleurs, le marché du travail a connu une série de réformes³³ qui a réduit les primes et indemnités chômage, écourté³⁴ le préavis de licenciement et fragilisé la négociation collective en assouplissant le principe dit « de faveur » et en donnant la priorité aux accords d'entreprise sur les accords de convention collective.³⁵

Un certain nombre de mesures ont également été adoptées visant à faire supporter aux citoyens grecs une charge fiscale de plus en plus lourde. En même temps, la Grèce a été la cible de critiques pour avoir été trop laxiste pour combattre l'évasion fiscale.³⁶ Des prélèvements spéciaux et des « impôts d'urgence » ont par exemple été prélevés sur les retraites, les professions libérales et indépendantes, les biens immobiliers et les hauts revenus, et la structure de l'impôt sur le revenu a été modifiée trois fois entre 2010 et 2012 (en avril 2010, en octobre 2011 et en décembre 2012).³⁷ Les impôts indirects ne sont pas en reste : pour preuve la hausse de la TAV, avec un taux qui est passé de 19 à 23 % en 2010 et du droit d'accise sur le fuel, l'alcool, le tabac et les articles de luxe.³⁸ Ces facteurs ont engendré une réduction du pouvoir d'achat des foyers en Grèce et une inflation dangereuse dans un contexte de récession économique où les revenus sont en baisse³⁹. De nombreuses sociétés ont fait faillite ou ont dû relocaliser à l'étranger⁴⁰ alors que le marché de l'emploi est en perte de vitesse avec une hausse considérable des demandeurs d'emploi.⁴¹

26. ABC. « Greece's MPs clear way for \$170b bailout ». 13 février 2012. Article disponible à l'adresse : <http://www.abc.net.au/news/2012-02-13/greece-votes-in-favour-of-austerity-plan/3826308>.

27. Cf. le rapport de Leventi (C.), Matsaganis (M.). « Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009-2012 ». EUROMOD Working Paper No. EM 14/13. 2013

28. Wearden (G.). « Greece austerity plan: what is being voted on ». The Guardian. 29 juin 2011. Article disponible à l'adresse : www.theguardian.com. Labour Research Department. « The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis ». Article disponible à l'adresse : http://www.epsu.org/IMG/pdf/Pay_cuts_report.pdf

29. Cf. Leventi (C.) et Matsaganis (M.). Document de travail EUROMOD. 2013

30. Loi 4046/2012

31. Le Comité européen des droits sociaux a jugé que cette mesure enfreignait le droit des travailleurs à une rémunération juste. Voir plainte No. 66/2011. Décision sur le fond. 23 mai 2013.

32. Cf OCDE, « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece ». Op. cit., 2014.

33. Lois 4019/2011, 3996/2011, 3986/2011, 4024/2011 et 4052/2012

34. Lois 3863/2010

35. Loi 3899/2010. Voir Conseil des droits de l'Homme. *Lumina (Cephas)*. 25^{ee} session. Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. - Addendum Mission to Greece (du 22 au 27 avril 2013), 5 mars 2014.

36. Cf. OCDE. *OECD Economic Surveys – Greece. Novembre 2013 - Overview*, 2013. Disponible à l'adresse http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC_Overview_Eng_2013.pdf. OCD. *Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece*. Op. cit. 2014

37. Voir OCDE/OECD. *Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece* Op. cit. 2014. p. 64.

38. Cf. Leventi (C.), Matsaganis (M.), *Document de travail* EM 14/13 EUROMOD *Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009-2012*. 2013

39. D'après les données de la Banque mondiale, le PIB par habitant en Grèce était de 28 452 dollars en 2009, pour tomber à 22 442 dollars en 2012, représentant une baisse de 21,2 %. Ces données sont disponibles à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

40. *The Economist* a rapporté que : « Depuis avril 2008 le nombre d'entreprises affiliées à l'IKA – régime de sécurité sociale grec le plus important du pays – avait baissé de 119 000, ce qui représente une baisse de 38%. Dans un climat aussi hostile, les entreprises ne peuvent pas se contenter de se serrer la ceinture. La relocalisation est une stratégie de survie de plus en plus utilisée ». Voir l'article de *The Economist*. « Outrageous fortune » du 2 novembre 2013, disponible à l'adresse : www.economist.com.

41. Voir la feuille d'information de la Commission européenne. *2013 SBA Fact Sheet – Greece*. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/greece_en.pdf.

Autre exemple de réformes structurelles dont les effets néfastes sur la société ont été largement dénoncés⁴² : le deuxième Programme d'ajustement économique qui exigeait que la Grèce plafonne ses dépenses publiques dans le secteur de la santé à 6 % du PIB et limite les dépenses publiques pour la prise en charge des médicaments destinés aux patients externes à 2 milliards d'euros d'ici 2014. Le gouvernement grec s'est également engagé à réduire le nombre de médecins d'au moins 20 % d'ici 2013.⁴³ Ces restrictions ont imposé une réforme en profondeur du système de santé qui n'a eu d'autre objectif que de réduire les dépenses publiques dans le secteur de la santé à un niveau jamais franchi par les États membres de l'Union européenne avant 2004.⁴⁴ Les dépenses de santé en Grèce ont diminué de 11 % au cours des années 2010 et 2011, la plupart des coupes dans les dépenses publiques se sont traduites par des baisses de salaires et des réductions de personnel dans le secteur de la santé, ainsi qu'une diminution des dépenses pour la prise en charge des médicaments.⁴⁵ Ces coupes ont été engagées au moment où la crise a considérablement augmenté les besoins de la population grecque⁴⁶ en termes de soins de santé et où les gens qui étaient en mesure de s'offrir des soins dans le privé ont été nombreux à se tourner vers des établissements de santé publics. Dans ce contexte, la charge de travail du personnel médical a augmenté et les listes d'attente se sont rallongées. De plus, malgré une pauvreté rampante et des revenus en baisse en Grèce, le gouvernement a entrepris plusieurs démarches visant à faire peser une plus grande part des dépenses de santé sur les patients : en 2011, par exemple, les contributions pour les visites de patients externes ont augmenté et les cotisations pour les médicaments sur ordonnance ont subi une hausse de 10 % ou plus selon la pathologie.⁴⁷ Par ailleurs, les consultations auprès des médecins du Centre de santé de l'organisation nationale grecque (EOPYY) sont désormais payantes. Notamment, les médecins d'EOPYY ne peuvent désormais prescrire qu'un nombre limité de consultations gratuites par mois (200 maximum) pour les patients bénéficiant d'une assurance santé.⁴⁸ Une fois cette limite atteinte, les patients doivent s'acquitter du coût total de la consultation. Cette situation dissuade les gens de venir en consultation, d'autant plus qu'il n'y a pas moyen de savoir à l'avance si vous devrez ou non régler la consultation. Ces réformes de santé parmi d'autres, alliées à la perte par de nombreux demandeurs d'emploi longue durée de leur couverture d'assurance santé, ont sérieusement compromis l'accès à la santé en Grèce.

d) Troubles et agitation sociale : la crise économique devient politique

L'adoption des mesures d'austérité et les impacts sociaux qui ont suivi, n'ont pas suscité l'adhésion immédiate de la population grecque. En dehors de la déroute économique, la Grèce a été la scène de troubles politiques et d'agitation sociale donnant lieu à des mouvements de protestation et des émeutes dans tout le pays. Depuis le début de la crise, des grèves et des manifestations ont été organisées pour protester contre l'adoption des programmes d'ajustement et des mesures d'austérité consécutives. Dans certains cas, des manifestations pacifiques ont fait place à de violents affrontements avec la police, entraînant parfois des conséquences tragiques, dont la mort de plusieurs victimes. Le 5 mai 2010, alors que le parlement grec est en train d'étudier un plan d'austérité conçu pour mettre en place le programme d'ajustement qui venait d'être adopté, 100 000 manifestants ont envahi les rues d'Athènes à l'occasion d'une grève nationale. Les manifestations ont tourné à la violence donnant lieu à des altercations avec la police chargée d'assurer la sécurité du parlement grec. Des immeubles, notamment la tour de la banque Marfin, ont été incendiés dans les environs où trois employés, dont une femme enceinte, ont perdu la vie.⁴⁹ Un an plus tard, en mai 2011, les manifestants qui protestaient contre l'austérité se sont mobilisés au sein d'un mouvement pacifique connu sous le nom de « Mouvement des citoyens indignés » (*Κίνημα Αγανακτισμένων Πολιτών*, *Kínima Aganaktisménon-Politón* en grec), inspiré des « *Indignados* » espagnols. Depuis le 25 mai, lorsque les manifestations ont débuté, jusqu'en juillet, voire août 2011, dans certaines villes, des milliers de

42. Kentikelenis, Karanikolos (M.), Reeves (A.), McKee (M.), Stuckler (D.). *Greece's health Crisis: from austerity to denialism*, in *The Lancet*. 2014. 383: 748-53. Kentikelenis (A.), Karanikolos (M.), Papanicolas (I.), Basu (S.), McKee (M.), Stuckler (D.). « Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy » in *The Lancet*. 2011. 378: 1457-58. Kondilis (E.), Giannakopoulos (S.), Gavana (M.), Ierodiakonou (I.), Waitzkin (H.) et Benos (A.). « Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case », in *American Journal of Public Health*. Juin 2013. Vol. 103, No. 6, p. 973-979.

43. Voir le rapport de la Commission européenne. « The Second Economic Adjustment Programme for Greece ». Première édition : décembre 2012. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf.

44. Cf. Kentikelenis (A.), Karanikolos (M.), Reeves (A.), McKee (M.), Stuckler (D.). « Greece's health Crisis: from austerity to denialism » in *The Lancet*. 2014. 383: 748-53.

45. Cf. OCDE, *OECD Health Data 2013 - How Does Greece Compare*. Rapport disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/health/health-systems/oecdhealthdata.htm>

46. Cf. Kentikelenis (A.), Karanikolos (M.), Papanicolas (I.), Basu (S.), McKee (M.), Stuckler (D.). « Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy » in *The Lancet*. 2011. 378: 1457-58. cf. également Kondilis (E.), Giannakopoulos (S.), Gavana (M.), Ierodiakonou (I.), Waitzkin (H.) et Benos (A.). « Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case » in *American Journal of Public Health*. Juin 2013. Vol. 103, No. 6, p. 973-979.

47. Cf. Kentikelenis (A.), Karanikolos (M.), Reeves (A.), McKee (M.), Stuckler (D.), *Op. Cit.*, in *The Lancet*. 2014. 383, p. 748-53

48. Cf. OCDE. *Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece*, *Op. cit.* 2014.

49. Smith (H.). « Greek bailout: Athens burns – and crisis strikes at heart of the EU », in *The Guardian*. 5 mai 2010. Brabant (M.). « Three dead as Greece protest turns violent ». *BBC News*. 5 mai 2010. Disponible à l'adresse : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8661385.stm>.

manifestants se sont réunis devant le parlement grec, place *Syntagma* à Athènes et dans tout le pays. Le 5 juin, on comptait au moins 300 000 personnes venues manifester pacifiquement à Athènes contre l'austérité.⁵⁰

Le 28 juillet 2011, pendant une grève générale de 48 heures, les manifestations ont de nouveau fait place à la violence, des heurts avec la police se sont poursuivis les jours suivants au moment où le parlement grec votait le quatrième plan d'austérité du pays. Ces confrontations se sont révélées particulièrement violentes : la police grecque anti-émeute aurait eu largement recours aux gaz lacrymogènes et aux aérosols capsiques, faisant preuve d'une répression excessive et brutale à l'encontre des manifestants.⁵¹ Des allégations de brutalité émanant de la police ont été fréquemment rapportées pendant les affrontements entre manifestants anti-austérité et policiers anti-émeute.⁵²

Les manifestations que nous venons d'évoquer ne sont que quelques exemples d'un mouvement plus ample de protestation et de grèves violentes qui a débuté cinq ans auparavant en Grèce. Au moment où nous écrivons, une vague de manifestations est toujours en cours. Plus récemment, en juillet 2014, les employés de la société nationale d'électricité grecque (ΔΕΗ) étaient en grève pour protester contre le projet de privatisation du gouvernement qui avait été exigé par la Troïka. Le gouvernement grec a réagi en émettant un ordre de mobilisation civil à 19 000 employés, pouvant mener à leur arrestation pour s'être mis en grève. Le gouvernement a également utilisé cette approche relative au droit de grève auprès des enseignants, des pêcheurs et des transporteurs qui ont été sommés de reprendre le travail.⁵³

La récession économique et la colère sociale ont également influencé le contexte politique du pays : la Grèce a connu quatre changements de gouvernement depuis le début de la crise de 2009, notamment la nomination d'un gouvernement d'unité nationale en 2011-2012. L'agitation sociale a également engendré un important déficit de voix chez les électeurs grecs à l'encontre des deux principaux partis qui existaient avant la crise : le parti socialiste PASOK et le parti conservateur Nea Demokratia qui ont soutenu et négocié les plans d'austérité par l'intermédiaire de la Troïka. Déçus par les gouvernements successifs qui, selon eux, les ont laissés tomber, les électeurs ont commencé à chercher des alternatives qui répondent à leur frustration sociale et à leur refus de l'austérité, au profit des partis plus extrêmes (à gauche comme à droite), qui ont ainsi gagné un soutien croissant des électeurs.

À la suite des manifestations, le 31 octobre 2011, George Papandreou a annoncé un *référéndum* afin que les citoyens grecs se prononcent sur l'accord régissant la restructuration de la dette sur lequel le gouvernement grec s'était préalablement mis d'accord lors d'un précédent sommet de l'UE. Toutefois, après avoir reçu un *ultimatum* provenant d'autres dirigeants de l'UE menaçant de retirer le prêt dont le pays avait désespérément besoin si le peuple grec n'approuvait pas l'accord, Papandreou s'est retrouvé obligé, en tant que Premier ministre, d'annuler le référendum et de se résigner. C'est à ce moment-là que l'ancien vice-président de la banque centrale européenne et technocrate, Lucas Papademos, a été nommé à la tête d'un gouvernement de coalition intérimaire formé dans le but de mettre en place les mesures définies en accord avec l'UE et le FMI.

Après la nomination de Papademos, les liens étroits entre la Troïka UE-FMI, les politiques d'austérité et les changements politiques intérieurs sont apparus de manière frappante lorsque les dirigeants des partis politiques grecs ont accepté de signer des « lettres d'intention » par lesquelles ils s'engageaient en faveur de la stratégie d'austérité décidée d'un commun accord entre la Grèce et la Troïka s'ils étaient élus.⁵⁴

Dès lors, 43 membres du parlement grec furent exclus des deux principaux partis politiques de l'époque, PASOK et Nea Demokratia, après avoir voté contre le plan d'austérité approuvé en février 2012 malgré une nouvelle vague de protestations.

50. Protothema, « Κυριακή 5 Ιουνίου 2011: Έμεινε στην Ιστορία », 6 juillet 2011. Disponible (en grec) à l'adresse : www.protothema.gr

51. Voir les communiqués de presse d'Amnesty International. « Greece urged not to use excessive force during protests » du 16 juin 2011 et « Tear gas fired as Greek police clash with Athens protesters » du 29 juin 2011. *New York Times*. « Violent Clashes in the Streets of Athens ». 29 juin 2011. Smith (H.) « Greek police face investigation after protest violence ». *The Guardian*. 1 juillet 2011.

52. Voir le rapport d'Amnesty International « Police violence in Greece - not just isolated incidents » de 2012, disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/005/2012/en/edbf2deb-ae15-4409-b9ee-ee6c62b3f32b/eur250052012en.pdf>

53. Voir les articles suivant : *Wall Street Journal*. « Greece Orders Public Power Employees Back to Work ». 5 juillet 2014. Disponible à l'adresse : online.wsj.com/articles/greece-orders-public-power-employees-back-to-work-1404571606. *EUObserver*. « Greek workers face arrest for being on strike ». 13 juillet 2014. Disponible à l'adresse : <http://euobserver.com/opinion/124952>. *RT*. « Greek government threatens to arrest teachers over strike ». 13 mai 2013. Disponible à l'adresse : <http://rt.com/news/austerity-measure-teachers-strike-192/>. *Reuters RU*. « Greek subway workers end strike after arrest threat ». 25 janvier 2013. Disponible à l'adresse : <http://uk.reuters.com/article/2013/01/25/uk-greece-transport-police-idUKBRE90007820130125>.

54. Voir l'article du *EU Observer*. « Future Greek governments must be bound to austerity strategy ». 21 novembre 2011. Disponible à l'adresse : <http://euobserver.com/economic/114344>

De nouvelles élections pour le renouvellement du parlement grec se sont tenues en mai 2012, mais en raison d'une crise politique majeure aucun parti n'a été en mesure de former un gouvernement. Les réels perdants des élections de mai 2012 ont été les deux principaux partis qui avaient soutenu les politiques d'austérité, plus particulièrement l'ancien parti au pouvoir PASOK, qui n'a obtenu que 14 % des votes (contre 44 % qu'il avait alors obtenu aux élections de 2009). La montée des extrêmes en politique — qui ont remporté des adhésions grâce à un contexte fortement défavorable à l'austérité — marque un autre tournant important. La coalition du parti radical de gauche, SYRIZA, est ainsi devenue le deuxième parti politique en Grèce après avoir obtenu près de 27 % des votes (environ 52 sièges), et pour la première fois dans l'histoire du pays, le parti néo-nazi « Aube dorée » (*Χρυσή Αυγή*, *Chrysí Avgí*, en grec ou « *Aube dorée* », en français) a fait son entrée au parlement grec avec 21 sièges (après avoir remporté près de 7 % aux élections).

De nouvelles élections qui se sont déroulées en juin 2012 ont engendré une situation similaire, même si les conservateurs Nea Demokratia ont réussi à obtenir une majorité au Parlement et à former un nouveau gouvernement avec Antonis Samaras à sa tête qui devient Premier ministre, toujours en fonction aujourd'hui.

Cette tendance de polarisation a été récemment confirmée à l'occasion des élections de 2014 du Parlement européen. Au cours de ces élections, la Coalition des radicaux de gauche, SYRIZA, qui n'avait obtenu que 4,7 % des voix par le passé, est arrivée en tête avec 26,6 % des voix. Les partis au pouvoir, comme Nea Demokratia et PASOK, n'ont obtenu que 22,75 % et 8,02 % respectivement, alors que le parti Aube dorée a atteint un résultat record avec 9,38 % des votes, qui lui donne pour la première fois trois sièges au Parlement.⁵⁵

Aube dorée a obtenu ces résultats en dépit d'activités criminelles qui ont été révélées et ont conduit à l'arrestation du leader du parti Nikolaos Michaloliakos ainsi que d'autres députés parlementaires après avoir été reconnus coupables, fin 2013, de former une organisation criminelle.⁵⁶

55. Voir le dossier « Results of the 2014 European Elections ». Parlement européen. Disponible à l'adresse : <http://www.results-elections2014.eu/en/country-results-el-2014.html>

56. Voir l'article de *The Guardian*, « Golden dawn leader jailed ahead of Greek criminal trial ». 3 octobre 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/03/golden-dawn-leader-jailed-nikos-michaloliakos>

III. Les droits de l'Homme en crise : un pays miné par l'austérité

Dans cette section, nous étudierons l'impact de la crise sur les droits de l'Homme en Grèce, à partir d'un cadre institutionnel relatif aux droits de l'Homme, qui nous permettra d'en évaluer les effets collatéraux et les réponses — ou le manque de réponse — du gouvernement. De cette façon, nous prenons en considération l'ensemble des droits de l'Homme inscrits dans le droit international, régional et national, et notamment les droits civils, culturels, économiques, sociaux et politiques.

Nous nous focaliserons sur les effets consécutifs aux changements survenus à la suite de la crise. À cet égard, il convient de signaler que la crise a suscité de vives inquiétudes concernant les droits de l'Homme du fait que (a) d'une part les difficultés économiques et les mesures d'austérité ont eu des répercussions directes sur les citoyens et ont porté atteinte à leurs droits ; (b) d'autre part, les effets de la crise ont aggravé et exacerbé les problèmes qui existaient auparavant. Dans ce rapport, nous avons choisi d'étudier ces deux points de vue. En effet, il est crucial de distinguer les deux situations : dans un premier cas, les mesures d'austérité sont directement considérées comme une violation des droits de l'Homme, et dans l'autre, la violation de ces droits est due au fait que les autorités n'ont pas réagi aux effets que pouvaient avoir ces mesures sur les droits de l'Homme.

État donné la situation complexe à laquelle est confrontée la Grèce, se poser la question de l'existence des droits de l'Homme ne signifie pas, en soi, qu'il y a eu violation des droits de l'Homme. La crise financière qui s'abat sur la Grèce et sur l'Europe et la perte des ressources qui s'ensuit doivent être prises en compte au moment de déterminer si la Grèce et les autres acteurs ont manqué à leurs obligations en matière de droits de l'Homme. Nous aborderons ces questions dans les sections 4 et 5. Toutefois, en vue d'analyser et de rechercher les responsabilités des différents acteurs, nous exposerons les effets de la crise sur les droits de l'Homme en Grèce.

III.1. La violation des droits économiques, sociaux et culturels

La crise financière a eu un impact significatif sur la situation socio-économique en Grèce, à tel point que tous les types de droits économiques, sociaux et culturels (ESCR) ont été affectés, voire bafoués dans certains cas. Bien que tous les types de droits aient des liens étroits et interdépendants, nous limiterons notre analyse à deux types de droits, que nous étudierons plus en détail : le droit au travail et le droit à la santé.⁵⁷

Bien que l'on ait pu observer l'impact de la crise sur tous les droits économiques, sociaux et culturels, la manière dont les droits au travail et à la santé ont été affectés, illustre plus globalement une détérioration et une érosion du cadre des droits de l'Homme dans le pays. Par extension, cette situation a eu une influence sur d'autres droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au logement et le droit à l'éducation. S'intéresser à la manière dont les droits au travail et à la santé ont été impactés permettra d'établir plus facilement des conclusions générales sur les responsabilités des violations potentielles.

57. Il est important de noter combien ces deux droits sont aussi étroitement liés aux notions de santé et d'emploi du droit à la sécurité sociale.

Quels sont les droits économiques, sociaux et culturels ?

Les droits économiques, sociaux et culturels représentent un ensemble de droits de l'Homme définis dans certains textes légaux international, national et régional et qui lient légalement les États. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui a été adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 1966 et est entré en vigueur en 1976, est le principal traité légalement contraignant qui protège les droits économiques, sociaux et culturels. Ce pacte a été ratifié par 166 pays, dont tous les États membres de l'UE. D'autres textes internationaux et régionaux qui protègent ces droits, et pertinents dans ce contexte, comprennent : la Charte sociale européenne de 1961 (révisée en 1996), les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres traités de l'ONU relatifs aux droits de l'Homme. La juridiction de l'Union européenne (UE) protège également ces droits, et notamment le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),⁵⁸ le Traité sur l'Union européenne (TUE)⁵⁹ et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (dénommée la Charte).⁶⁰ Le respect de ces droits est également inscrit dans la constitution de nombreux pays, dont la Grèce.⁶¹

Les droits économiques, sociaux et culturels internationalement reconnus englobent les droits à la santé, à l'alimentation, à l'eau, au logement, au travail et à l'éducation. La Grèce a ratifié le PIDESC en 1985 et est entrée dans l'Union européenne, liée par ses traités fondateurs, en 1981. Bien que tous ces droits soient étroitement liés et interdépendants, comme indiqué précédemment, ce rapport se concentrera sur deux droits précis : les droits au travail et à la santé.

Le droit au travail

Les **droits économiques, sociaux et culturels** se situent à trois niveaux par rapport au droit au travail, à savoir :

- **Le droit de travailler**, défini dans l'article 6 comme suit : « Le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté »⁶².
- **Le droit dans le travail**, qui inclut « le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables » comme le prévoit l'article 7. Cette disposition englobe le droit à des salaires équitables et à une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune permettant une existence décente ; le droit à la sécurité et à l'hygiène au travail ; le droit à la même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et des aptitudes ; le droit au repos, aux loisirs et à la limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.
- **Le droit de se syndiquer**, repris à l'article 8. Il comprend le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier et le droit de grève.

Ces trois dimensions sont également reconnues dans la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, aux articles 30 (Protection en cas de licenciement injustifié), 31 (Conditions de travail justes et équitables) et 28 (Droit de négociation et d'actions collectives), ainsi que dans la Charte sociale européenne.⁶³

Les conventions de l'OIT sont également cruciales pour comprendre le droit au travail. En effet, lorsqu'une première ébauche du PIDESC a été élaborée, il était entendu que les détails du droit au travail devraient être traités par des agences spécialisées telles que l'OIT.⁶⁴

58. L'article 9 stipule que : « Dans la définition est la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de santé humaine. » Conformément à l'article 151, les actions menées par l'UE et ses États membres doivent être cohérentes avec le respect des droits sociaux fondamentaux énoncés dans la Charte sociale européenne de 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des ouvriers de 1989, afin d'améliorer, entre autres, le dialogue social.

59. L'article 6 (1) du Traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 (...), laquelle a la même valeur juridique que les traités ».

60. Cf ci-dessous.

61. Plus généralement sur la protection des droits économiques, sociaux et culturels aux niveaux national et régional, voir l'ouvrage : Langford (Malcolm) (ed.). *Social Rights Jurisprudence*. Cambridge, 2008.

62. Sauf mention contraire, toutes les traductions vers le français ont été réalisées par mes soins. [NDT]

63. Article 1 (Droits au travail) ; articles 2 (Droit à des conditions de travail équitables), 3 (Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail) et 4 (Droit à une rémunération équitable) et articles 5 (Droit syndical) et 6 (Droit de négociation collective).

64. Voir les pages 273 et de la page 275 à 278 de l'ouvrage de Saul (Ben), Kinley (David) et Mowbray (Jacqueline). *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Material*. Oxford University Press, 2014.

Le Conseil d'administration de l'OIT a identifié huit conventions de l'OIT comme étant « fondamentales » à la protection du droit au travail. Elles portent sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toute forme de travail forcé et obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.⁶⁵

Le droit à la santé

Abordé plus en détail dans le PIDESC, le droit à la santé est défini en ces termes : « Le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ».⁶⁶

Le PIDESC indique également que les États doivent assurer à la population dans son ensemble un certain niveau de soin, en prenant les mesures nécessaires pour notamment : réduire le taux de mortalité et de mortalité infantile ; améliorer tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ; prévenir, traiter et contrôler les maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres ; et créer des conditions propres à assurer à tous les services médicaux une aide médicale en cas de maladie.

Le droit à la santé est également garanti par la **Charte des droits fondamentaux de l'UE** en vertu de l'article 35. Cet article stipule que : « Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins ». De même, la Charte sociale européenne fait référence au « droit à la protection de la santé ».⁶⁷

Le contenu de ces droits

À l'instar des droits économiques, sociaux et culturels, le droit à la santé ne doit pas être compris comme le droit à être en bonne santé.⁶⁸ De la même façon, le droit au travail ne doit pas être compris comme le droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi :⁶⁹ Ces droits proposent plutôt de définir et de nuancer une série de garanties qui ont été établies par la pratique et la jurisprudence.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC⁷⁰), le contenu des droits économiques, sociaux et culturels devait inclure un certain nombre d'éléments interdépendants et essentiels, tels que :

- la disponibilité ;
- l'accessibilité ;
- l'acceptation ; et
- la qualité.⁷¹

Nous analyserons la situation de la Grèce au regard de ces éléments.

Obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et culturels

Les obligations qui incombent aux États dans le cadre de la protection des droits économiques, sociaux et culturels sont définies à l'article 2.1 du PIDESC. En théorie, les devoirs de l'État pour assurer la protection de ces droits peuvent être répartis comme suit :

- l'État doit prendre des mesures
- en utilisant ces ressources disponibles au maximum de ses possibilités
- pour réaliser progressivement la protection totale de ces droits
- par tous les moyens appropriés.

65. Le Conseil d'administration de l'OIT a également désigné comme instruments « prioritaires » quatre autres conventions dites « de gouvernance » : la Convention sur l'inspection du travail. 1947 (No 81) ; la Convention sur la politique de l'emploi. 1964 (No 122) ; la Convention sur l'inspection du travail (agriculture). 1969 (No 129) ; la Consultation sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail. 1976 (No 144).

66. Article 12.

67. Article 11.

68. Observation générale n°14, § 8 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

69. Observation générale n°18, § 6 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

70. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est un organe conventionnel des Nations unies, qui se réunit généralement deux fois par an et examine 5 rapports des États membres des Nations unies ainsi que leur conformité au PIDESC par an.

71. Observation générale n°18, § 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; Observation générale n°14, § 8 et § 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les deux derniers éléments, « acceptabilité » et « qualité » sont parfois séparés, ou peuvent être référencés sous différents titres, tels que « acceptabilité » (pour le droit à l'éducation). Mais pour les besoins du présent rapport, nous les considérerons globalement.

De plus, l'article 2.2 du PIDESC stipule que les États sont tenus de garantir la protection de tous les droits économiques, sociaux et culturels sans aucune discrimination.

L'étendue de ces obligations a été également définie avec précision par l'expérience sur le terrain et la jurisprudence. Il est désormais généralement admis que les obligations qui doivent être appliquées dans le respect des droits de l'Homme internationalement reconnus imposent aux États de s'acquitter de leurs obligations à trois niveaux : respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'Homme.⁷²

Le fait que les États puissent assurer l'exercice des droits de manière progressive ne les abstient pas de respecter les impératifs qui ont été clairement définis. Le CDESC a donc stipulé ce qui suit : « Le fait que l'échelonnement de la garantie de l'exercice des droits dans le temps, autrement dit progressivement, est prévu par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ne saurait être interprété comme un moyen pour l'État de se décharger de l'obligation de tout contenu effectif ».⁷³

Le CDESC ou Comité des droits économiques, sociaux et culturels a ajouté comme l'indique l'article 2, § 1 du pacte PIDESC : « Ainsi, cette clause impose l'obligation [à l'État] d'œuvrer aussi rapidement que possible et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif [le plein exercice des droits] » et « toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles ».⁷⁴

Dans cette perspective, le CDESC a considéré que les États doivent s'acquitter des « obligations fondamentales principales ». En vertu de ces obligations, les États ont « l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits ».⁷⁵

Ces niveaux fondamentaux minimum sont susceptibles d'être remis en cause par une crise financière⁷⁶.

Les États doivent s'acquitter au minimum des obligations fondamentales, faute de quoi, en cas de non-respect, il y aura violation des droits économiques, sociaux et culturels. Dans cette optique, le CDESC a indiqué que « un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte ».

Pour établir ce rapport, nous nous appuyerons sur le PIDESC – dans l'interprétation qu'en donne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies – ainsi que sur d'autres textes qui nous serviront de référence. Pour mesurer l'impact de la crise et des mesures d'austérité sur le droit au travail et à la santé en Grèce, nous nous appuyerons sur les éléments essentiels qui constituent ces droits, mentionnés ci-dessus : disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité.

a) Disponibilité

Le droit au travail

« Disponibilité. Il doit exister dans l'État partie des services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi. »⁷⁷

72. L'obligation liée au respect des droits de l'Homme requiert que les États parties s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement, l'exercice des droits de l'Homme ; l'obligation liée à la protection des droits de l'Homme requiert que les parties États prennent des mesures pour empêcher qu'un tiers n'entrave les droits de l'Homme ; l'obligation liée à la mise en œuvre requiert que les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, judiciaires, budgétaires ou de sensibilisation appropriée en vue du plein exercice des droits. Voir les Observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels n°13 (1990), § 46 et 47, n°14 (2000), § 33, n°17 (2005), § 28, n°18 (2005), § 22 et n°21, § 48. Voir également les Principes de Limbourg sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, § 6.

73. Observation générale n°3, § 9 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Nations unies. Doc. E/1991/23 (1990).

74. *Ibid.*

75. *Ibid.* § 10.

76. Dans l'ouvrage, Mladovsky (Philipa), Srivastava (Divya), Cylus (Jonathan), Karanikolos (Marina), Evetovits (Tamás), Thomson (Sarah), McKee (Martin). *Policy Summary 5: Health policy responses to the financial crisis in Europe*. Organisation mondiale de la santé. 2012, voir le passage p. viii : « Les instruments politiques susceptibles de mettre en péril les objectifs du système de santé sont, entre autres, la réduction de la couverture des services de soins essentiels pris en charge, la réduction de la couverture de la population, l'allongement des délais pour accéder aux différents services de soins, le paiement par les patients pour les services de soins essentiels, et la diminution des effectifs dans le secteur de la santé due à une réduction des salaires ».

77. Observation générale n°18, § 12 (a) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

La disponibilité est le premier élément du droit au travail qu'une crise économique, telle que celle qui touche actuellement la Grèce, risque de remettre en cause. Selon l'information reçue de la Confédération générale des travailleurs grecs (GSEE) par la FIDH, 180 000 PME ont fermé depuis 2010. En novembre 2013, *The Economist* a également rapporté que, depuis avril 2008, le nombre d'entreprises affiliées à l'IKA — régime de sécurité sociale grec le plus important du pays — avait baissé de 119 000, ce qui représente une baisse de 38 %.⁷⁸

La Commission européenne a de son côté précisé que « la récession prolongée, et la hausse du taux de chômage qui en résulte a eu un impact cumulatif très négatif sur les entreprises, plus particulièrement sur les micro-entreprises et petites entreprises, qui constituent la grande majorité des PME grecques. »⁷⁹

Dans les villes grecques, les magasins fermés ne sont pas rares, ils se succèdent dans les rues à intervalles réguliers. Des pancartes « à louer » (« *Enoikiazetai* », « *Ενοικιάζεται* » en grec) sont accrochées à de nombreuses vitrines de rues commerçantes. Dans les rues qui regorgeaient de vie, règne désormais une ambiance de ville fantôme où même dans les rues commerçantes les plus huppées, telles que « Fokas », les magasins mettent la clé sous la porte.



Boutiques fermées affichant des panneaux « à louer » dans le centre-ville d'Athènes, Janvier 2014 -
© Elena Crespi/FIDH.



Grand magasin «Fokas» fermé dans le centre-ville d'Athènes, Janvier 2014 -
© Sylvain Aubry / Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights.

Que ce soit dans les PME ou dans les grandes entreprises du secteur privé ou public, l'ensemble de la population active a été affecté par la réduction d'effectifs. Conséquence de ces restrictions : le taux de chômage a atteint des sommets en Grèce, il est passé de moins de 8 % avant la crise, à un taux record de 28 % en septembre 2013. Le taux de chômage était toujours à 27,2 % en janvier 2014, lorsque la mission d'investigation s'est rendue en Grèce, avant de baisser légèrement pour atteindre 26,4 % au moment où nous écrivons ce rapport (juillet 2014).⁸⁰ La situation est encore plus alarmante chez les jeunes dont le taux de chômage, qui a atteint son plus haut niveau (60,8 %) en février 2013, s'établit en moyenne à 32,74 % de 1998 à 2014.

Toutefois, selon la Confédération générale des travailleurs grecs⁸¹ (GSEE), le chômage réel serait encore plus élevé en raison du chômage caché (la proportion des personnes qui ne répond pas aux enquêtes). De nombreux demandeurs d'emploi ne seraient pas inscrits au chômage, ce qui a été confirmé par le bureau du médiateur grec dans un entretien avec la FIDH. On peut donc supposer que le chômage réel pourrait être encore supérieur de 5 à 6 % au taux officiel de 27,2 % (février 2014).⁸²

Cette situation s'explique non seulement par la crise économique, mais elle est également le résultat de la gestion de la crise sur le plan politique, à savoir la mise en place de politiques spécifiques par les autorités. Dans le secteur public uniquement, 75 000 postes ont été supprimés entre fin 2012 et début 2013. Bien que le besoin de réformes pour résoudre les graves problèmes structurels dans le secteur public fasse consensus, les réductions rapides et massives de personnel qui ont été entreprises dans le secteur public en conséquence ont été réalisées sans avoir été suffisamment évaluées. Ces coupes ont, au contraire, été motivées par la volonté de satisfaire rapidement aux exigences définies dans le Protocole d'entente entre la Grèce et la Troïka, et ont été engagées uniquement pour des raisons budgétaires. Ces derniers n'ont pas réussi à prendre en compte les répercussions négatives qu'elles pourraient avoir sur le marché du travail, dans une économie déjà sinistrée. En

78. *The Economist*. « Business in Greece: Outrageous fortune ». 2 novembre 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.economist.com/news/business/21588914-survivors-crisis-are-those-move-fast-and-think-creatively-outrageous-fortune>

79. Direction générale Entreprises et Industrie de la Commission européenne. *2013 SBA Fact Sheet: Greece*. 2013. p. 2. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/greece_en.pdf

80. Les données statistiques sur les taux de chômage en Grèce sont disponibles à l'adresse : <http://www.tradingeconomics.com/greece/unemployment-rate>.

81. Le GSEE est un syndicat du secteur tertiaire fondé en 1918 et affilié à la Confédération syndicale internationale. Il a pour objectif de défendre les intérêts de tous les travailleurs du secteur privé en Grèce.

82. Eurostat, 2014

outre, les réductions ont été consenties dans le secteur public sans prendre en compte, semble-t-il, la nécessité de préserver des effectifs minimum dans les services essentiels, tels que la santé. Il est, au contraire, frappant de constater que d'autres secteurs — dans lesquels les coupes budgétaires n'auraient pas été aussi préjudiciables pour les droits de l'Homme — ont été plus faiblement touchés par ces mesures. En effet, bien que le secteur de la défense n'ait pas été épargné par les économies, on constate cependant qu'il a contribué dans une moindre mesure à l'effort de réduction des dépenses, par rapport aux autres secteurs de la fonction publique, notamment ceux de la protection sociale, du transport et de l'éducation. Ainsi, malgré une réduction de 30 % dans le budget de l'État depuis 2010 et un recul de l'économie de 25 %, le budget de la défense de la Grèce demeure l'un des plus élevés des pays de l'OTAN par rapport au PIB (la moyenne des membres européens de l'OTAN étant de 1,6 % en 2013 comparée à un taux moyen de 2,3 % pour la Grèce).⁸³ En outre, début octobre 2014, des hausses de salaire ont été consenties en 2015 à l'attention de ceux que l'on appelle les « services en uniforme » (les forces armées, la police, la marine, etc.). Aucune augmentation similaire n'a été octroyée aux administrations du secteur public.

Le marché du travail en Grèce a subi un fort préjudice. Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle relativement optimiste de 1 %, il est probable que le retour à la situation d'avant la crise, en matière d'emploi, prendrait plusieurs années. La GSEE a estimé que cela prendrait vingt ans pour créer un million d'emplois — ce qui équivalait au nombre d'emplois supprimés depuis le début de la crise — et pour ramener le taux de chômage à 10 %, niveau qu'il atteignait avant la crise.⁸⁴

Comme l'indique clairement le Parlement européen dans sa résolution de mars 2014, les décideurs ont largement sous-estimé l'impact que pourraient avoir les mesures d'austérité sur l'emploi, au moment de les élaborer et de les mettre en place dans le pays.⁸⁵ Ainsi que le reconnaît le FMI, cette situation est en partie due à une erreur de calcul.⁸⁶ Mais, cela s'explique également par l'échec des autorités qui n'ont pas pris en compte l'emploi comme levier essentiel de la reprise économique, et qui ne se sont pas interrogées sur la conformité de ces mesures par rapport à leurs obligations en matière de droits de l'Homme.

Les membres de la mission d'investigation ont constaté bizarrement que les efforts des autorités se sont focalisés presque exclusivement sur les aspects économiques et fiscaux, négligeant les implications sociales et relatives aux droits de l'Homme de leurs interventions. Au cours des nombreuses discussions avec les représentants des autorités grecques, l'emploi n'a jamais été un objectif prioritaire des différentes politiques adoptées en réponse à la crise économique. Certains ont même reconnu que l'emploi n'était pas une préoccupation première lorsqu'ils se sont interrogés sur les réponses possibles à apporter à la crise, du moins pendant la première phase (la négociation et la mise en place du premier protocole d'entente). Bien que l'accent ait été mis sur l'emploi et d'autres questions sociales par la suite (dans le second protocole d'entente, par exemple, ainsi que d'autres mesures récentes),⁸⁷ ces considérations jouent encore aujourd'hui, semble-t-il, un rôle sensiblement moins important dans la mise en place du programme que la stabilité financière et fiscale.⁸⁸

Une mission de haut niveau conduite par le BIT (Bureau international du travail) en septembre 2011 est arrivée aux mêmes conclusions. Les hauts fonctionnaires grecs interrogés par la mission du BIT ont indiqué :

« Globalement, bien que le gouvernement soit parvenu à gérer les répercussions de certains changements inédits, les objectifs qu'il s'était fixés pour préserver l'emploi constituaient au mieux un résultat indirect des politiques en application, n'ayant pas été pris en compte lors de l'élaboration du cadre général des politiques macroéconomiques avec la troïka. Les objectifs débattus lors des réunions concernaient la fiscalité, en étant plus précisément centrés sur les questions du déficit, de dette et d'inflation conformément aux objectifs définis dans les traités de l'UE. »⁸⁹

83. International Security Observer. « Financial crisis and defense cuts: The view from Greece ». 29 janvier 2014. Disponible à l'adresse : <http://securityobserver.org/financial-crisis-and-defense-cuts-the-view-from-greece/>.

84. Entretien avec la FIDH et <http://www.enetenglish.gr/?i=news.en.article&id=1438> Enet, « Twenty years needed to re-create million jobs lost to crisis ». 2 septembre 2013. Document disponible à l'adresse : <http://www.enetenglish.gr/?i=news.en.article&id=1438>.

85. Résolution du 13 mars 2014 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro (2014/2007(INI)) ». § 6 et 15. <DocRef>

86. Fonds monétaire international. « Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-by Arrangement ». Rapport par pays du FMI n° 13/156. Juin 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>. Voir également la note 84, § 15 précitée.

87. Commission européenne. « Second Economic Adjustment Programme for Grèce ». Mars 2012. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf. La Commission européenne a aussi récemment fait des propositions pour ... voir programmes DG EMPL (v doc envoyé par Georgios Taskoudis).

88. Comme en témoigne le court paragraphe (page 19), dans un document de 195 pages, consacré aux aspects sociaux, et notamment à l'emploi, dans le deuxième Programme d'ajustement économique. De plus, les entretiens de la FIDH avec la Direction générale de la Commission européenne pour l'Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL), ont confirmé que les considérations autres que celles liées à la stabilité économique et financière (notamment celles liées à l'emploi) et la DG dans son rôle de conseil sur ces aspects, étaient d'ordre secondaire par rapport aux considérations économiques et aux services de la Commission européenne qui sont compétents pour ces questions (soit la DG Affaires économiques et financières, ECFIN). Cette question a également été sous-estimée par le Parlement européen dans sa résolution.

89. BIT. « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) ». 2011. § 84.

La mission du BIT a déclaré avoir été choquée en entendant que pendant les discussions avec la troïka, les objectifs qui avaient été fixés en matière d'emploi ne figuraient qu'à de rares exceptions dans le rapport.⁹⁰ Selon ses propos, « les politiques économiques et financières internationales semblaient largement ignorer » l'engagement formel des différentes autorités à favoriser l'emploi à plein temps, productif et librement choisi.⁹¹

Bien que l'insuffisance des investissements qui ont été réalisés en politique pour s'attaquer au chômage ne date pas d'aujourd'hui, la situation a néanmoins empiré pendant la crise. Alors qu'il évaluait la politique de l'emploi en Grèce par rapport au droit au travail, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) avait déjà constaté dans ses conclusions de 2011 couvrant la période de 2007 à 2010, que « les efforts consentis par la Grèce en matière de politique de l'emploi, évalués du point de vue du taux d'activation et des dépenses consacrées à des mesures de dynamisation du marché du travail ont été insuffisants ». Le CEDS a conclu que la situation en Grèce n'était pas conforme à l'article 1, § 1 de la Charte sociale européenne qui protège le droit au travail au motif que la pertinence des mesures politiques en matière d'emploi pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois n'avait pas été établie.⁹²

Le deuxième Protocole d'entente entre la Grèce et la troïka renseigne sur les politiques envisagées par les autorités pour lutter contre le chômage et aider les demandeurs d'emploi à trouver du travail.⁹³ Il énumère huit domaines d'intervention, ou objectifs politiques, dont l'un deux consiste à « renforcer les institutions du marché du travail en faveur de l'emploi ». Concernant ce domaine d'intervention, cinq réformes sur six répertoriées dans le Protocole d'entente suggèrent de libéraliser le marché de l'emploi pour le rendre plus flexible, et de réduire les dépenses. Les politiques envisagées s'appuient donc, dans une large mesure, sur la libéralisation comme si elle constituait la panacée aux problèmes d'emploi structurel. Cette approche, comme l'indique le Parlement européen, sous-estime « l'importance de maintenir la demande intérieure, l'investissement et le soutien à l'économie réelle par l'octroi de crédits ».⁹⁴ Encore plus déroutant, une seule réforme concerne « le soutien aux demandeurs d'emploi ». Cette section du Protocole d'entente contient des suggestions modestes – mais toutefois pertinentes – telles que l'adoption d'un plan d'action complet et l'introduction d'un programme d'aide aux revenus soumis à condition de ressources qui s'adresse aux plus démunis, et notamment aux chômeurs longue durée. Cependant, l'UE a beau indiqué que le second Protocole d'entente « mettait fortement l'accent sur le système de protection sociale et la réduction du chômage », ces mesures modestes en faveur des demandeurs d'emploi n'ont été mises en place par la Grèce qu'après un délai de plus d'un an (en avril 2014 plutôt qu'au premier trimestre 2013, comme cela avait été exigé initialement).⁹⁶

Globalement, l'équipe chargée de l'investigation a observé chez les Grecs un profond sentiment d'abandon par l'État ; ils se sentent totalement livrés à eux-mêmes en matière d'emploi. Selon le syndicat GSEE, seuls 110 000 demandeurs d'emploi sur environ 1,4 million, ont touché des allocations chômage, les autres n'ont reçu aucune compensation. De nombreuses familles sont durement touchées par le chômage qui entraîne un sentiment de désespoir et un manque de perspectives, identifiés comme l'une des causes à l'origine de la hausse vertigineuse des suicides et des dépressions dans le pays.

Non seulement les autorités grecques ont pris des mesures qui ont sérieusement détérioré la situation du chômage, mais ils n'ont pas réussi à mettre en place la protection sociale nécessaire pour lutter contre la forte progression du chômage. À l'instar des familles et des structures sociales informelles, qui ont constitué un véritable filet de sécurité, ce sont surtout les municipalités qui ont dû affronter la réalité. De plus, leurs ressources ayant été sévèrement entamées, les fonctionnaires en place dans les municipalités et collectivités doivent désormais faire face à la situation avec des effectifs très tendus. Un contexte qui traduit l'incapacité globale de l'État à garantir l'accessibilité dans le droit au travail.

Le droit à la santé

« Disponibilité. Il doit exister dans l'État partie, en quantité suffisante, des installations, des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique et de soins de santé. La nature précise des installations, des biens et des services dépendra de nombreux facteurs, notamment du niveau de développement de l'État partie. Ces

90. *Ibid.* § 331.

91. *Ibid.* § 332.

92. Comité européen des droits sociaux. « Conclusions XX-1 (2012) ». Janvier 2013. P. 6.

93. Les informations sur l'aide financière à la Grèce sont disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/.

94. La Résolution du 13 mars 2014, § 6 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro » (2014/2007(INI)).

95. Commission européenne. « The Second Economic Adjustment: Programme for Greece ». Summary for non-specialists. Quatrième édition. Avril 2014. Occasional Papers n° 192, avril 2014, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_summary_en.pdf.

96. Voir les première, deuxième, troisième et quatrième éditions du deuxième Programme d'ajustement économique pour la Grèce. Disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/.

installations, biens et services comprendront toutefois les éléments fondamentaux déterminants de la santé tels que l'eau salubre et potable et des installations d'assainissement appropriées, des hôpitaux, des dispensaires et autres installations fournissant des soins de santé, du personnel médical et professionnel qualifié recevant un salaire décent par rapport au niveau national, et des médicaments essentiels, au sens du Programme d'action pour les médicaments essentiels de l'OMS. »⁹⁷

Une proportion importante des dépenses publiques est consacrée au secteur social en Grèce. Presque tous les pans du secteur public sans distinction ont fait l'objet de coupes budgétaires et de nombreuses mesures d'austérité ont affecté les services sociaux. Dans ce contexte, les réformes du secteur public et les réductions de personnel et de budget ont également touché le secteur de la santé. Le plafonnement des dépenses publiques dans le secteur de la santé à 6 % du PIB avait été fixé par le deuxième Programme d'ajustement économique pour la Grèce comme objectif principal dans le cadre des réformes du secteur de la santé en Grèce. La Grèce a atteint cet objectif et l'a même dépassé, avec 5,9 % de son budget consacré à la santé en 2011 – ce qui représente une baisse de 7 % en 2009 – mais qui reste légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE de 6,7 %. Cependant, ce taux est bien plus bas que de nombreux autres pays européens, notamment l'Allemagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas. De surcroît, le PIB de la Grèce a sensiblement diminué à la même période alors que les tarifs et les besoins dans les services de la santé étaient en progression. Ainsi donc, la chute réelle des investissements dans les services a été bien plus significative que pourraient laisser penser, à première vue, les statistiques en pourcentage du PIB.

Dépenses publiques en pourcentage du PIB que les pays européens de l'OCDE consacrent au secteur de la santé en 2011 ⁹⁸		
1	Pays-Bas	9,4928
2	Danemark	8,8715
3	France	8,6594
4	Allemagne	8,4332
5	Belgique	7,9813
6	Autriche	7,8861
7	Norvège	7,5874
8	Suède	7,2875
9	Italie	6,9937
10	Espagne	6,6447
11	Finlande	6,4617
12	Portugal	6,334
13	Slovénie	6,2432
14	République tchèque	6,1744
15	Grèce	5,9391
16	Irlande	5,8032
17	République slovaque	5,5936
18	Luxembourg	5,1912
19	Hongrie	4,9402
20	Estonie	4,6878
21	Pologne	4,53

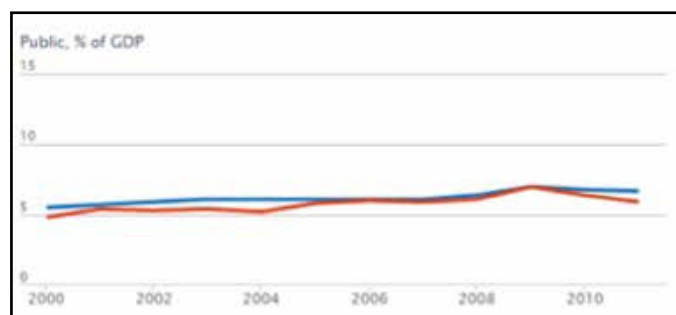
Ainsi donc, le budget de la Grèce consacré aux dépenses de santé publique qui était dans la moyenne de l'OCDE (voir diagramme ci-dessous), est tombé depuis 2010 bien en dessous de cette moyenne, déjà bien érodée par certains pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, la Corée du Sud ou le Mexique, dont le budget consacré à la santé est traditionnellement extrêmement faible.

97. Observation générale n°14, article 12, § 12(a) de l'Organisation de la santé sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. 11 août 2000. Disponible à l'adresse : http://apps.who.int/disasters/repo/13849_files/o/UN_human_rights.htm.

98. « Public expenditure in health in EU countries member of the OECD in 2011 as percentage of the GDP ». © OCDE. 2011 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA#http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>.

Évolution des dépenses de santé publique en pourcentages du PIB en Grèce et dans d'autres pays de l'OCDE⁹⁹.

Source : Eurostat



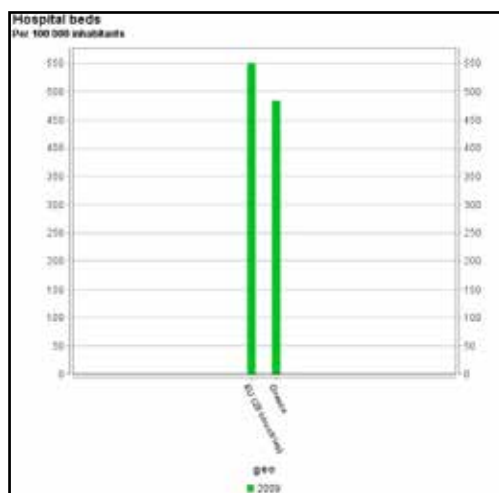
En bleu, moyenne des pays de l'OCDE

En rouge, moyenne de la Grèce

Afin d'atteindre l'objectif de 6 % du PIB, plusieurs domaines ont dû subir des coupes budgétaires. Des hôpitaux ont fusionné ou ont fermé à Athènes et à Thessalonique et les effectifs, dont des postes de médecins et d'infirmières, ont été considérablement réduits. Le personnel de santé interrogé dans le cadre de la mission d'investigation confirme les faits et ajoute que les hôpitaux ont cessé d'acheter de nouveaux équipements. Le système de santé grec avait certes besoin d'être réformé, cependant les mesures d'austérité ont en réalité remis en cause le droit à la disponibilité des soins de santé qui est garanti par le droit international.

Les coupes budgétaires ont réduit le nombre de lits d'hôpital disponibles alors que la Grèce était déjà en dessous de la moyenne européenne dans ce domaine (voir diagramme ci-dessous). Ces restrictions sont survenues au moment où le système de santé publique grec était de plus en plus sollicité en raison des difficultés économiques d'une part, — empêchant de plus en plus de patients de se tourner vers les cliniques privées — mais aussi d'une hausse des risques sanitaires liée à la baisse des revenus. Ainsi donc, la réduction du nombre de lits d'hôpital disponibles a eu des effets dévastateurs. Les médecins que la FIDH a rencontrés à l'occasion de la mission d'investigation ont indiqué qu'ils étaient souvent dans l'obligation de refuser des patients ou de remettre des opérations chirurgicales urgentes à plus tard à cause du manque de places. Les interventions critiques, telles que les opérations chirurgicales de maladies cardiaques ou de cancers, sont logées à la même enseigne.

Nombre de lits d'hôpital par 100 000 habitants. Source : Eurostat



Les mesures mises en place pour réduire les effectifs sont une parfaite illustration de cette logique de pénurie et de l'incapacité de prendre en compte les droits de l'Homme fondamentaux au moment d'entreprendre les réductions budgétaires en matière de santé. En effet, alors que la réduction du nombre de médecins dans le système de santé grec pouvait se justifier, — la Grèce comptait plus de médecins par habitant que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE¹⁰⁰ — le pays en revanche n'aurait pas dû suivre la même logique avec son personnel infirmier, sachant qu'il souffrait déjà d'une pénurie considérable dans ce secteur. En 2010, la Grèce occupait l'avant-dernière position en Europe si l'on considère le nombre d'infirmières par habitant, avec une moyenne de 3,3 infirmières pour 1 000 habitants — loin derrière la moyenne européenne qui était à 7,8.¹⁰¹ Si la répartition des ressources n'était pas pertinente en raison de la surabondance de médecins et de la pénurie d'infirmières en Grèce,¹⁰² les mesures qui ont été prises pas les autorités en réponse à la crise, loin d'améliorer la situation, ont durement affectées la disponibilité des soins de santé sans pour autant avoir un effet bénéfique sur l'économie. La mis-

sion de la FIDH a pu observer des services qui fonctionnaient avec un personnel infirmier réduit, a rassemblé des témoignages de médecins qui ne pouvaient plus pratiquer d'interventions chirurgicales en temps voulu en raison du manque de personnel dans les structures sanitaires, et plus généralement elle a pu constater à quel point le personnel était en proie au stress face au problème de personnel.

99. *Ibid.*

100. OCDE. « Statistiques de l'OCDE sur la santé 2013 – Notes par pays, Grèce ». 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-GREECE-2013.pdf>

101. OCDE. « Panorama de la santé : Europe 2012. » Publications de l'OCDE, 2012. p. 72 – 73.

102. OCDE. « Statistiques de l'OCDE sur la santé 2013 – Notes par pays, Grèce. ». 2014. p. 2.

De la même façon, d'autres programmes de santé publique essentiels ont subi des coupes franches. Il a été rapporté, par exemple, qu'« un tiers des programmes de réinsertion ont été supprimés en raison de la pénurie de financement », et ce « malgré une hausse attestée de la consommation d'héroïne ».¹⁰³ La mission a pu observer concrètement les effets dévastateurs de ces politiques : des zones du centre-ville à Athènes qui étaient auparavant le lieu de rendez-vous des familles sont aujourd'hui occupées par des toxicomanes. Cette politique de réduction affecte particulièrement les populations les plus vulnérables, notamment les jeunes et plus particulièrement les demandeurs d'emploi. Lors d'un entretien avec la FIDH, un psychologue qui travaille avec les consommateurs de drogue a également confirmé que la réduction des financements de ces programmes et des efforts de prévention a été préjudiciable à ces catégories de population. Une hausse des cas d'infection par le VIH parmi les consommateurs de drogue a également pu être observée.

La disponibilité réduite des soins de santé élémentaires a également entraîné la résurgence de maladies qui avaient depuis longtemps disparu dans le pays. Le personnel médical interrogé lors de la mission a signalé une explosion des maladies infectieuses, comme la tuberculose que l'on croyait totalement éradiquée. Un article publié dans la revue *The Lancet* a aussi récemment fait remarquer la résurgence du paludisme dans le pays pour la première fois depuis quarante ans. Selon le journal, ce phénomène est dû, entre autres, à la réduction drastique des budgets municipaux, coupant court à plusieurs activités, telles que les programmes de pulvérisation antimoustiques.¹⁰⁴

Un psychiatre grec de renom qu'ont rencontré les membres de la mission a également souligné la diminution des financements dans le cadre des prestations de service de santé mentale. Ces coupes budgétaires ont eu lieu, là encore, au moment où la demande pour ce type de soins était la plus forte dans le pays. En raison de la généralisation de conditions économiques extrêmement sévères imposées au peuple grecque, les coupes budgétaires en matière de santé mentale touchent toutes les couches de la société, même si ce sont les plus vulnérables qui payent le plus lourd tribut. La santé mentale des enfants, par exemple, a davantage besoin d'être prise en charge dans un contexte de difficultés économiques où les tensions familiales augmentent. Plusieurs témoignages recueillis au cours de la mission viennent confirmer ce constat : « Ma femme a perdu son emploi. Depuis, lorsque je m'occupe de mon fils, je deviens de plus en plus agressif chaque jour. Je suis entré dans un cycle infernal ».

De même, des études ont révélé que d'après des résultats d'enquêtes menées auprès de la population, « le nombre des dépressions graves a augmenté de 2,5 fois, passant de 3,3 % en 2008 à 8,2 % en 2011 », tout comme le « nombre de tentatives de suicide qui a connu une hausse de 36 % entre 2009 et 2011, au cours du mois précédent l'enquête, ceux qui subissent de plein fouet la crise économique étant davantage exposés. »¹⁰⁵ Ces chiffres s'expliquent par la baisse des investissements dans les services de santé de 20 % entre 2010 et 2011 et de 55 % entre 2011 et 2012.

Par conséquent, comme le souligne le Parlement européen, les domaines du secteur public, notamment la santé, l'éducation et les services sociaux ont été largement affectés par les réductions budgétaires et suppressions de postes,¹⁰⁶ ce qui a considérablement réduit la disponibilité des services sociaux et économiques élémentaires en Grèce. Cette situation a été, dans une large mesure, favorisée par les politiques mises en place par le gouvernement. Face à ces constats, le Parlement européen a exprimé son inquiétude en ces termes :

« Parmi les conditions imposées dans le cas d'une demande d'aide financière, les programmes comprenaient des recommandations de réductions spécifiques des dépenses sociales réelles dans des domaines fondamentaux comme les retraites, les services sociaux de base, les soins de santé et, parfois, les produits pharmaceutiques et pour la protection basique des plus vulnérables, notamment les enfants défavorisés, plutôt que des recommandations accordant aux gouvernements nationaux la souplesse de décider ou réaliser des économies. »¹⁰⁷

Comme l'a constaté un professionnel de la santé que la FIDH a rencontré au cours de la mission : « La Grèce est revenue à une époque où la protection sociale n'allait pas de soi. Il n'y a aucune politique dans ce domaine, ils ont démolé les rares garanties qui existaient. »

103. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet*. 2014. 383: 748-53. p. 748.

104. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet* 2014. 383: 748-53, p. 748.

105. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet* 2014. 383: 748-53. p. 750.

106. Résolution du 13 mars 2014 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro » (2014/2007(INI)), A7-0135/2014. § 8.

107. Parlement européen. « Rapport sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro » (2014/2007 (INI)). A7-0135/2014. 20 février 2014. p. 21

b) Accessibilité

Le droit au travail

« Accessibilité. Le marché du travail doit pouvoir être accessible à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie. »¹⁰⁸

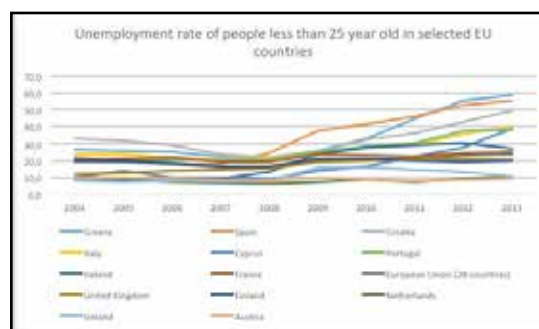
Dans un contexte où se multiplient les suppressions d'emplois, où les opportunités sont de plus en plus rares et la concurrence accrue sur le marché du travail, les groupes de population les plus vulnérables se heurtent à des obstacles plus importants pour trouver un emploi.

Comme le souligne le Parlement européen, la jeunesse grecque, plus particulièrement, a rencontré de grandes difficultés pour accéder au marché du travail.¹⁰⁹ En 2013, 58 % des moins de 25 ans étaient au chômage, taux record de chômage chez les jeunes en Europe, qui correspond à plus du double de la moyenne européenne. Seule l'Espagne, avec un taux de chômage chez les jeunes de 55 %, s'approche de la situation de la Grèce.

Taux de chômage des moins de 25 ans dans des pays de l'UE sélectionnés.

Source : Eurostat.

De nombreux jeunes ont expliqué aux délégués de la mission la difficulté de leur situation. Selon des professeurs d'université, beaucoup d'étudiants ne rêvent que d'une chose : quitter le pays. Tous les jeunes gens que la FIDH a rencontrés pendant la mission se disaient très préoccupés. En pleine crise, qui n'offre guère de perspectives pour la jeunesse, de plus en plus de jeunes quittent la Grèce pour d'autres pays avec l'espoir de trouver un emploi et un avenir prometteur. Grâce aux puissants réseaux internationaux que la diaspora grecque a déjà tissés tout au long du 20^e siècle, l'expérience de l'émigration, bien que douloureuse, est plus supportable pour les Grecs à l'aube du 21^e siècle.¹¹⁰ Selon l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*, quelque 120 000 personnes parmi la population active ont déjà quitté le pays depuis la crise.¹¹¹ Avec sa jeunesse qui abandonne le marché du travail et ses citoyens les plus dynamiques qui perdent tout espoir dans l'avenir ou quittent le pays, la société grecque dans son ensemble a sombré dans la dépression.



L'accès du marché du travail aux jeunes est d'autant plus difficile que le système éducatif a subi de plein fouet l'effondrement général des services sociaux. Les enseignants ont indiqué à la FIDH que le nombre d'enfants par classe était en hausse malgré des ressources de plus en plus restreintes dans les écoles et les universités, en termes d'entretien, d'achat de matériels, d'activités éducatives, telles que les voyages scolaires et les visites culturelles, et enfin d'apprentissage continu. Cette situation a affecté la qualité de l'enseignement dispensé. De plus, et c'est le point le plus crucial, la fermeture de nombreuses écoles techniques et professionnelles a été recensée ou envisagée.

Pour les femmes également, l'accès au marché du travail est semé d'embûches depuis le début de la crise. Selon le bureau du médiateur grec auprès de la mission de la FIDH, les inégalités et les discriminations qui existaient entre les sexes sur le lieu de travail avant la crise ont été exacerbées depuis lors. C'est le cas, par exemple, pour les femmes enceintes ou les jeunes femmes désirant avoir des enfants qui font l'objet de pratiques discriminatoires, et pour qui c'est encore plus difficile de trouver un emploi ou de le conserver.

Dans un rapport publié en décembre 2012, le médiateur grec s'est exprimé en ces termes, « les exemples pris par le médiateur pour illustrer l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au cours de l'année 2012, traduisent parfaitement l'ampleur des problèmes liés à la crise économique dans les relations professionnelles et la situation des femmes dans l'emploi en général ». Il en tire les conclusions suivantes qui témoignent de la dure réalité :

« Les droits de la femme au travail ont été bafoués dans de nombreux domaines : formes d'emploi précaires, modifications de contrats unilatérales défavorables, imposition non justifiée de rotation de postes, ruptures de contrat pendant

108. Observation générale n° 18, § 12(b) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. 24 novembre 2005.

109. Parlement européen. « Rapport sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro » (2014/2007 (INI)). A7-0135/2014. 20 février 2014. § 9.

110. Pelliccia (Andrea). « Greece: education and brain drain in times of crisis ». IRPPS WPs n. 54. 2013. Disponible à l'adresse : http://www.academia.edu/5719868/Greece_education_and_brain_drain_in_times_of_crisis.

111. De Spiegel. « Brain Drain: 120,000 Professionals Leave Greece Amid Crisis ». 10 avril 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.spiegel.de/international/europe/unemployment-and-recession-in-greece-lead-to-brain-drain-a-893519.html>.

les périodes de congés maternité, harcèlement moral ou sexuel, violation de la législation nationale et européenne sur l'égalité de traitement entre les sexes et élimination des discriminations à l'encontre des femmes, et le préjudice que peut causer la maternité sur le développement professionnel et financier des femmes actives. En même temps, la question des conceptions stéréotypées du rôle des sexes sur la réconciliation entre travail et vie privée perdure, affectant ainsi l'égalité de traitement des hommes par rapport à leurs droits en tant que père. En conclusion, il reste que, de manière générale, au lieu de se focaliser sur la valorisation de l'ensemble de la main d'œuvre du pays, la crise renforce les stéréotypes sexuels, ce qui tend à augmenter les exclusions liées au sexe. »¹¹²

Le Parlement européen a également rapporté que les mesures qui ont été prises pour répondre à la crise ont eu des répercussions sur la question du genre.¹¹³ Par exemple, l'écart entre le taux de chômage des hommes et des femmes, qui s'était creusé jusqu'en 2008, a commencé à s'estomper de nouveau depuis 2009, pour atteindre presque 7 points en 2013 avec un taux de chômage de 31,4 % chez les femmes contre 24,5 % chez les hommes. Cet écart peut être dû en partie au fait que les PME – qui sont un important gisement d'emplois pour les femmes et les jeunes – ont dû fermer en masse.¹¹⁴ Encore une fois, ces statistiques officielles ne prenant pas en compte les demandeurs d'emploi « découragés » — qui ne déclarent plus leur situation auprès des autorités — devraient englober un nombre de femmes encore plus élevé.¹¹⁵

Enfin, les travailleurs migrants en activité ont également payé le prix fort pour avoir accès au marché du travail depuis la crise financière. Outre la discrimination dont ils faisaient l'objet pour accéder à l'emploi avant la crise,¹¹⁶ ces personnes subissent un risque supplémentaire : se faire expulser du pays. L'immigration en Grèce est basée sur un système d'attribution de points dont dépend le renouvellement du permis de travail et de séjour des migrants. C'est le nombre de points qu'un migrant est capable de récolter qui déterminera ces paramètres. L'emploi est un des principaux moyens de recueillir des points. Les migrants qui perdent leur emploi ont par conséquent moins de chance de renouveler leurs permis de travail et de séjour.¹¹⁷ La mission de la FIDH a rencontré plusieurs migrants qui arrivaient la plupart du temps de pays déchirés par les conflits comme la Syrie ou l'Afghanistan : ils avaient non seulement perdu leur emploi du jour au lendemain, et on leur avait retiré en conséquence leur droit de séjour en Grèce. Les avocats de migrants, les ONG et les cliniques légales qui ont été interviewés par les délégués de la mission ont également confirmé une augmentation du nombre des migrants qui perdent leur permis ou qui rencontrent des difficultés pour renouveler leur statut de demandeurs d'emploi. Par conséquent, nombreux sont les migrants qui ont travaillé et vécu avec leur famille dans le pays depuis très longtemps, qui se retrouvent soudain confrontés à la perspective d'être renvoyés dans leur pays si leur permis n'était pas renouvelé. Les statistiques viennent confirmer cette situation : si la population de migrants globale recensée en Grèce dépassait 600 000 personnes fin 2009, elle n'atteint pas les 450 000 en juillet 2014.¹¹⁸

Pour couronner le tout, un nombre considérable de travailleurs migrants a également subi la crise de plein fouet du fait qu'ils sont fortement représentés dans les secteurs les plus sévèrement touchés par la crise, notamment les migrants albanais qui travaillent, par exemple, dans le secteur de la construction.

Le marché du travail est devenu extrêmement compétitif et certains groupes de population supportent le poids des restrictions de façon disproportionnée. Comme l'ont fait remarquer plusieurs institutions, notamment le Parlement européen, ce sont les groupes les plus vulnérables sur le marché du travail – les chômeurs longue durée, les femmes, les travailleurs migrants et les personnes handicapées – qui ont le plus durement souffert de la situation et connaissent un taux de chô-

112. Médiateur grec. « Equal Treatment of Men and Women in Employment and Labour relations - Special Report 2012: Executive summary ». Décembre 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.synigoros.gr/resources/gender-and-labour-relations-special-report-2012.pdf>. p. 1.

113. La résolution du 13 mars 2014 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro ». (2014/2007(INI)). A7-0135/2014. § 19 note « que des organisations internationales et sociales ont lancé une mise en garde à propos des retombées qu'auront les nouveaux systèmes d'échelle salariale, d'évaluation et de licenciement dans le secteur public en ce qui concerne l'écart entre les sexes ; observe que l'OIT a exprimé son inquiétude quant à l'effet disproportionné des nouvelles formes de travail flexibles sur le salaire des femmes ; relève, en outre, que l'OIT a demandé aux gouvernements de contrôler les répercussions de l'austérité sur la rémunération des hommes et des femmes dans le secteur privé ; constate avec inquiétude que la diminution de l'écart salarial entre les hommes et les femmes s'est interrompue dans les pays en ajustement, où il est supérieur à la moyenne de l'Union ; souligne que les inégalités salariales et la chute du taux d'emploi des femmes exigent une plus grande attention de la part des États membres en ajustement ».

114. BIT. « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) ». Septembre 2011, § 318.

115. *Ibid.*

116. Comité européen des droits sociaux. « Conclusions XX-1 (2012) ». Janvier 2013. p. 7.

117. Conformément à l'article 138, § 12 des dispositions transitoires de la loi 4251/2014, les permis de travail et de séjour dont la délivrance est toujours en attente, seront délivrés si les migrants détiennent une attestation de leur assurance de santé. Pour bénéficier d'un justificatif d'assurance santé, 100 bons d'assurance doivent être recueillis (un bon équivaut à un jour de travail) sur les deux dernières années avant que le renouvellement des permis de séjour soit effectif. Les dispositions ci-dessus mentionnées auraient dû être en vigueur jusqu'au 30 septembre 2014, mais elles ont été tacitement reportées étant donné que la nouvelle décision ministérielle commune sensée établir le nombre de jours de travail minimum pour obtenir un permis de séjour n'a pas été publiée.

118. Prof. Triandafyllidou (Anna). *Migration in Greece: Recent Developments in 2014*. ELIAMEP. Octobre 2014. Disponible à l'adresse : http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf

mage supérieur à la moyenne nationale.¹¹⁹ Les désagréments que subissent actuellement ces groupes ne sont pas prêts de s'améliorer. De plus, ces travailleurs risquent de rencontrer des difficultés supplémentaires lorsqu'ils chercheront à réintégrer le marché du travail en cas de reprise économique.¹²⁰

Le droit à la santé

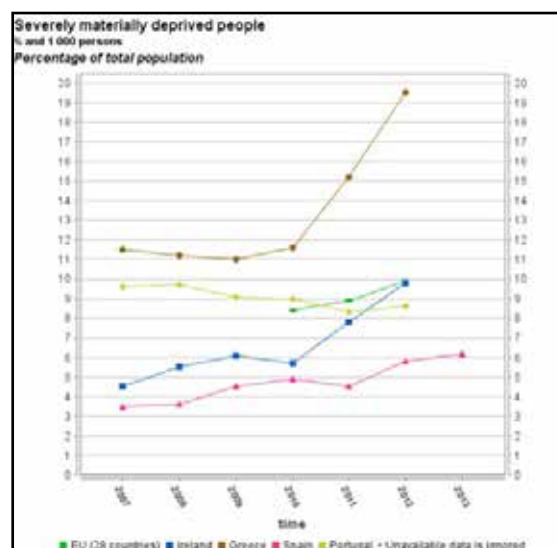
« (...) les installations de santé, les biens et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent : Non-discrimination [...] Accessibilité physique [...] Accessibilité économique (abordable) [...] Accessibilité de l'information [...]»¹²¹

En raison de la crise financière en Grèce, les revenus disponibles de la grande majorité de la population ont considérablement diminué. Ce qui est frappant, cependant, c'est l'ampleur de cette diminution. Comme l'indique le diagramme ci-dessous, qui s'appuie sur des indicateurs relatifs aux difficultés économiques, aux biens durables, au logement et à l'environnement de l'habitation¹²², le nombre de personnes extrêmement démunies qui atteignait un taux déjà élevé dans la période de 2007 à 2010, soit 11 % de la population, s'est envolé à presque 20 % en 2012. Un taux bien supérieur à la moyenne européenne qui stagne à 10 %, mais également bien au-dessus que celui d'autres pays directement frappés par la crise financière, notamment des pays méditerranéens comparables à la Grèce comme l'Espagne et le Portugal. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'il n'y ait pas en Grèce, contrairement aux autres pays, de filet de sécurité qui aurait pu amortir l'impact de la crise sur les tranches les plus démunies de la population.¹²³

Pourcentage de personnes en état de privation matérielle grave.

Source : Eurostat.

La mission a également été frappée par le constat qu'une grande partie de la population, depuis les plus défavorisés à la classe moyenne, s'est aujourd'hui paupérisée.¹²⁴ Qu'ils soient immigrés, hauts fonctionnaires ou chauffeurs de taxi, chaque foyer, ou presque, a subi la crise de plein fouet et lutte pour joindre les deux bouts. Même le système de sécurité sociale nationale ne fait plus office de « filet de sécurité » pour la classe moyenne, avec pratiquement un quart de la population grecque menacée de pauvreté après paiement des charges sociales, ce qui représente 6 points au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (voir diagramme).¹²⁵



119. Parlement européen. *Resolution on Employment and social aspects of the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to euro area programme countries* (2014/2007(INI)). A7-0135/2014. 13 mars 2014, § 10. Voir aussi le rapport du BIT « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) », § 318.

120. *Ibid.*

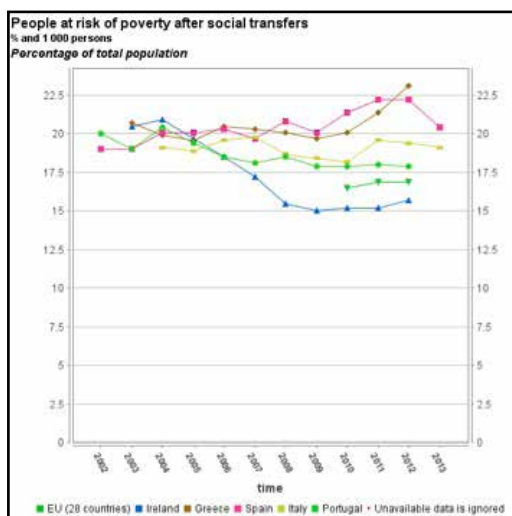
121. Observation générale n°14, § 12 (b) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. 2000.

122. Le manque de ressources rend les conditions de vie des personnes les plus démunies extrêmement difficiles. Parmi les 9 privations suivantes, elles en connaissent au moins 4 : ne pas pouvoir se permettre de : i) payer son loyer ou ses charges ii) se chauffer convenablement, iii) faire face à des dépenses inattendues, iv) manger de la viande, du poisson ou un aliment avec un apport en protéines équivalent tous les deux jours, v) s'offrir une semaine de vacances hors de chez soi, vi) d'avoir une voiture, vii) une machine à laver, viii) une télévision couleur ou ix) un téléphone.

123. Eurostat, juillet 2014.

124. Parlement européen. Résolution du 13 mars 2014 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro (2014/2007(INI)). A7-0135/2014. 13 mars 2014. § 17.

125. Eurostat, juillet 2014.



Pourcentage de personnes à risque de pauvreté après prestations sociales. Source : Eurostat.

Par ailleurs, pratiquement un tiers de la population grecque n'a pas de couverture maladie officielle.¹²⁶ Alors que les mesures spécifiées dans le deuxième Protocole d'entente prévoient la mise en place d'un programme de bons de santé destiné à fournir un accès gratuit aux soins de santé primaires pour les personnes sans couverture maladie. Selon Médecins du Monde, ce programme couvrirait moins de 10 % du nombre réel des personnes sans couverture maladie.¹²⁷ Cet échec de mise en œuvre a été reconnu, au moins implicitement, par la troïka dans la quatrième édition du deuxième Protocole d'entente. Dans ce document, il est demandé que « le gouvernement finalise d'évaluer le nombre de personnes sans couverture et leurs besoins en matière de soins de santé dans le pays » et de mettre en place avant juin 2014 des « politiques qui garantissent l'accès universel aux soins essentiels, notamment à des

soins de santé primaires rentables, aux produits pharmaceutiques, aux diagnostics et aux soins hospitaliers non urgents, en lien avec les politiques existantes telles que le livret sur la pauvreté et les programmes sociaux de bons ». ¹²⁸ Entrée en vigueur en juillet 2014, la Décision ministérielle commune Y4α/ΓΠ/οικ.48985/2014¹²⁹ qui définit les conditions, les critères et l'accès à la santé pour les citoyens les plus précaires et les plus démunis a permis une avancée considérable. Toutefois, la réforme ne concerne pas les analyses en laboratoire pour les patients externes. Autre inconvénient : les patients qui nécessitent une hospitalisation sont couverts en cas d'urgence pour des admissions programmées, cependant, dans la pratique, les démarches bureaucratiques longues et complexes qui ont été mises en place entravent l'accès aux soins de santé pour les patients. L'incapacité des hôpitaux à s'adapter à la nouvelle loi n'a pas facilité l'accès aux soins de santé pour les plus vulnérables.

En Grèce, l'augmentation du coût de l'accès aux soins de santé s'ajoute à la paupérisation générale de la population. Les politiques de « transfert de coûts vers le patient » mises en place par les autorités sont résumées dans un article publié dans la revue hebdomadaire *The Lancet* en ces termes :

« En 2011, les frais des patients ont augmenté de 3 à 5 euros pour les visites de patients en consultation externe (à l'exception de quelques dérogations pour les plus vulnérables), et la participation des patients aux coûts de certains médicaments a augmenté de 10 % ou plus selon la pathologie. De nouveaux honoraires pour les prescriptions (1euro par prescription) sont entrés en vigueur en 2014. D'autre part, un coût supplémentaire de 25 euros a été ajouté pour l'admission de patients hospitalisés en janvier 2014, puis annulé une semaine après face à la pression croissante du parlement et du public. Des coûts cachés supplémentaires — tels que l'augmentation du prix des communications téléphoniques pour prendre rendez-vous avec le médecin — ont également été un obstacle de plus pour accéder aux soins.¹³⁰ »

Les patients grecs à la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique

Si, à l'origine de nombreuses cliniques sociales prenaient en charge les immigrés sans papier ne pouvant accéder aux services de soins, aujourd'hui elles consacrent de plus en plus temps aux besoins de la population grecque qui n'est plus couverte par la sécurité sociale nationale, et qui ne peut pas s'offrir les soins de santé dont elle a besoin.

Un patient à la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique (qui préfère rester anonyme) a déclaré à la FIDH :

« Je suis là pour faire vacciner mon enfant. Je pourrais peut-être aller à l'hôpital pour cela, mais je serais obligé de faire l'aumône. Et s'ils diagnostiquaient autre chose qu'une vaccination, je devrais payer pour les soins supplémentaires. Dans le cas où je ne pourrais pas payer immédiatement, je serais débité au niveau de mes impôts. Quoi qu'il en soit, je n'ai pas les moyens de payer.

Je connais beaucoup de gens dans la même situation. Des gens qui meurent de cancer.

Le problème est de nature économique : nous assistons à la démolition du système de sécurité sociale publique. »

126. Médecins du Monde. *Access to healthcare for the most vulnerable in a Europe in social crisis: Focus on pregnant women and children*. Mai 2014. p. 33

127. *Ibid.*

128. Commission européenne. « The Second Economic Adjustment: Programme for Greece ». Quatrième édition. Avril 2014. Occasional Papers n° 192. p. 221.

129. Décision ministérielle commune sur la définition des conditions, critères et modalités d'accès à la santé pour les citoyens les plus vulnérables et les plus précaires. Y4α/ΓΠ/οικ.48985/2014 (Journal officiel 1465/B/5.6.2014). Document disponible en grec à l'adresse : http://admin.fthiotidoscc.gr/images/kya48985-2014-8_F3544.6.2014.pdf.

130. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet*. 2014. 383: 748–53. p. 749.

D'autre part, avec l'ajout d'autres mesures, notamment la limitation à 200 consultations gratuites mensuelles dispensées par les médecins au titre du régime de sécurité sociale (au-delà de cette limite, les patients doivent payer le coût total de la visite), il est très difficile de savoir à l'avance pour les patients le montant qu'ils devront déboursier.¹³¹ Ces mesures qui ne sont pas directement liées à l'augmentation de prix ont été au cœur des préoccupations du personnel médical que la délégation a rencontré. Ce dernier a observé que ces mesures constituaient un facteur de dissuasion sérieux pour les patients désireux d'accéder au système de santé.

D'autres acteurs, notamment l'Organisation mondiale de la santé,¹³² ont également révélé l'augmentation des frais à la charge des patients depuis la crise. Les conséquences directes des effets conjugués de la pauvreté grimpante et de l'augmentation des frais de santé pour accéder aux soins, ont suscité un intérêt croissant du public. Une étude rapporte que 70 % des habitants d'une province grecque interrogés estimaient ne pas avoir de revenus suffisants pour payer les médicaments prescrits par le médecin.¹³³ Une autre étude montrait que de plus en plus de gens disaient ne pas aller voir le médecin ou le dentiste alors qu'ils en ressentaient le besoin (ces exemples peuvent également s'expliquer par la mauvaise organisation du système de santé publique et le manque de disponibilité).¹³⁴

Les délégués de la mission ont réuni des témoignages de citoyens grecs qui ont rencontré les premières difficultés pour accéder au système de santé depuis la crise. L'un des phénomènes les plus frappants à cet égard est le développement de « cliniques sociales » à travers le pays. Ces cliniques ont été créées pour que les gens qui n'avaient pas les moyens de payer et qui ne pouvaient plus avoir accès gratuitement au système de santé publique, puissent bénéficier de soins de santé primaires gratuits. Certaines d'entre elles, dont Praksis,¹³⁵ sont des ONG structurées et reconnues qui proposent différents services sociaux, qui étaient destinés à l'origine aux migrants sans papier. D'autres, notamment la Clinique sociale de solidarité¹³⁶ à Thessalonique à qui la mission a rendu visite, ont été créés pour faire face à la crise. La Clinique sociale de solidarité à Thessalonique a été créée en 2012 par un groupe de médecins de plus en plus préoccupés par l'impact des mesures d'austérité sur l'accès au système de santé – dont ils pouvaient constater quotidiennement les ravages dans leur cabinet. La Clinique est dirigée par des bénévoles administratifs et du personnel médical qui apportent leur soutien à la structure pendant leur temps libre. Ces établissements fonctionnent en grande partie grâce aux pharmaciens et au public qui donnent ou collectent des produits pharmaceutiques.

Clinique Praksis à Athènes fournissant des consultations et traitements médicaux aux patients non assurés, Janvier 2014 - © Elena Crespi / FIDH

Il suffit de se rendre dans ces établissements pour avoir un bon aperçu des défis auxquels doit faire face la population grecque pour avoir accès au système de santé. Le personnel dans les cliniques reconnues comme Praksis a indiqué à la FIDH que de plus en plus de patients grecs qui n'étaient plus affiliés à aucun régime de sécurité sociale et qui ne pouvaient pas s'offrir les soins de santé les plus sommaires avaient fini par se tourner vers ces établissements depuis le début de la crise et étaient ainsi venus grossir les rangs des migrants sans papier qui constituaient au départ la majorité des patients. Selon des psychologues qui ont apporté leurs témoignages à la mission de la FIDH, de plus en plus de patients grecs sont confrontés aux difficultés pour faire face à la crise.



Dans ces « nouvelles » cliniques, les statistiques émanant de la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique montrent une nouvelle fois les difficultés quotidiennes que rencontrent les Grecs qui souhaitent accéder aux soins de santé les plus sommaires :
Plus de 75 % de patients grecs dans la clinique ne sont pas assurés ;
20 % de patients sont des enfants qui nécessitent un vaccin essentiel ; et
75 % de patients sont des citoyens en âge de travailler, qui bénéficient généralement de la couverture maladie.

131. Koutsogeorgopoulou, (V.) et al. « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece ». Département des Affaires économiques de l'OCDE, document de travail n°1106. 9 janvier 2014. p. 36.

132. Mladovsky (Philipa), Srivastava (Divya), Cylus (Jonathan), Karanikolos (Marina), Evetovits (Tamás), Thomson (Sarah), McKee (Martin). « Health policy responses to the financial crisis in Europe ». Organisation mondiale de la santé. Policy Summary 5. 2012.

133. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet*. 2014. 383: 748–53. p. 749.

134. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Papanicolas (Irene), Basu (Sanjay), McKee (Martin), Stuckler (David). « Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy ». *The Lancet* 2011. 378: 1457-1458. p. 1457.

135. Plus d'information sur le site internet de l'ONG Praksis à l'adresse : <http://www.praksis.gr/>

136. Plus d'information sur le site internet de la Clinique sociale de solidarité à l'adresse : <http://kiathess.gr/>

Des migrants à la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique

La FIDH a également rencontré un certain nombre de migrants à la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique. Leur histoire reflète le lourd tribut qu'ils payent à l'austérité et la situation dramatique dans laquelle ils se trouvent.

Une femme du Nigéria (qui préfère rester anonyme) a confié à la FIDH :

« Je travaillais dans une cafétéria, mais j'ai perdu mon emploi en 2011. Comme je me suis retrouvée sans emploi, j'ai perdu mon assurance en 2013. Et maintenant, on vient me de sommer de quitter le pays avant un mois.

Et pourtant, j'ai 3 jeunes enfants, dont l'aîné a sept ans et le plus jeune à peine 7 mois.

Etant donné que je n'ai pas d'argent, j'ai également dû quitter mon domicile. J'ai été hébergée dans une église catholique pendant quelques mois, et j'ai réussi à me débrouiller à survivre avec peu d'argent.

Pour mon deuxième et troisième enfant, j'ai dû accoucher sans être assurée. Ils m'ont demandé de tout amener à l'hôpital : nourritures, couches, etc. J'ai signé un document certifiant que je devais payer pour l'accouchement ; un montant supérieur à 250 euros, quelque chose comme 400 euros. Je leur ai donné mes coordonnées, et depuis ils me harcèlent pour payer.

Lorsque j'étais enceinte, l'année dernière, je suis allée à l'hôpital public, pour faire des analyses, mais ils ont refusé car je ne pouvais pas payer.

Je ne comprends pas pourquoi je dois partir et pourquoi je ne suis plus couverte par la sécurité sociale, alors que j'ai cotisé au régime de santé depuis 2005. »

De la même façon, les données recueillies par Médecins du Monde dans ses polycliniques en Grèce indiquent que 50 % de ses patients sont maintenant des citoyens grecs.¹³⁷ Toutefois, ces cliniques ne sont pas, et ne souhaitent pas, se substituer aux services dont l'État doit se faire le garant. Elles cherchent plutôt à « donner un deuxième souffle à la dimension gratuite et universelle de l'accès à la santé ». Dans la seule ville de Thessalonique, la Clinique sociale de solidarité estime que 40 % des habitants – soit près de 400 000 personnes – ne sont couverts par aucune assurance maladie. La Clinique ne compte que 12 000 patients et par conséquent cette situation ne représente que le sommet de l'iceberg d'un problème beaucoup plus profond, qui demeure sous-estimé.

Autre inconvénient majeur — dont la Décision ministérielle commune Y4α/ΓΠ/οικ.48985/2014¹³⁸ ne fera pas cas : seuls les soins de santé primaires sont pris en charge par les cliniques alors que de nombreux malades ont besoin de traitements hospitaliers qu'ils ne peuvent pas se payer. La Clinique sociale de solidarité de Thessalonique a recensé plusieurs exemples de situations dramatiques que cela peut entraîner. Des médecins qui travaillent à la Clinique sociale ont rapporté le cas d'une femme ayant subi un anévrisme, à qui on a demandé de payer la moitié des 8 000 euros nécessaires à une intervention chirurgicale initiale avant d'être opérée à l'hôpital public. En désespoir de cause, elle a dû s'adresser à la clinique sociale, qui a réussi à arranger une opération pour la patiente. Malheureusement l'intervention est arrivée trop tard et la patiente est décédée.

Affiche dans une Clinique Sociale de Solidarité à Thessalonique dénonçant les restrictions aux services de santé publics pour les personnes non assurées, Janvier 2014 - © Elena Crespi / FIDH

Selon le témoignage du personnel médical de la Clinique sociale auprès de la FIDH, cette situation, déjà difficile, est de plus en plus critique. Pendant la première année de son fonctionnement, la Clinique sociale de solidarité de Thessalonique recevait une majorité de patients dont les problèmes de santé ne pouvaient pas être réglés de manière satisfaisante dans le réseau public et

qui devaient recevoir les premiers soins. Cependant, un nombre toujours plus important de cas de plus en plus graves et de gens n'ayant reçu aucun traitement depuis longtemps sont maintenant signalés.

Si la détérioration de l'accès aux soins de santé touche une large partie de la population, ce sont les plus vulnérables qui sont les plus durement touchés, notamment ceux qui ont peu de ressources ou un accès restreint à la sécurité sociale. Comme la FIDH a pu l'observer durant sa mission, un rapport récent de Médecins du Monde¹³⁹ a souligné que les femmes et les migrants étaient les populations les plus affectées.



137. Les points forts du rapport de Médecins du monde. « Doctors of the World International Network to the Committee on Employment and Social Affairs of the European Parliament ». Disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/mdm_key_points/_mdm_key_points_en.pdf

138. Décision ministérielle commune sur la définition des conditions, critères et modalités d'accès à la santé pour les citoyens les plus vulnérables et les plus précaires. Y4α/ΓΠ/οικ.48985/2014 (Journal officiel 1465/B/5.6.2014). Disponible en grec à l'adresse : http://admin.fthiotidoscc.gr/images/kya48985-2014-8_F3544.6.2014.pdf.

139. Médecins du Monde. « Access to healthcare for the most vulnerable in a Europe in social crisis: Focus on pregnant women and children ». Mai 2014.

Les femmes rencontrent des difficultés particulières pour s'acquitter des soins de santé liés à la maternité. Les femmes enceintes sans couverture maladie sont particulièrement vulnérables car elles doivent payer pour les soins prénatals pendant leur grossesse et doivent supporter le coût de l'accouchement dans les établissements publics. Pendant sa mission sur le terrain, la FIDH a pu observer que la plupart des femmes évoquaient la maternité avec beaucoup d'anxiété.

Les migrants, surtout les migrants en situation irrégulière, sont également très vulnérables. La situation était déjà difficile pour les migrants sans papier avant la crise. À l'époque, alors qu'ils avaient droit aux soins médicaux d'urgence, ils devaient quand même s'acquitter des analyses en laboratoire et des médicaments – une situation que le Comité européen des droits sociaux dénonce comme étant une violation de l'article 13 de la Charte sociale européenne, qui protège le droit à l'assistance sociale et médicale.¹⁴⁰ La crise a amplifié la situation, surtout après la circulaire de 2012 du ministère de la Santé.¹⁴¹ Cette circulaire, émise juste avant les élections nationales de mai, stipulait que les services publics, les organismes publics, les collectivités et les organismes de sécurité sociale ne devaient pas fournir leurs services aux ressortissants de pays tiers sans papier, à part dans certains cas d'urgence.¹⁴² De plus, les migrants interrogés par la FIDH, notamment dans les cliniques sociales, qu'ils soient régularisés ou sans papier, ont indiqué à la mission qu'ils n'osaient plus se rendre dans les hôpitaux publics de peur d'être refusés ou même dénoncés et arrêtés par la police.

L'accès aux soins médicaux semble par conséquent s'être encore détérioré en Grèce dans la mesure où une grande partie de la population, notamment la tranche la plus vulnérable, n'a même plus accès aux soins médicaux les plus sommaires. Ce constat est relayé par un certain nombre d'experts politiques et d'instituts éminemment reconnus, dont des chercheurs en économie à l'OCDE, dans un document de travail récent :

« Il se peut que l'accès aux soins de santé pour les patients ait également été affecté par la hausse du coût des services de santé à la suite de réformes récentes. [...] Il est aussi possible que l'accès aux soins de santé se soit détérioré en raison de la réorganisation du système de santé et des coupes budgétaires. Sans véritable preuve tangible, jusqu'ici, en faveur de ce point, mais selon certains faits empiriques, les temps d'attente pour accéder aux services de santé publique semblent encore s'être allongés. [...] L'impact de la crise sur l'accès aux soins de santé doit être minutieusement contrôlé étant donné ses effets sur l'équité, la croissance à long terme et le bien-être. [...] les immigrants [il]légaux n'ont pas droit à la prise en charge gratuite de leur frais de santé, à moins d'une urgence ou d'un risque vital. C'est également le cas pour les autres groupes de la population. Les professions indépendantes, par exemple, qui ont dû mettre fin à leur activité mais qui n'ont pas d'attestation d'impôts, et les foyers dont les revenus dépassent le plafond de ressources (selon un seuil de 5 000 euros par an) sont également exclus de la prise en charge de ces services ».¹⁴³

D'autres acteurs, notamment le Conseil de l'Europe¹⁴⁴ et certains chercheurs¹⁴⁵ qui sont parvenus à des conclusions similaires, ont tiré la sonnette d'alarme. Les besoins en examens médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé sont un bon indicateur de la gravité de la situation face à l'accès aux soins de santé. Cela représente la proportion de la population qui estime avoir besoin d'un examen médical mais qui ne peut pas se l'offrir. Cette impossibilité peut s'expliquer par des problèmes d'accès (manque de moyens, temps d'attente, éloignement du lieu de soin, etc.) ou d'autres motifs (manque de temps, peur, désir de laisser-faire, méconnaissance de bons généralistes ou spécialistes, etc.). Le diagramme ci-dessous indique que la situation des besoins non satisfaits déclarés par l'intéressé en Grèce est particulièrement inquiétante. Le pourcentage de la population qui estime avoir besoin d'un soin médical mais ne peut le satisfaire est passé d'un taux, déjà élevé, de 7,3 % avant la crise en 2006 à 9,9 % en 2012 – soit une hausse d'un tiers en à peine six ans. Bien que les comparaisons de cet indicateur d'un pays à l'autre puissent poser problème, il est néanmoins frappant de constater que les chiffres en Grèce sont deux fois plus élevés, par exemple, que la moyenne des 27 pays d'Europe et ont évolué dans la direction opposée.

140. Comité européen des droits sociaux. « Conclusions XX-2 (2013) sur la Grèce ». Janvier 2014.

141. Circulaire Y4a/oik.45610 2/5/2012. Ce n'est pourtant pas la première fois que l'accès aux soins médicaux a été interdit aux migrants sans papier. La première interdiction date de 2005, bien avant la crise, lorsqu'une circulaire similaire (EMP 518.2/2/2005) avait été publiée par le ministère provoquant la réaction de nombreuses organisations de migrants, d'ONG et de la Commission nationale des droits de l'Homme en 2007.

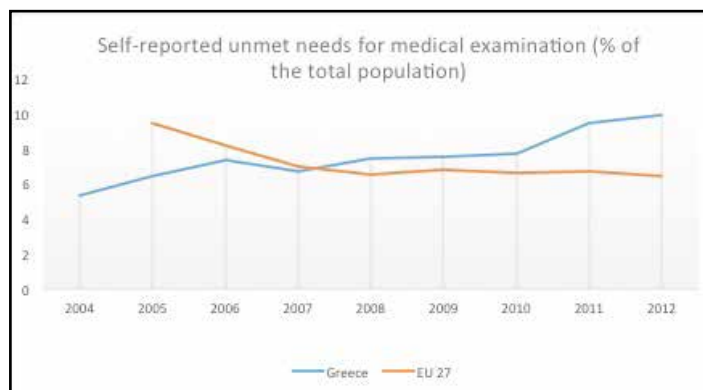
142. Médecins du Monde. « Accès aux soins en Europe en temps de crise et de montée de la xénophobie : un bilan de la situation de personnes exclues du système de santé ». Avril 2013. p. 42.

143. Koutsogeorgopoulou, (V.) et al. « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece ». Département des Affaires économiques de l'OCDE, document de travail n°1106. 9 janvier 2014. p. 36.

144. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. « Résolution 1946 (2013) ». 26 juin 2013. § 4.

145. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Reeves (Aaron), McKee (Martin), Stuckler (David). « Greece's health crisis: from austerity to denialism ». *The Lancet*. 2014. 383: 748–53.

Besoins médicaux autodéclarés non satisfait exprimés en pourcentage de la population générale. Source : Eurostat

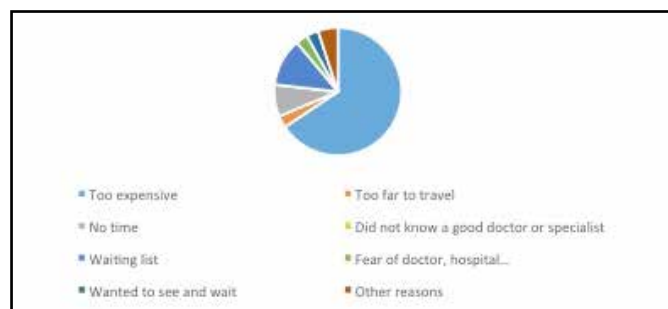


Il est préoccupant de constater que, d'après le détail des réponses ci-dessous, les besoins en examens médicaux non satisfaits et le manque d'accès aux soins en Grèce s'expliquent tout d'abord par le coût trop élevé des prestations. Le coût est également l'un des obstacles qui a augmenté dans les plus grandes proportions, avec les temps d'attente (et la catégorie générale « autres motifs »). Ces constats ont également été repris par la FIDH au cours de sa mission dans le pays, et par d'autres acteurs mentionnés précédemment.

Besoins d'examen médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé, répartis par motifs (en %) ¹⁴⁶										
Motif	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Écart entre 2006 et 2012
Trop cher	3.1	3.2	4.5	4.6	4.2	4	4.2	6.2	6.5	+44%
Trop longue distance du domicile	0,5	0,6	0,4	0,2	0,3	0,5	0,4	0,5	0,3	-25%
Manque de temps	0,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	1	0,5	0,8	+33%
Ne connaît pas de bon médecin ou spécialiste	0	0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0%
Temps d'attente trop long	0,4	0,8	0,8	0,6	1	1	0,9	0,8	1,2	+50%
Peur des médecins, des hôpitaux, des examens ou des traitements	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0%
Préfère laisser faire	0,5	0,5	0,5	0,3	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	-40%
Autres motifs	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,5	0,5	+150%

146. Eurostat, août 2014.

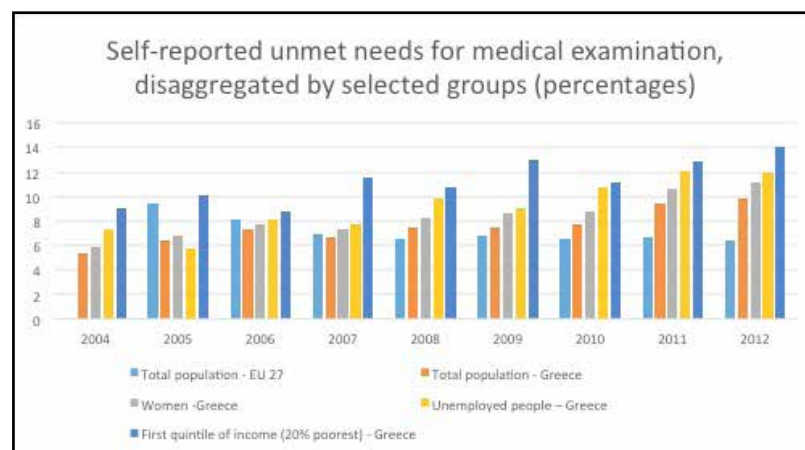
Besoins médicaux autodéclarés non satisfait ventilés par raisons. Source Eurostat



Lorsque les résultats sont ventilés par groupe de population, on peut observer que ce sont les populations vulnérables qui ont été le plus durement frappées par les mesures d'austérité et l'impact de ces mesures sur l'accès à la santé. Les demandeurs d'emploi, les femmes, les plus démunis sont les catégories pour lesquelles les besoins d'examen médicaux non satisfaits déclarés par les intéressés ont considérablement augmenté, dans des proportions bien plus importantes que le reste de la population entre 2006 et 2012. Les catégories interrogées par Eurostat n'incluent pas les migrants.

Besoins d'examens médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé, répartis par groupes (en %) ¹⁴⁷										
Catégories de population	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Difference 2006-2012
Population totale des 27 de l'UE		9,4	8,1	6,9	6,5	6,8	6,6	6,7	6,4	-21%
Population totale de la Grèce	5,3	6,4	7,3	6,7	7,4	7,5	7,7	9,4	9,9	+36%
Femmes en Grèce	5,9	6,8	7,7	7,3	8,2	8,7	8,8	10,6	11,1	+44%
Demandeurs d'emploi en Grèce	7,3	5,7	8,1	7,7	9,8	9,1	10,7	12,1	12	+48%
Première tranche de revenus (20% les plus pauvres) – Grèce	9	10,1	8,8	11,6	10,7	13	11,2	12,9	14	+59%

Besoins médicaux autodéclarés non satisfait ventilés par groupes sélectionnées. Source : Eurostat



147. Eurostat, août 2014.

c) Acceptabilité et qualité

Droit au travail

« **Acceptabilité et qualité.** La protection du droit au travail revêt plusieurs volets, notamment le droit du travailleur à des conditions de travail justes et favorables, en particulier à la sécurité des conditions de travail, au droit de former des syndicats et au droit de choisir et d'accepter librement un travail. »¹⁴⁸

La récession a également porté un grave préjudice à la qualité et l'acceptabilité du travail de ceux qui ont un emploi, leurs droits *au* travail et la dimension collective du droit au travail. Un syndicat représentatif, que la FIDH a rencontré, a fait remarquer que pour comprendre l'évolution de l'acceptabilité et de la qualité du travail en Grèce, il était capital d'avoir conscience des relations de pouvoir entre employeurs et employés, qui ont radicalement changé depuis le début de la crise financière. En 2007, l'emploi parmi la population en âge de travailler a chuté de deux tiers pour atteindre 50 % en 2013. Le nombre de demandeurs d'emploi a plus que triplé au cours de cette période. Pour la première fois depuis l'après-guerre, la population grecque dans son ensemble a dû faire face à un véritable « effondrement de l'emploi », où le nombre de personnes économiquement inactives a dépassé la population économiquement active.¹⁴⁹ Résultat : les employeurs ont désormais à leur disposition un important réservoir de ressources dans lequel ils peuvent faire leur sélection, alors que les chômeurs à la recherche d'un emploi n'ont que très peu d'opportunités.

Cette modification de l'équilibre des pouvoirs a d'importantes implications sur les conditions de travail, que ce soit dans le secteur public ou privé. Outre le stress constant et l'incertitude sur l'avenir en temps de crise et de licenciements collectifs, les employés ont également souvent à faire face à des exigences de plus en plus élevées au travail et peu de place est laissée à la contestation. La délégation a rencontré de nombreux travailleurs qui ont avoué la relation d'impuissance qu'ils entretenaient avec leurs employeurs. De peur de perdre leur emploi et d'être licenciés, les employés se sentent obligés d'accepter n'importe quelle condition contractuelle ou mission qu'on leur demande de faire, car ils savent — ou ils s'entendent dire — que quelqu'un prendra leur place s'ils refusent. Dans ce contexte, les employés perdent un pouvoir de négociation au niveau de leur relation contractuelle. La Mission de haut niveau du BIT en Grèce s'est penchée sur les conséquences de ces changements :

« Le remplacement de contrats à durée déterminée payés à taux plein par des contrats à temps partiel, des rotations de personnel et tout autre forme d'emploi moins bien payée, qui ont été mis en place ou favorisés dans le cadre de ces mécanismes de soutien, auraient contribué à réduire sensiblement les salaires. Selon les informations que nous a fournies l'inspecteur du travail pendant la Mission de haut niveau, les transformations unilatérales, par l'employeur, de contrats temps plein en contrats par rotation sont devenues de plus en plus fréquentes ».¹⁵⁰

Selon les données de l'OCDE, la proportion de salariés travaillant à temps partiel sans avoir négocié leur temps de travail, est passée de 26 % en 2008 à 44 % en 2012, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE se situait à 17,8 % en 2012.¹⁵¹ En Grèce depuis 2000, la moyenne des heures de travail effectif qu'un salarié effectuait par an n'a cessé de diminuer, après avoir été la plus élevée des pays de l'OCDE. La tendance a changé de cap en 2008 et revient à la hausse atteignant 2037 heures annuelles, ce qui place la Grèce au troisième rang des pays de l'OCDE réalisant le plus gros nombre d'heures annuelles, soit 15 % au-dessus de la moyenne de l'OCDE.¹⁵²

Cependant, outre le rapport de force qui a changé en faveur de l'employeur, conséquence logique de la hausse du chômage, les autorités ont également modifié la législation du travail pour accroître la flexibilité du travail et protéger encore davantage les intérêts des employeurs. Comme l'a indiqué le Comité économique et social européen, depuis le début de la crise, plus de 100 dispositions juridiques réparties dans une série de lois ont été adoptées pour procéder à un ajustement en profondeur du marché du travail.¹⁵³ Selon le Comité :

« Les objectifs généraux de ce corpus législatif sont :

- Modifier en profondeur le cadre institutionnel national qui jusqu'à présent servait à établir des conditions de travail

148. Observation générale n°18. 24 novembre 2005, § 12(c) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

149. Lanara-Tzotze (Zoe). *L'impact des mesures anti-crise et la situation sociale et de l'emploi : Grèce - étude*. Comité économique et social européen. Disponible à l'adresse : en anglais <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-350-en-c.pdf>. Page 7. (en français <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-350-fr-c.pdf>. Page 8)

150. BIT. « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) ». § 311.

151. Statistiques OCDE. Août 2014.

152. Statistiques OCDE. Août 2014

153. Lanara-Tzotze (Zoe). *L'impact des mesures anti-crise et la situation sociale et de l'emploi : Grèce - étude*. Comité économique et social européen. Disponible à l'adresse en anglais : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-350-en-c.pdf>. Page 5 (en français : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-350-fr-c.pdf>. Page 6)

universelles minimales visant à protéger les travailleurs via des négociations collectives libres et des accords qui lient collectivement les parties.

- Interférer unilatéralement via la législation pour modifier l'équilibre des pouvoirs dans les relations de travail en encourageant un modèle de marché du travail fragmenté qui favorise les contrats individualisés.
- Réduire substantiellement les salaires, comprimer le coût du travail dans le secteur privé et renforcer la flexibilité des salaires unilatéralement au niveau de l'entreprise via la législation.
- Réduire de manière significative le rôle des syndicats et renforcer les prérogatives des patrons dans le but d'encourager la flexibilité tout en régulant les relations de travail. »¹⁵⁴

Le nouveau corpus législatif comprend des mesures visant à faciliter les licenciements, en réduisant par exemple les indemnités de licenciement et en raccourcissant les périodes de préavis. L'un des changements cruciaux les plus controversés dans la législation du travail a été la limitation de la négociation collective, qui passe à la fois par la réduction de salaire imposée en dehors des conventions collectives, et par l'adoption d'une loi qui donne la primauté aux accords d'entreprise sur les accords de branche. Cette situation a permis de renforcer encore davantage l'équilibre des pouvoirs en faveur des employeurs. Ainsi donc, les syndicats se sont plaints qu'en adoptant ces lois, « les employeurs et leurs organisations ont intensifié les pressions lors des négociations collectives afin de pouvoir payer des salaires inférieurs aux normes salariales minimales obligatoires, déjà faibles cependant, jusqu'alors fixées par la NGCA. »¹⁵⁵

En 2012, à la suite d'une plainte déposée par plusieurs syndicats, le Comité sur la liberté syndicale de l'OIT a souligné que tout en étant « pleinement conscient du fait que les mesures faisant l'objet de la plainte ont été prises dans des circonstances qualifiées d'une gravité exceptionnelle, provoquées par une crise économique et financière »,¹⁵⁶ les mesures d'austérité qui frappent la main d'œuvre grecque ont sapé les droits des travailleurs les plus fondamentaux, ont gravement remis en cause la position des syndicats et mis en péril la cohésion sociale et la paix.¹⁵⁷ Selon lui, les mesures adoptées par les autorités constituent de « nombreuses et sérieuses atteintes à la liberté de négociation collective et au principe de l'inviolabilité des conventions collectives librement conclues » qui « peuvent déstabiliser le contexte général des relations de travail dans le pays si les mesures ne sont pas conformes aux principes de liberté syndicale et de négociation collective ».¹⁵⁸ La Mission de haut niveau du BIT en Grèce a précédemment souligné que les atteintes législatives à la liberté syndicale et de négociation collective « soulevaient un certain nombre de questions, notamment sur la nécessité de garantir l'indépendance des partenaires sociaux, l'autonomie des parties en négociation, l'adéquation des mesures imposées par rapport à leurs objectifs, la protection des populations les plus vulnérables et enfin, la possibilité de revoir ces mesures au bout d'un certain temps »,¹⁵⁹ et a exprimé sa « profonde inquiétude » sur ces questions.¹⁶⁰

Par conséquent, les employeurs en Grèce ont non seulement pu constater un changement dans les rapports de force avec les employés en leur faveur, mais les autorités ont également sapé les droits collectifs et droits *au* travail des travailleurs. Les indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi sont des indicateurs synthétiques du degré de réglementation en matière de licenciement et d'utilisation de contrats temporaires qui proposent une vision quantitative de ce phénomène. Plus l'indicateur est proche de zéro, moins les travailleurs sont protégés. Entre 2008 et 2013, cet indicateur a chuté de 15 % en Grèce, ce qui représente la plus forte baisse après le Portugal, avec un écart très marqué par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE établie à 3 %. Ainsi, le « degré de protection de l'emploi » en Grèce (2,41) est maintenant beaucoup plus bas que la plupart des pays de l'UE qui ont soutenu les mesures d'austérité destinées à la Grèce, ce qui est le cas de la France (2,82), des Pays-Bas (2,94) et de l'Allemagne (2,98).

154. *Ibid.*

155. OIT. « 365^e rapport du Comité sur la liberté syndicale. 316/INS/9/1 ». 1-16 novembre 2012. § 805.

156. OIT. « 365^e rapport du Comité sur la liberté syndicale. 316/INS/9/1 ». 1-16 novembre 2012. § 988.

157. Voir Confédération syndicale internationale : « Grèce : les mesures d'austérité anti-travail en Grèce condamnées par l'OIT ». 4 décembre 2012. Résumé disponible à l'adresse en anglais : <http://www.ituc-csi.org/greece-the-greek-anti-labour> (en français : <http://www.ituc-csi.org/grece-les-mesures-d-austerite-anti?lang=fr>).

158. OIT. « 365^e rapport du Comité sur la liberté syndicale. 316/INS/9/1 ». 1-16 novembre 2012, § 995.

159. BIT. « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) ». 16 décembre 2011. § 304.

160. BIT « Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) ». 16 décembre 2011. § 306.

Évolution des indicateurs de l'OCDE sur le degré de protection de l'emploi, 2008 – 2013 ¹⁶¹								
Répartis par année sur une période allant de 2008 à 2013								
Année		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution de 2008 à 2013
1	Portugal	3,51	3,51	3,31	3,31	2,90	2,69	-24%
2	Grèce	2,85	2,85	2,85	2,44	2,44	2,41	-15%
3	République slovaque	2,63	2,63	2,63	2,63	2,16	2,26	-14%
4	Espagne	2,66	2,66	2,66	2,56	2,56	2,28	-14%
5	Estonie	2,33	2,33	2,07	2,07	2,07	2,07	-11%
6	Nouvelle Zélande	1,10	1,10	1,10	1,10	1,01	1,01	-9%
7	Hongrie	2,26	2,26	2,26	2,26	2,26	2,07	-8%
8	Italie	3,03	3,03	3,03	3,03	3,03	2,79	-8%
9	Royaume-Uni	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71	1,62	-6%
10	Mexique	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,62	-4%
11	Pays de l'OCDE	2,37	2,36	2,36	2,35	2,32	2,29	-3%
12	République tchèque	2,75	2,75	2,75	2,75	2,66	2,66	-3%
13	France	2,87	2,82	2,82	2,82	2,82	2,82	-2%
14	Slovénie	2,70	2,70	2,70	2,67	2,67	2,67	-1%
15	États-Unis	1,17	1,17	1,17	1,17	1,17	1,17	0%
16	Canada	1,51	1,51	1,51	1,51	1,51	1,51	0%
17	Chili	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	0%
18	Japon	2,09	2,09	2,09	2,09	2,09	2,09	0%
19	Suisse	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	0%
20	Finlande	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17	0%
21	Corée	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17	0%
22	Israël	2,22	2,22	2,22	2,22	2,22	2,22	0%
23	Norvège	2,31	2,31	2,31	2,31	2,31	2,31	0%
24	Pologne	2,39	2,39	2,39	2,39	2,39	2,39	0%
25	Autriche	2,44	2,44	2,44	2,44	2,44	2,44	0%
26	Islande	2,46	2,46	2,46	2,46	2,46	2,46	0%
27	Turquie	2,47	2,47	2,47	2,47	2,47	2,47	0%
28	Suède	2,52	2,52	2,52	2,52	2,52	2,52	0%
29	Luxembourg	2,74	2,74	2,74	2,74	2,74	2,74	0%
30	Belgique	2,95	2,95	3,08	3,08	2,95	2,95	0%
31	Allemagne	2,98	2,98	2,98	2,98	2,98	2,98	0%
32	Pays-Bas	2,93	2,88	2,88	2,88	2,88	2,94	0%
33	Danemark	2,27	2,27	2,27	2,32	2,32	2,32	2%
34	Irlande	1,98	1,98	1,98	1,98	2,07	2,07	5%
35	Australie	1,63	1,63	1,99	1,99	1,99	1,94	19%

161. Les indicateurs de l'OCDE sur la législation relative à la protection de l'emploi. © OECD, 2013 disponible sur <http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/lesindicateursdelocdesurlaprotectiondel'emploi.htm>

Le droit à la santé

« **Acceptabilité.** Les installations, biens et services en matière de santé doivent être respectueux de l'éthique médicale et être appropriés sur le plan culturel, c'est-à-dire respectueux de la culture des individus, des minorités, des peuples et des communautés, réceptifs aux exigences spécifiques liées au sexe et au stade de la vie et être conçus de façon à respecter la confidentialité et à améliorer l'état de santé des intéressés. »¹⁶²

« **Qualité.** Outre qu'ils doivent être acceptables sur le plan culturel, les installations, biens et services en matière de santé doivent également être scientifiquement et médicalement appropriés et de bonne qualité, ce qui suppose, notamment, du personnel médical qualifié, des médicaments et du matériel hospitalier approuvés par les instances scientifiques et non périmés, un approvisionnement en eau salubre et potable et des moyens d'assainissement appropriés. »¹⁶³

Le problème de la disponibilité et accessibilité des soins de santé, que nous avons abordé précédemment, a bien entendu des répercussions sur l'acceptabilité et la qualité des soins. La détérioration des conditions de travail du personnel médical (due à la réduction des salaires et des effectifs, de l'augmentation des heures de travail, etc.) a un impact considérable sur la qualité des services que peut fournir le personnel. Les revenus nets (revenu perçu après paiement des charges) du personnel médical ont connu une baisse vertigineuse, pouvant aller jusqu'à 65 % en quelques années seulement. Des spécialistes ont confié gagner moins de 2 000 euros nets par mois. La baisse des effectifs et des ressources disponibles signifie également une perte de qualité des soins de santé. Des cas ont été signalés à la délégation, où des infirmières devaient enchaîner plusieurs shifts d'affilée dans des hôpitaux, sans prendre de vacances pendant des mois, voire des années. Il est régulièrement ressorti pendant les entretiens avec la délégation la tension et le stress croissants que ces employés ressentent dans leur relation avec les patients. En outre, le personnel médical a rapporté une multiplication des infections dans les hôpitaux. La pénurie de lits dans les unités de soins intensifs (USI) semble aussi être à l'origine de plusieurs décès. Les praticiens interrogés par la FIDH ont indiqué que, selon les estimations du syndicat scientifique des médecins grecs travaillant dans des unités de soins intensifs, la pénurie de lits disponibles était responsable de la mort de 200 victimes par an. Ces conséquences dramatiques ont conduit un médecin généraliste interrogé à déclarer : « la diminution des effectifs chez les infirmières est criminelle pour la population de ce pays ».

En outre, nombreux sont les médecins interrogés à avoir exprimé leurs préoccupations concernant « la fuite des cerveaux » dont la Grèce est victime. Plusieurs services de l'hôpital ont vu leurs chirurgiens et généralistes les plus talentueux quitter le pays, et de nombreux jeunes médecins suivre leurs traces. Les médecins sont de plus en plus nombreux à émigrer de Grèce. En octobre 2013, l'Association médicale d'Athènes (ISA) prétendait que près de 7000 médecins avaient quitté la capitale au cours des cinq dernières années seulement, avec un pic d'émigration depuis les deux dernières années. Selon Yiorgos Patoulis, président de l'ISA, ce phénomène entraîne une « pénurie des ressources scientifiques et une hémorragie sociale »¹⁶⁴. En octobre 2013, le taux de chômage chez les médecins de la capitale était de 10,3 %, avec 2598 sans-emploi sur les 25 163 membres actifs de l'ISA, contre 12,4 % l'année dernière (avec 3147 sans emploi sur 25 303 médecins recensés à Athènes). L'émigration des médecins est à l'origine de la baisse du taux chômage de cette catégorie de population dans la capitale. Dans une déclaration, Yiorgos Patoulis évoque « une vague d'émigration sans précédent [...], de main-d'œuvre non qualifiée, mais pas seulement ; on recense également le départ des plus qualifiés : les médecins les plus compétents de notre pays ». ¹⁶⁵

En outre, étant donné que les médicaments et les examens médicaux ne sont désormais plus gratuits¹⁶⁶ (à part pour les personnes sans couverture maladie après l'été 2014), il est fréquent que les patients ne suivent pas le traitement dont ils ont besoin. Le cas d'un homme à qui on a diagnostiqué une tumeur au cerveau a été signalé à la FIDH. Ayant été diagnostiqué gratuitement au départ, il s'est retrouvé sans assurance, à devoir payer les analyses, médicaments et chirurgie nécessaires. Il n'avait d'autre choix, pour avoir accès à un traitement gratuit, que de se tourner vers un centre de soins caritatif, ou de faire la demande d'une exception « pour raison humanitaire ». Le cas d'un diabétique de 52 ans qui ne pouvait pas se payer d'insuline et qui a donc dû être hospitalisé est un autre exemple dont a été témoin la FIDH dans une clinique sociale. Ces exemples sont la preuve une fois de plus que les coupes budgétaires n'ont pas seulement remis en

162. Observation générale n° 14. 2000, § 12(c) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

163. *Ibid.*

164. Voir Enet. « Doctors emigrating in increasing numbers ». 30 octobre 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.enetenglish.gr/?i=news.en.article&id=1575>

165. *Ibid.*

166. Voir Kaitelidou (Daphne) et Kouli (Eugenia). « Greece: the health system in a time of crisis ». Eurohealth. Vol.18, No.1. 2012. Sans détailler son analyse, l'ISA a évalué qu'ils étaient 6 872 médecins d'Athènes à avoir quitté la Grèce ces cinq dernières années. Les destinations les plus prisées pour les médecins sont : le RU, l'Allemagne, la Suède, la Suisse, la France, la Belgique, les États-Unis, les Émirats arabes unis, la Norvège, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas, Espagne et Chypre.

cause le droit à la santé de la population, mais qu'elles se sont également révélées inefficaces sur le plan économique. En effet, les coûts d'hospitalisation en cas d'urgence sont plus élevés que le traitement approprié ordinaire.

Les effets conjugués des coupes dans le système de santé publique et l'impossibilité pour de nombreuses personnes de continuer à se faire soigner dans les cliniques privées ont entraîné l'allongement des temps d'attente pour accéder aux soins. Le système public doit désormais prendre en charge davantage de patients avec moins de ressources, et s'adapter à la situation en très peu de temps. Dans l'un des principaux hôpitaux d'Athènes dans lequel s'est rendue la FIDH, le personnel a confié aux délégués qu'en moins de quatre ans, ils avaient dû s'adapter en travaillant avec 25 % de patients en plus et 5 % d'effectif en moins. C'est une transition impossible qui est à l'origine d'une perte de qualité des soins de santé dispensés dans le pays.

Comme nous l'avons souligné précédemment, les temps d'attente expliquent entre autres que les besoins en examen médical non satisfaits déclarés par l'intéressé aient autant augmenté ces dernières années. À titre d'exemple, la FIDH a appris qu'avant la crise de nombreux traitements médicaux, tels que la radiothérapie et la chimiothérapie, étaient régulièrement réalisés par les cliniques privées. Les malades dans l'incapacité de se payer des soins privés se sont aujourd'hui tournés vers les hôpitaux publics. Cependant, les hôpitaux d'Athènes ne comptent que quatre ou cinq unités de radiothérapie et de chimiothérapie disponibles pour prendre en charge 5 millions d'habitants. De plus, ces unités fonctionnent avec moins de personnel et moins de lits. Ce qui se traduit par des délais de prise en charge qui peuvent parfois être extrêmement longs alors que la radiothérapie doit commencer dès le premier mois après l'intervention chirurgicale pour traiter les cancers. Il a également été signalé que certains patients, ayant toujours besoin de surveillance médicale, étaient parfois contraints de sortir de l'hôpital en raison de la pénurie de lits.

Certes, il faudra encore du temps avant de constater pleinement les effets du déclin dans la qualité des soins de santé en Grèce, cependant les premiers signes de détérioration du système de santé sont préoccupants. D'après les entretiens qu'a menés la FIDH auprès de professionnels du secteur médical, tout porte à croire que les problèmes liés au système de santé ont toutes les raisons de s'amplifier, et ce dans des proportions particulièrement graves. Les premiers chiffres qui ont été analysés par des observateurs confirment le phénomène. D'après un article publié dans la revue médicale *The Lancet*, « il semblerait que la situation de la santé ait empiré, notamment pour les groupes les plus vulnérables ».¹⁶⁷ Cet article fait allusion aux évaluations sanitaires autodéclarées et aux chiffres du suicide. Comme l'a constaté un médecin rencontré au cours de la mission de la FIDH : globalement le problème est que la santé, contrairement à d'autres secteurs sociaux tels que l'emploi, n'est pas flexible du tout. La maladie ne peut pas attendre le redressement de l'économie, et la perte de qualité engendrée par les réductions budgétaires qui pèsent sur la disponibilité et l'accès aux soins de santé est déjà lourde de conséquences.

III. 2. Les droits civils et politiques gravement mis à mal

Les droits civils et politiques en Grèce et dans d'autres pays frappés par la crise financière ne sont pas en reste, ils ont également été sérieusement bafoués par les effets conjugués de la récession économique et des mesures prises pour lutter contre l'austérité. La crise a de fait mis en lumière l'indissociabilité et interdépendance entre droits civils et politiques, et droits économiques, sociaux et culturels, preuve qu'une atteinte à l'un de ces droits nuit inévitablement aux autres, et risque de faire s'écrouler tout le système.

Bien que le lien entre violation des droits et crise — et notamment certaines politiques et mesures anti-crise — semble moins évident si l'on considère les droits civils et politiques, il est pourtant clair que le climat politique et social actuel qu'a engendré cette situation est un terreau favorable pour ces violations. De plus, dans certains cas, les restrictions sur les droits et les libertés provenaient directement de limitations injustifiées et par conséquent illégales sur l'exercice des libertés civiles.

Dans cette section, nous étudierons les limitations sur certains droits civils et politiques en Grèce ainsi que les atteintes à ces droits, qu'elles soient engendrées ou exacerbées par la crise. Nous nous attarderons ensuite sur certains phénomènes, tels que la montée de l'extrême droite, qui s'est nourrie des frustrations et de la colère engendrées par la crise. Ces limitations et autres phénomènes ne représentent pas seulement une menace supplémentaire pour les droits de l'Homme et la démocratie, ils engagent également la responsabilité des États lorsqu'ils ne parviennent pas à respecter leurs obligations

167. Kentikelenis (Alexander), Karanikolos (Marina), Papanicolas (Irene), Basu (Sanjay), McKee (Martin), Stuckler (David). « Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy ». *The Lancet*. 2011. 378: 1457-1458. p. 1457.

pour faire en sorte que les restrictions soient conformes aux droits national comme international, ou bien fassent l'objet de violations des droits sans que les autorités puissent agir.

III. 2. 1 Violences policières

L'agitation sociale et la frustration se sont amplifiées en Grèce face à la dégradation des conditions de vie, l'accès réduit aux services essentiels et le poids insupportable que le gouvernement et les créanciers internationaux ont imposé à la population. Moins les gens parviennent à s'approprier et à contester les idées à l'origine des politiques qui ont profondément marqué leur vie, mais qu'ils n'ont pas contribué à élaborer eux-mêmes, plus la frustration est grande.¹⁶⁸ Dans ce contexte, au lieu de s'attaquer au mécontentement populaire et à ses causes sous-jacentes, l'État a répondu à la contestation publique en utilisant la violence et la répression.

La violence de la Police et la répression brutale dont les manifestants ont été victimes sont une triste réalité dans l'histoire de la Grèce. Elles remontent à une époque antérieure à la crise économique. Toutefois, au moment où la population s'est vue imposer des mesures d'austérité visant à atteindre les objectifs draconiens définis par les créanciers internationaux de la Grèce, les manifestations ont gagné du terrain à travers le pays et la réponse brutale du gouvernement face à la contestation ne s'est pas fait attendre.¹⁶⁹ À certaines occasions, les manifestations se sont transformées en émeutes entre manifestants et policiers ou ont entraîné des dommages aux biens et parfois aux personnes,¹⁷⁰ ce qui a pu probablement justifier une réaction violente de l'État. Cependant, dans la majorité des cas, les manifestations se sont déroulées de manière pacifique ces dernières années.¹⁷¹ Et pourtant, la plupart du temps les autorités ont continué à réagir violemment à l'encontre des manifestants, avec récemment, de nombreux cas recensés d'abus de pouvoir, et/ou de mauvais traitements perpétrés par la police.¹⁷² Ces événements s'inscrivent dans une tendance plus générale au sein des forces de police que la Cour européenne aux droits de l'Homme a révélée par le passé en condamnant les pratiques qui pouvaient, dans certains cas, aller jusqu'à la torture.¹⁷³

Pourtant, comme nous l'avons fait remarquer, le phénomène n'est pas nouveau, le sentiment de frustration grandissant au sein de la population et les vagues de protestation publiques consécutives à la crise d'une part, et les vives tensions entre manifestants et force police liées à une escalade de la violence dans les interventions de l'État d'autre part, ont vu les « incidents » se multiplier depuis le début de la crise. Chaque fois que le gouvernement s'engage à adopter des mesures d'austérité supplémentaires conformément aux exigences de ses créanciers internationaux, la tension culmine.¹⁷⁴

168. Le manque de participation et d'implication de la population dans la prise de décision (en dehors des circuits traditionnels de prises de décision) qui touche directement chacun et le manque général de remède accessible et efficace pour contester ces décisions sont des questions importantes que nous évaluerons au moment de déterminer les responsabilités de chacun. Le fait que la population n'ait pas accès à des remèdes efficaces pour protester contre des décisions qui concernent chacun, est particulièrement important dans ce contexte, étant donné que la contestation publique apparaît souvent comme le seul moyen viable pour la majorité de la population de remettre en cause les décisions politiques. Cela signifie que la limitation de ce droit n'est pas seulement une violation en soi, mais également une atteinte au droit de l'individu à un recours effectif, protégé par l'article 21 de la Constitution grecque et par un certain nombre de traités et de conventions internationaux et, notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme (article 8), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 2(3)), la Convention européenne des droits de l'Homme (article 13) et la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 47).

169. Lors la manifestation qui s'est déroulée place Syntagma le 28 juin 2011, la police a eu recours à des actes d'une violence particulière. Voir *The Guardian*. « Greek police face investigation after protest violence ». 1 juillet 2011. Disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2011/jul/01/greek-police-investigation-protest-violence>.

170. Le 5 mai 2010, lorsque les habitants d'Athènes ont envahi les rues au moment où le Parlement grec débattait sur le programme d'austérité qui allait mettre en œuvre le Protocole d'entente récemment adopté, quelques manifestants ont jeté un cocktail Molotov dans l'établissement bancaire Marfin, tuant trois personnes (l'événement est désormais connu sous le nom de « Marfin »).

171. Amnesty International. « Police violence in Greece - not just isolated incidents ». EUR 25/005/2012. Juillet 2012.

172. Amnesty International. « Greece: Alleged abuse in the policing of demonstrations ». Mars 2009. EUR 25/001/2009. Voir aussi le Comité des Nations unies contre la torture (UN CAT). « Observations finales du Comité contre la torture – Grèce ». CAT/C/GRC/CO/5-6. 27 juin 2012.

173. Pendant les dix dernières années, la Cour européenne aux droits de l'Homme a constaté en Grèce une violation des articles 2 (droit à la vie) ou 3 (interdiction de la torture ou autres mauvais traitements) dans 10 affaires (CHECK) relatives à la violation des droits de l'Homme par les responsables de l'application des lois. En ce qui concerne le droit à la vie : Makaratzis Vs. Grèce (2004), Karagiannopoulos Vs. Grèce (2007), Celniku Vs. Grèce (2007), Leonidis Vs. Grèce (2009). En ce qui concerne l'interdiction de la torture (article 3), on recense les affaires suivantes : Bekos & Koutropoulos Vs. Grèce (2005), Mhn Ghassan Alsayed Allaham Vs. Grèce (2007), Zelilof Vs. Grèce (2007), Petropoulou Vs. Grèce (2007), Galotskin Vs. Grèce (2010), Stefanou Vs. Grèce (2010). Bien que la plupart des affaires que l'on vient d'évoquer remontent à une époque qui précède la crise, de nombreuses allégations et rapports de violence et de mauvais traitements perpétrés par la police à l'encontre des manifestants ces dernières années, témoignent du fait que la crise et la montée des troubles sociaux et de la contestation publique qui l'accompagne n'ont fait qu'exacerber des conditions et perpétuer des comportements qui sont contraires aux droits de l'Homme.

174. Voir le rapport d'Amnesty International. « Police violence in Greece - not just isolated incidents ». EUR 25/005/2012. Juillet 2012. Depuis qu'un policier a mortellement tiré sur un jeune de 15 ans, Alexis Gregoropoulos en décembre 2008 et pendant les manifestations qui suivirent, de nombreuses allégations de violations des droits de l'Homme par la police lors de manifestations ont été recensées. Ces violences ont particulièrement augmenté au moment de l'adoption des mesures d'austérité draconiennes par le gouvernement après l'aggravation de la crise financière (2010-2012).

Dans la plupart des cas, les fonctionnaires responsables de l'application des lois ont recours à la violence pendant les manifestations, qu'elles soient pacifiques ou violentes, en vue de réprimer et de disperser les manifestants, ce qui constitue, dans certains cas, une infraction au droit international. Le droit à la contestation, notamment les droits connexes à la liberté d'expression, la liberté syndicale et à la liberté de réunion,¹⁷⁵ n'est pas absolu dans la mesure où il peut être limité sous certaines circonstances. De plus, le rétablissement de l'ordre dans les manifestations n'est pas une sinécure et peut parfois requérir que les fonctionnaires responsables de l'application des lois utilisent la force pour maintenir l'ordre et prévenir les infractions.¹⁷⁶ Malgré tout, le droit international requiert que certains droits et principes soient respectés au cours des manifestations, même lorsqu'il s'agit de disperser les manifestants en toute légitimité. Ces principes incluent le respect de l'interdiction de la torture et des mauvais traitements¹⁷⁷ et l'obligation pour les fonctionnaires responsables de l'application des lois de respecter et de protéger la vie et la sécurité de toute personne au cours de manifestations¹⁷⁸, sans manquer aux principes de légalité, nécessité, proportionnalité et précaution dans l'exercice de leur fonction.¹⁷⁹



Manifestations dans la place Syntagma, Athènes, Juin 2011 - © Marios Lolos

Affrontements entre la police et des manifestants lors du premier anniversaire de l'assassinat d'Alexis Grigoropoulos, âgé alors de 15 ans, Athènes, 6 Décembre 2009 - © Marios Lolos

Il est reproché aux fonctionnaires grecs responsables de l'application des lois d'avoir abusé de leur pouvoir et d'avoir utilisé la force de manière excessive et inutile pour avoir réprimé à plusieurs reprises des manifestations pacifiques ou en grande partie pacifiques. Ils auraient notamment frappé des manifestants et eu recours à des irritants chimiques toxiques et des gaz lacrymogènes.¹⁸⁰ Ces actions constituent des comportements illégaux, qui bafouent les obligations de la Grèce en termes de droit international.



Des arrestations arbitraires lors de manifestations et des transferts aux postes de police sans preuve ou chef d'accusation ont également été rapportés. Ces cas constituent clairement une infraction à la législation nationale qui exige que l'on n'arrête pas ou ne détienne pas de personnes sans mandat d'arrêt complet, émis pendant l'arrestation ou la détention et avant le jugement.¹⁸¹ Ils enfreignent également le droit international qui interdit rigoureusement les arrestations ou détentions arbitraires.¹⁸²

175. Ces droits sont protégés par la constitution grecque aux articles 11, 12 et 14 et par un nombre de traités et de conventions internationaux. Voir les articles 19, 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les articles 19, 21 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP), les articles 10, 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, les articles 11, 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Le droit à la liberté de réunion est également reconnu dans les Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les fonctionnaires responsables de l'application des lois (principes BPUFF12 13, 14). Le droit à la liberté syndicale est également inscrit dans la Convention de l'OIT (87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et dans le préambule (§ 5) de la Charte sociale européenne.

176. Amnesty International. « Greece: a law unto themselves: a culture of abuse, and impunity in the Greek police » EUR/25/005/14. 3 avril 2014. p.11.

177. L'interdiction de la torture et des mauvais traitements est inscrite à l'article 5 de la DUDH, l'article 7 du PIDCP, la Convention des Nations unies de 1984 contre la torture (CAT), l'article 3 de la CEDH, la Convention européenne de 1987 pour la prévention contre la torture et des peines et traitements dégradants et inhumains, l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

178. Voir les articles 6 (1) et 9 (1) du PIDCP, l'article 2 du Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois, le préambule (§ 3) et le principe 5 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu.

179. Ces critères exigent que leurs actions entreprises pour poursuivre un objectif légitime soient nécessaires pour atteindre cet objectif légitime (c.a.d que les forces de l'ordre ne puissent pas avoir recours à des mesures moins restrictives pour parvenir au même objectif), que toute restriction qui limiterait les droits soit proportionnelle à l'objectif légitime et que toute précaution ait été prise avec les autorités, pour éviter l'utilisation excessive de la force et la mise en péril des personnes impliquées, en prenant toutes les mesures nécessaires pour minimiser les dommages. Ces principes sont également spécifiés aux principes 13 et 14 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois.

180. Amnesty International. « Greece: a law unto themselves: a culture of abuse, and impunity in the Greek police » EUR/25/005/14. 3 avril 2014. p.11.

181. Article 6 de la Constitution grecque. Voir aussi l'article 74 du décret présidentiel 141/1991 stipulant que la police peut mener aux postes de police pour les interroger des personnes qui ne possèdent pas de justificatif de leur identité ou que l'on soupçonne, par leur conduite, d'être sur le point de commettre un délit à un moment donné, dans un lieu et des circonstances précis.

182. Voir l'article 9 de la DUDH, l'article 9 du PIDCP, l'article 5 de la CEDH. Un individu est arbitrairement arrêté ou détenu sans probabilité ou de preuve qu'il ait commis une infraction à la loi ou sans que les procédures en bonne et due forme n'aient été respectées. Tout individu a le droit d'être informé rapidement des raisons de son arrestation et de toutes les charges qui pèsent contre lui. Voir, par ex., l'article 5 (2) CEDH, l'article 9 (2) PIDCP, l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, l'article 55 (2) et 60 (1) du statut de la CPI.

Les arrestations préventives — souvent ordonnées sans fondement et sans que la personne faisant l'objet de l'arrestation puisse avoir accès à un avocat, au mépris le plus total du droit fondamental à un procès équitable¹⁸³ — sont également pratiques courantes avant les manifestations, les défilés ou les visites publiques de chefs d'État ou dignitaires étrangers, par exemple.¹⁸⁴ Plusieurs avocats que la délégation a rencontrés ont confirmé ces pratiques illégales puisque contraires à l'article 6 de la Constitution grecque, ainsi qu'aux normes internationales.¹⁸⁵

La violence et les violations des droits de l'Homme perpétrées par les forces de police ne se limitent pas uniquement aux manifestations. La torture et les mauvais traitements durant les arrestations et les détentions sont également des pratiques fréquentes,¹⁸⁶ de même que l'incapacité de la police à protéger les individus contre toute violence, notamment des cas de violence de nature raciste perpétrés par les groupes d'extrême droite.¹⁸⁷

Ces débordements, alliés à l'incapacité générale de l'État d'enquêter rapidement, impartialement et rigoureusement sur les abus des fonctionnaires responsables de l'application des lois et à l'impunité généralisée et continue dont bénéficient ces abus,¹⁸⁸ ont entraîné une défiance généralisée à l'encontre de la police grecque. Des rapports édités par des organisations de la société civile, des mécanismes de contrôle nationaux et internationaux et des témoignages rassemblés pendant la mission montrent que la police est de plus en plus crainte. En effet, d'après des témoignages, la police grecque est considérée par la population comme, au mieux, trop permissive à l'encontre des crimes¹⁸⁹ pour lesquels elle est sensée fournir sa protection, lorsqu'elle n'est pas jugée complice ou carrément responsable d'activités criminelles. Dans ce contexte, les victimes de crime s'abstiennent souvent de porter plainte, surtout lorsque le crime est de nature raciste, rendant l'enquête impossible et laissant les auteurs de crimes impunis.

183. C'est une pratique que les organisations des droits de l'Homme, notamment la ligue hellénique des droits de l'Homme, n'a cessé de condamner pour dénoncer son inconstitutionnalité. Voir par ex. : « la ligue hellénique pour les droits de l'Homme » (« Για τις μαζικές προσαγωγές ») du 27 juin 2010. Disponible à l'adresse (en grec) : <http://www.hlhr.gr/index.php?MDL=pages&SiteID=59>.

184. Syllas (Christos). « Greece: Freedom of expression takes a beating ». 31 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.indexoncensorship.org/2013/03/free-speech-takes-a-beating-in-greece/>.

185. Selon les normes internationales, une personne ne peut être privée légalement de liberté qu'en raison ou en vertu de procédures établies par la loi. Voir l'article 9 (1) du PIDCP, l'article 17 (2) (a) de la Convention sur les disparitions forcées, l'article 5 (1) de la CEDH, le principe 2 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. La Convention européenne définit les circonstances uniques admissibles qui peuvent priver les individus de liberté par les États parties à la Convention. La liste spécifiée à l'article 5 (1) est exhaustive et doit être soumise à une interprétation stricte de façon à préserver le droit à la liberté. Dans tous les autres cas, les arrestations, détentions ou emprisonnements sont arbitraires et par conséquent interdits en vertu du droit international. Le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a identifié des situations dans lesquelles la privation de liberté était arbitraire. Par exemple, une arrestation ou détention qui n'a pas de fondement en droit est arbitraire. En outre, une arrestation ou détention qui est autorisée en vertu de la législation nationale peut néanmoins se révéler arbitraire au regard du droit international dans lequel, par exemple, le droit est vague, vaste ou incompatible avec les autres droits de l'Homme, notamment les droits à la liberté d'expression, de réunion ou de croyance ou le droit d'être libre de toute discrimination. De plus, le droit international établit que quiconque privé de liberté ou risquant d'être inculpé d'un délit pénal a le droit de se faire assister d'un avocat pour protéger ses droits et l'aider à assurer sa défense. Voir l'article 14 (3) (d) du PIDCP, l'article 6 (3) (c) de la CEDH. Voir également le Principe 1 des Principes de base relatifs au rôle du barreau, entre autres. Les conseils d'un avocat doivent être accordés dès le début de l'arrestation ou de la détention, y compris pendant l'interrogatoire. Cela a également été confirmé par la Cour européenne des droits de l'Homme. Le Comité européen pour la prévention contre la torture a précisé que le droit à un avocat devrait être effectif avant même que la personne ait formellement été déclarée suspecte, notamment si elle est menée au poste de police comme témoin ou pour être interrogée. Les limitations de ce droit sont autorisées uniquement dans ces circonstances exceptionnelles. Ces circonstances doivent être prévues par la loi et limitées à des occasions jugées indispensables dans des situations particulières, dans le but d'assurer la sécurité et l'ordre. La décision devra être prise par une juridiction ou une autre autorité. Cependant, même dans ces cas-là, l'accès à un avocat doit être effectif avant 48 heures à compter de l'arrestation ou de la détention. Voir le Principe 7 des Principes de base relatifs au rôle du barreau, Principes 18 (3) et 15 de l'Ensemble de Principes.

186. Des allégations perpétuelles de torture et de mauvais traitements par les fonctionnaires responsables de l'application des lois au cours de la période d'arrestation et de détention ne cessent de susciter l'inquiétude des mécanismes internationaux chargés de contrôler ces pratiques. Voir par exemple le rapport du Comité contre la torture des Nations unies : « Observations finales sur la Grèce ». CAT/C/GRC/CO/5-6. 27 juin 2012. § 10. Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). « Report on the visit to Greece from 19 to 27 January 2011 ». Janvier 2012. Voir aussi Muiznieks (Nils), Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. « Report following his visit to Greece from 28 January to 1 February 2013 ». 16 avril 2013. CommDH(2013)6. Strasbourg. 16 avril 2013. Page 22. Le Commissaire dans son rapport ainsi qu'Amnesty International dans « Police violence in Grèce », 2012 et « A law unto themselves » 2014. Il convient de noter combien ces pratiques sont devenues monnaie courante et systématiques lorsque sont concernés des membres de groupes de population vulnérables comme les migrants, les demandeurs d'asile et les Roms.

187. Amnesty International. « Greece: a law unto themselves: a culture of abuse, and impunity in the Greek police ». 3 avril 2014. EUR/25/005/14. Cette question sera abordée plus en détail dans la section ci-dessous sur l'extrémisme.

188. Dans son rapport annuel 2013, Le Réseau d'enregistrement de la violence raciste, programme commun dirigé par le HCR et la Commission nationale des droits de l'Homme visant à recenser les crimes haineux et à proposer de l'aide aux victimes, exprime ses inquiétudes sur le fait que la police bien souvent n'intervienne pas au cours d'incidents de violence raciste et fasse preuve de réticence, et parfois même refuse, de venir en aide ou d'encourager les victimes à porter plainte.

189. Le Réseau d'enregistrement de la violence raciste, dans son rapport 2013, exprime de sérieuses inquiétudes face à la hausse des incidents où la violence policière est liée à la violence raciste. Quarante-quatre cas de violence commis par des policiers en uniforme ont été recensés par le Réseau en 2013, dont 23 ont eu lieu dans des centres de détention. « Dans ces incidents [note le Réseau] les officiers en uniforme, dans l'exercice de leur fonction et dans des opérations de routine ont commis des actes illégaux et ont eu recours à des pratiques violentes. Dans 31 cas, les victimes ont indiqué qu'elles avaient été visées en raison de leur origine ou de traits qui laissaient penser qu'ils ne faisaient pas partie de la majorité de la population. Douze victimes auraient été choisies en raison de leur identité sexuelle, et dans un cas, la détention arbitraire concernait l'avocat d'une victime. »

Une militante des droits de l'Homme du Pirée, quartier suburbain d'Athènes, a déclaré à la FIDH que ni elle, ni ses collègues ne se sentaient protégés par la police, surtout lorsqu'ils menaient des activités destinées à sensibiliser la population et à lutter contre la violence raciste et les discours d'extrême droite. Elle a relaté l'épisode durant lequel un travailleur pakistanais de 27 ans, Shezdah Luqman, s'était fait mortellement poignarder, en janvier 2013, événement qui l'avait conduite avec d'autres bénévoles à distribuer des tracts pour dénoncer le meurtre. Elle affirma que les membres d'Aube dorée s'étaient approchés et les avaient menacés, et que la police qui était sur place s'était bien gardée d'intervenir. Deux ou trois attaques ont été perpétrées ce même jour alors qu'elles auraient pu, selon elles, être évitées si la police était intervenue.

Il est essentiel de noter que tous les actes de violence commis par la police ne sont pas dus, ni connectés à la crise actuelle. Il existe dans ce pays une longue tradition de violences policières, que les gouvernements successifs n'ont jamais réussi à gérer ni à endiguer. Ainsi, la crise actuelle serait un déclencheur qui n'a fait que raviver une tendance en sommeil qui n'avait jamais été éradiquée.

Les représentants de l'État interrogés par la FIDH ont déclaré qu'il y avait une volonté, au sommet de l'État, de répondre à de telles allégations et de s'attaquer à l'impunité, ce que confirment les rapports soumis par les autorités grecques aux organes conventionnels compétents au cours des contrôles périodiques. Malgré ces promesses, les rapports réalisés par les organisations et mécanismes internationaux montrent que, dans la plupart des cas, ces allégations restent lettre morte, ne font pas l'objet d'enquêtes adéquates ou sont gérées par les autorités avec une excessive tolérance et l'application de peines trop légères, aussi bien au niveau administratif que pénal.¹⁹⁰ En règle générale, les autorités ont tendance à considérer de tels événements comme des « incidents isolés », qui sont soi-disant pris en compte par l'État. Cela ne permet pas de prendre toute la mesure du problème, qui est de plus en plus répandu et systémique selon les différentes sources, notamment les rapports de la société civile¹⁹¹ et les décisions des mécanismes internationaux¹⁹². De plus, la réponse de l'État est également incompatible avec de telles décisions où est dénoncée une incapacité générale de l'État à traiter le problème¹⁹³. Nonobstant les demandes répétées par les organisations de la société civile et les organismes internationaux de défense des droits de l'Homme de modifier la législation pour protéger les victimes et amener les auteurs de crimes à répondre de leurs actes, et d'établir un dispositif de plaintes indépendant et efficace, les mesures prises jusqu'à présent, bien que positives, se sont révélées inadéquates pour éradiquer les problèmes.¹⁹⁴

Aussi, malgré les assertions répétées des autorités pour s'engager à respecter les droits de l'Homme et la dignité humaine comme l'exige la loi dans un État démocratique, les représentants de l'État continuent de donner satisfaction aux membres des forces de police. Selon ces représentants interrogés par la FIDH, ces fonctionnaires sont considérés avec respect puisqu'ils se sont vus confier la tâche de plus en plus ardue du faire respecter la loi, de maintenir l'ordre et de garder leur calme face à la montée de la colère populaire due à l'agitation sociale dans un climat de crise. À différentes occasions, les autorités auraient couvert ou toléré des actes de police, en tentant de discréditer, voire de menacer publiquement ceux qui les avaient dénoncés.¹⁹⁵

190. Le Comité contre la torture des Nations unies, « Observations finales sur la Grèce », CAT/C/GRC/CO/5-6, 27 juin 2012, p. 2-3. D'après les données qu'il a examinées, le Comité juge préoccupant que seuls quelques cas limités qui concernent des allégations de torture et de mauvais traitements commis par les fonctionnaires responsables de l'application des lois aient donné lieu à des poursuites, que très peu aient abouti à une condamnation définitive et, même dans les cas où il y a eu condamnation, que les sanctions n'aient pas été appliquées en raison de circonstances atténuantes ou pour d'autres motifs, malgré les nombreuses décisions des organismes internationaux, dont le Comité des droits de l'Homme et la Cour européenne des droits de l'Homme, et les documentations complètes provenant d'autres sources, qui viennent confirmer ces allégations. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks indique également sans son rapport que ces allégations « ne semblent pas avoir fait l'objet d'enquêtes approfondies par les tribunaux et que les cas de mauvaise conduite sont, en règle générale, restés impunis ou ont abouti à des peines excessivement légères, que ce soit au niveau administratif (disciplinaire) et surtout pénal. D'après son rapport « Report following his visit to Greece from 28 January to 1 February 2013 » CommDH(2013)6, Strasbourg, 16 avril 2013, § 109.

191. Amnesty International, « Police Violence in Greece, Not just isolated incidents », EUR 25/005/2012, Juillet 2012.

192. Ces décisions englobent les décisions du Comité des droits de l'Homme et de la Cour européenne des droits de l'Homme, selon le Comité contre la torture des Nations unies, « Observations finales sur la Grèce » CAT/C/GRC/CO/5-6, 27 juin 2012.

193. Amnesty International constate que très peu de cas de torture et autres violations ont fait l'objet d'inculpations ou ont été portés devant les tribunaux chez les fonctionnaires responsables de l'application des lois depuis l'introduction de l'article 137A au Code pénal grec en 1984. Cet article interdit « la torture et tout autre atteinte à la dignité humaine ». Amnesty International, « Police Violence in Greece, Not just isolated incidents », EUR 25/005/2012, Juillet 2012.

194. Un mécanisme de prévention national a été établi en vertu du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) en 2012, pour permettre au médiateur national de rendre visite aux centres de détention dans le but d'empêcher la torture ou d'autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants. Pour autant, ce mécanisme ne s'est pas révélé aussi efficace que prévu pour mettre fin aux violations, en partie à cause des pouvoirs limités qui lui ont été octroyés, qui ne correspondaient pas à ceux qu'avait envisagés l'OPCAT. Voir Amnesty International, « Police violence, not just isolated incidents », Juillet 2012. Ces informations ont été, par la suite, confirmées au cours des entretiens menés par la FIDH avec les représentants du ministère grec de l'ordre public et de la protection des citoyens.

195. En septembre 2012, par exemple, des militants antifascistes arrêtés lors de manifestations auraient été torturés par des policiers au bureau central de la police à Athènes. À la suite de la publication par le journal britannique, *the Guardian*, de preuves médico-légales qui prouveraient ces mauvais traitements, le ministère de l'ordre public a menacé le périodique de le poursuivre pour diffamation. Voir l'article de *The Guardian*, « Greek anti-fascist protesters 'tortured by police' after Golden dawn clash », Mardi 9 octobre 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2012/oct/09/greek-antifascist-protesters-torture-police>.

Bien que les incidents et les pratiques brutaux ne datent pas d'aujourd'hui, les personnes interrogées par la délégation ont rapporté que la situation en Grèce avait empiré sensiblement depuis le début de la crise. Il semble que la police – c'est aussi le cas d'autres autorités publiques (voir plus bas) — se soit radicalisée, en durcissant la répression de la dissidence et en faisant preuve d'une intolérance de plus en plus marquée face aux critiques.

À l'impuissance de l'État de régler la question, s'ajoute son incapacité à octroyer aux victimes leur droit à un recours effectif.¹⁹⁶ Cela concerne à la fois des cas de violations commises par des fonctionnaires responsables de l'application des lois¹⁹⁷ et des cas où les crimes ont été perpétrés par d'autres auteurs. Malgré des avancées positives ces dernières années, qui ont donné lieu à des investigations et à des poursuites pénales pour crimes haineux,¹⁹⁸ les victimes n'ont toujours pas la possibilité de porter plainte en toute sécurité. Cela vaut notamment pour les immigrés qui ne sont pas régularisés – une partie de la population qui représente la plupart des victimes de ces crimes. L'incapacité de l'État de fournir des garanties à cette population de migrants afin qu'ils puissent déposer leur plainte sans craindre la pénalisation et l'expulsion les dissuade de porter plainte.¹⁹⁹ Par le passé, des expériences où les victimes étaient la cible de violence policière auraient révélé l'existence de liens entre les auteurs des violences, la police et/ou le parti Aube dorée (donnant lieu à la crainte de représailles). Une méfiance généralisée dans le système judiciaire a conduit de nombreuses victimes à considérer l'ouverture des procédures judiciaires totalement futile. Cette réticence est l'un des nombreux facteurs qui contribuent à limiter le droit à un recours effectif pour les victimes de crime haineux. Dans certains cas, la police aurait refusé d'enregistrer des plaintes ou découragé les victimes de porter plainte.²⁰⁰ Si ces dernières ne peuvent pas avoir accès aux mécanismes de recours, les poursuites judiciaires ne lui sont pas plus accessibles. Selon le Réseau d'enregistrement de la violence raciste, les individus sans permis de séjour légal sont réticents à intenter des poursuites, de crainte d'être menacés d'arrestation et de détention, voire d'expulsion. Des demandes ont été formulées pour ajouter une disposition visant à mettre fin à l'arrestation et à l'expulsion de victimes qui ont déposé une plainte, et à accorder un permis de séjour spécial aux plaignants pour des raisons humanitaires²⁰¹ pendant les procédures pénales contre l'auteur de l'infraction. Une modification du Code pour les migrations et de l'intégration sociale (article 19 (b)) a en conséquence été proposée pour accorder aux victimes ce statut spécial (notamment les victimes de crimes haineux). Cependant, la disposition n'a pas passé le contrôle parlementaire, limitant encore l'accès des victimes aux recours et *de facto* criminalisant le recours à la protection légale.²⁰²

III. 2. 2 La menace néo-nazi envers la démocratie et les droits de l'Homme

La frustration, la peur et la méfiance croissante envers les institutions offrent un terreau propice à l'émergence d'idées et d'un discours d'extrême droite auprès de la population. La popularité de l'extrême droite est montée en flèche depuis la crise économique.²⁰³ Les dernières élections européennes ont vu le parti grec d'extrême droite, Aube dorée²⁰⁴ propulsée au rang de troisième parti du pays avec 536 910 voix et 9,39 % de soutien. En mai 2014, les candidats du parti ont obtenu un score de 11,13 % aux élections régionales pour la région de l'Attique et de 16,12 % aux élections municipales d'Athènes – alors que le candidat d'Aube dorée pour la région d'Athènes était en prison pendant toute sa campagne électorale. Pendant que les Grecs s'efforcent de satisfaire les besoins élémentaires de la vie quotidienne, l'influence de

196. Voir le Comité contre la torture des Nations unies. « Observations finales sur la Grèce ». CAT/C/GRC/CO/5-6. 27 juin 2012. Le Comité a exprimé ses préoccupations concernant plus particulièrement le manque d'information fournie aux victimes et les délais considérables qui s'écoulaient avant d'offrir réparation, notamment pour les cas où la violation a été déterminée par un organisme ou mécanisme international.

197. Le bureau a été créé pour recevoir des plaintes et enquêter sur les allégations d'actes illégaux commis par la police : le Bureau chargé des incidents de comportement arbitraire contre les fonctionnaires responsables de l'application des lois (Office for Incidents of Arbitrary Conduct) (établi par la loi 3938/2011 de mars 2011, suivi du décret présidentiel décret PD 78/2011 détaillant les opérations du bureau, récemment modifié par les lois 4058/2012 et 4249/2014). Si l'initiative va dans le bon sens, il est légitime de s'interroger sur l'indépendance et l'impartialité de ce bureau en raison de sa relation avec la police, ainsi que sur son efficacité, compte tenu de ses pouvoirs limités pour mener les investigations.

198. C'est à la suite du meurtre du rappeur de gauche, Pavlos Fyssas en septembre 2013 que les autorités ont commencé à prendre conscience de l'existence, du nombre et des caractéristiques des actes de violence racistes et de la nécessité de lutter contre ce phénomène. Le Réseau d'enregistrement de la violence raciste. « Annual Report ». 2013. Page 1.

199. D'après le Réseau d'enregistrement de la violence raciste, ceux qui ne possèdent pas de permis de séjour valide représentent la majorité des victimes d'actes racistes. Ces individus sont automatiquement arrêtés dès qu'ils arrivent au poste de police et ils reçoivent des avis d'expulsion et de détention. Réseau d'enregistrement de la violence raciste. « Annual Report ». 2013. P.10.

200. *Ibid.* pp.10-11.

201. Similaire aux permis accordés aux victimes de trafics.

202. Réseau d'enregistrement de la violence raciste, supra note 202, pp.11-12.

203. Savaricas (Nathalie). « Economic chaos sees Greek voters swing to fringe parties ». *EU Observer*. 13 février 2014.

204. Aube dorée est un parti politique néo-nazi grec fondé, le 1 janvier 1985, par Nikolaos Michaloliakos, son leader actuel. Il a été officiellement reconnu en tant que parti politique en 1993. Le parti utilise un symbolisme nazi et aurait été impliqué dans des agressions à l'encontre de migrants, d'opposants politiques, de membres de la communauté LGBTI et de minorités ethniques. Le parti a pour objectif de créer un « véritable État hellénique », en restaurant l'indépendance nationale vis-à-vis d'acteurs externes, en nationalisant les banques et l'industrie militaire, en redistribuant les revenus, en luttant contre les « envahisseurs hellénisés », en expulsant les immigrés sans papier, en encourageant la ségrégation raciale à l'école, en favorisant financièrement une politique des naissances grecques, en donnant la priorité aux patients grecs et en restreignant l'accès aux soins de santé des migrants. Les forces de police devraient être armées et autorisées à utiliser leurs armes à feu avec une plus grande souplesse.



l'extrême droite connaît une envolée considérable, s'appuyant sur le mécontentement suscité par les difficultés économiques du pays. Pour beaucoup, Aube dorée représente une alternative aux acteurs politiques actuels, qui sont considérés comme responsables de la banqueroute économique de l'État et qui ont cédé aux exigences draconiennes établies par les créanciers internationaux. Alors que le pays entre dans sa sixième année de récession, et qu'un tiers de la population est démunie ou menacée de pauvreté, pour les Grecs les principaux partis politiques sont fautifs de ne pas s'opposer aux créanciers du pays et négocier une meilleure transaction²⁰⁵ de façon à redresser l'économie du pays sans sacrifier le bien-être de sa population. En raison de la perte de crédibilité politique et de la méfiance croissante envers les deux principaux partis du centre gauche et du centre droite qui dominent la scène politique de la Grèce depuis les trente dernières années (Pasok et Nea Demokratia)²⁰⁶, de plus en plus de Grecs sont attirés par quiconque promet des changements en profondeur par rapport à l'état actuel des choses.²⁰⁷ Le succès sans précédent qu'ont remporté Aube dorée et le parti de gauche radical Syriza, au cours des dernières élections, est tout à fait révélateur : les Grecs attendent un changement et ne sont plus disposés à soutenir les partis traditionnels qui, selon eux, n'ont pas réussi leur bilan à de nombreux égards.

Certains observateurs prétendent que la politique d'immigration grecque est la seule cause à l'origine de ce succès ; d'autres évoquent de façon plus abstraite le nationalisme comme caractéristique principale de la culture politique grecque, et une tradition de sensibilité d'extrême droite dans l'État grec. D'autres encore tiennent la crise économique pour responsable de ce changement. Même si toutes ces explications méritent que l'on s'y arrête,

c'est une question bien trop complexe pour limiter le succès d'Aube dorée à un seul facteur et risquer ainsi la simplification excessive et dangereuse. Les effets conjugués des flux migratoires en hausse et des politiques migratoires sans fondement ont nourri un fort ressentiment au sein de la population, sentiment qui a été exploité par l'extrême droite — en Grèce comme ailleurs en Europe. La forte progression du nationalisme a également joué un rôle essentiel dans le succès d'Aube dorée qui n'aurait jamais remporté une telle victoire sans la crise économique. Ainsi donc, même si on ne peut tenir la crise pour seul responsable de l'incroyable essor du parti ces dernières années, elle peut toutefois être considérée comme un catalyseur qui a permis de réunir un certain nombre de facteurs.

L'ascension d'Aube dorée a également été facilitée par la vie politique et sociale prédominante en Grèce où la corruption sévit et la classe politique actuelle a légitimé et même soutenu une rhétorique intolérante et anti-immigration. Durant la campagne des élections nationales de 2012, par exemple, le Premier ministre Antonis Samaras s'est engagé à récupérer les villes grecques aux mains des immigrés, illustrant parfaitement le rôle qu'a joué une certaine rhétorique politique pour alimenter un discours anti-immigration. En effet, lorsqu'une épidémie de paludisme a frappé Sparte en 2011 — principalement due aux coupes budgétaires dans le secteur de la santé qui n'ont pas permis la pulvérisation de produits pour lutter contre le paludisme dans les marécages où se développent les bactéries — le ministre de la Santé, M. Loverdos prétendait que les migrants avaient contribué à propager la maladie. Une rhétorique politique anti-immigrés, des politiques encourageant l'hostilité à l'encontre des groupes marginalisés, notamment les migrants,²⁰⁸ et l'incapacité de l'État à lutter de manière significative contre la violence raciste et les discours de haine ont aussi créé des conditions favorables au soutien d'Aube dorée par la population. En banalisant certaines idées et en leur donnant une légitimité politique, ces politiques et

205. Savaricas (Nathalie). « Economic chaos sees Greek voters swing to fringe parties ». *EU Observer*. 13 février 2014.

206. *Ibid.*

207. Un éminent chercheur ayant étudié le parti Aube dorée en profondeur analyse la situation en ces termes : « La crise économique et ses multiples facettes constituent sans aucun doute l'un des éléments majeurs permettant d'expliquer l'ascension fulgurante du parti nazi Aube dorée. Toutefois, il aurait remporté un bien moindre succès si le système politique grec n'avait pas été dans un tel état de délabrement et à ce point incapable de traiter les problèmes du pays ». Psarras (Dimitris). *La montée du parti d'extrême droite Aube dorée en Grèce*. Rosa Luxemburg Stiftung. Bureau de Bruxelles. 2013. P. 35.

208. Cosse (Eva). « The story behind Golden dawn's success ». *EU Observer*. 4 juin 2014.

ces comportements ont rendu acceptable la rhétorique d'extrême droite fondée sur ces théories.²⁰⁹

Alors que la frustration s'amplifie et que la récession économique plonge encore davantage la population dans le dénuement, les migrants et les créanciers internationaux incarnés par la troïka sont la cible de la rhétorique xénophobe d'Aube dorée (commune aux autres mouvements d'extrême droite européens)²¹⁰. La troïka est ainsi devenue le symbole de « prédateurs étrangers » cherchant à imposer leur loi face à l'impuissance du gouvernement à la tête d'un État grec incapable de protéger la nation de ce qui est perçu comme une atteinte à la souveraineté de leur pays. Les migrants sans papier et la troïka ont donc été la cible du slogan populiste d'Aube dorée « *Sortez de notre pays* ». Ainsi, le parti a ravivé le nationalisme de nombreux électeurs, pour qui les « étrangers » sont responsables des conditions actuelles dans lesquelles se trouve le pays.²¹¹ De plus, outre ces cibles traditionnelles (principalement les migrants et les autres minorités), la rhétorique d'Aube dorée s'adresse davantage aux autres partis, particulièrement à la coalition dirigeante, qu'ils accusent de vendre le pays aux créanciers internationaux. L'idéologie d'Aube dorée s'est ainsi fondée sur la méfiance croissante de la population envers les institutions et la classe politique actuelle, tout en tirant parti de la suffisance du parti au pouvoir et parfois de la proximité de plus en plus flagrante de leur discours politique.

Alors que l'espoir se dissipe et que la colère monte au sein de la population grecque qui s'efforce de faire face aux pressions d'une récession qui dure depuis six ans, Aube dorée a désigné des boucs-émissaires pour canaliser le ressentiment de la population, mais a également proposé des réponses concrètes (bien que principalement symboliques) aux besoins les plus critiques de la population. Face à l'incapacité croissante des gouvernements à répondre aux besoins de la population, Aube dorée a recueilli un soutien supplémentaire en offrant une protection aux commerçants, en accompagnant les vieilles dames au supermarché et en distribuant de la nourriture aux plus pauvres.²¹² En prétendant satisfaire les besoins et les frustrations de la population, et en invoquant un nationalisme traditionnel et une propagande simpliste, Aube dorée apparaît donc comme un acteur capable de combler les lacunes laissées par un État grec désarmé.²¹³



Membres d'Aube Dorée faisant un salut nazi pour accueillir leur dirigeant, Nikolaos Michaloliakos.

Cependant, rien de cela n'aurait été possible sans la passivité de l'État, voire même une certaine complicité avec des comportements significatifs. Toujours est-il qu'aujourd'hui des patrouilles de vigiles arpentent les rues d'Athènes intimidant, harcelant et frappant les migrants ainsi que d'autres minorités ; des brigades se sont organisées et commettent des agressions systématiques à l'encontre de ces groupes et opposants politiques, dont les conséquences peuvent être tragiques ; un discours et une propagande néo-nazi peuvent désormais se faire entendre dans les salles du parlement. Étant donné que ces pratiques sont de plus en plus répandues, les tensions croissantes se sont amplifiées entre les deux courants politiques extrémistes, générant une violence explosive entre les deux factions pendant et en dehors des manifestations.²¹⁴ Cette situation fait craindre le retour d'une époque placée sous le joug d'un régime dictatorial.

209. *Ibid.* Parmi les politiques et les actions qui ont indirectement contribué à légitimer la rhétorique d'extrême droite, notamment anti-immigration, on trouve : l'incapacité de mettre en place un système d'attribution du droit d'asile qui fonctionne bien, donnant lieu à des rétentions administratives prolongées pour les migrants et les demandeurs d'asile contraires au droit international et européen ; l'incapacité de l'État de prendre en compte les allégations concernant les refoulements et autres violations des droits de l'Homme à l'encontre des migrants, notamment lorsque les allégations mettent en cause les fonctionnaires responsables de l'application des lois ; et les opérations de nettoyage, telles que l'opération Xenios Zeus, visant les migrants en situation irrégulière, et qui a entraîné la recherche et l'arrestation arbitraire de milliers d'individus dans les rues d'Athènes, arrêtés et détenus pendant des heures aux postes de police souvent sans aucun autre motif que leur apparence physique, alors même qu'ils prétendaient posséder à leur domicile leurs papiers prouvant leur régularisation.

210. Ce rejet est principalement fondé sur l'argument que les migrants viennent « voler » des opportunités et amplifier la débâcle économique. Ces arguments trouvent un écho dans le discours politique de la plupart des mouvements et partis d'extrême droite en Europe tandis que la récession économique s'accroît et que les gens cherchent un fautif, responsable de la situation actuelle qu'ils ne peuvent plus assumer.

211. Voir, entre autres, Savaricas (Nathalie). « Greece's Golden dawn seeks allies in EP ». *EU Observer*. 22 mai 2014. Margaronis (Maria). « Fear and loathing in Athens: the rise of Golden dawn and the far right ». *The Guardian*. 26 octobre 2012.

212. Margaronis (Maria). *Supra* note 214. Les mesures prises par Aube dorée sont : les campagnes « de la nourriture pour les Grecs uniquement » et « des dons de sang pour les Grecs uniquement » qui visent à proposer de la nourriture et des dons de sang uniquement aux citoyens grecs, et la campagne « des emplois pour les Grecs uniquement », ils visitent des usines et des lieux de travail pour compter les travailleurs étrangers et encouragent les employeurs à embaucher plutôt des Grecs.

213. *Ibid.*

214. Savaricas (Nathalie). « Greece's Golden dawn seeks allies in EP ». *EU Observer*. 22 mai 2014.

Une militante antifasciste interrogée par la délégation à Athènes leur a confié : « Les gens commencent à dire que pendant la dictature la crise n'aurait jamais pu arriver ». En revenant sur ce qui est en train de changer dans le pays, elle révèle que les gens qui étaient auparavant accusés d'acte de torture et autres violations des droits de l'Homme pendant la dictature, partis depuis lors vivre dans des zones reculées pour échapper à l'opprobre publique, commencent à se faire entendre de nouveau et à exprimer des opinions similaires à celles d'Aube dorée. « Les gens ont peur », avoue-t-elle à la FIDH « ça rappelle les relents nauséabonds du passé ».

Les institutions publiques, les principaux partis politiques et les médias ont tous été accusés d'avoir légitimé la rhétorique et les organisations de l'extrême droite²¹⁵. Les personnes interrogées par la délégation ont toutes émis l'opinion qu'Aube dorée n'aurait pas pu connaître un tel succès sans l'appui des autorités, notamment la police et des médias. Ce soutien va de mesures de facilitation, comme la possibilité pour le groupe d'entrer au parlement et lui permettre de devenir un force institutionnelle reconnue, à une collusion officieuse en fermant les yeux sur, et en s'abstenant de contrer ce qui est devenu une pratique constante de discours de haine et de violences racistes²¹⁶.

« *Ce qui est encore plus inquiétant que la violence, c'est la façon dont ils agissent de manière institutionnelle* ²¹⁷ » a confié à la FIDH Yorgos Tsarobopoulos, chef du bureau du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH) en Grèce. Il a souligné le fait que des demandes étaient désormais faites au niveau institutionnel de manière à refuser l'accès des maternelles et des hôpitaux aux enfants de migrants par exemple, et que le gouvernement avait même commencé à donner suite à de telles demandes, ce qui est inacceptable dans un État démocratique.

Kostas Papaioannou, représentant de la ligue hellénique des droits de l'Homme et président de la Commission nationale pour les droits de l'homme (l'institution nationale grecque pour les droits de l'homme), a également souligné que la rhétorique xénophobe du gouvernement et son indulgence envers des incidents liés aux partisans d'Aube dorée (notamment le fait de ne pas diligenter de véritables enquêtes ni de poursuivre les auteurs) ont contribué à légitimer les actes criminels commis par ses membres²¹⁸.

Un autre problème se pose : l'infiltration de l'extrême droite au sein des institutions elles-mêmes. Cette intrusion de l'extrême droite dans l'appareil gouvernemental grec a été qualifiée par une étude récente comme étant profonde, dense et systématique, et nullement limitée à des cas isolés²¹⁹. Ceci a été confirmé au cours des interviews de la FIDH avec les représentants de l'État et de la police. Selon cette étude, une « vigoureuse idylle » s'est nouée en Grèce entre les pouvoirs établis et l'extrême droite, qui n'est pas toujours apparente mais qui persiste néanmoins, et qui est réapparue suite aux difficultés qu'a connu le pays. De fait les autorités font preuve d'une grande tolérance envers le discours néo-Nazi, la violence et les violations des droits de l'Homme, allant jusqu'à accorder l'impunité aux auteurs à un degré sans précédent dans le contexte européen, selon les auteurs de l'étude. Tout cela facilite d'autant plus la renaissance de l'idéologie d'extrême droite²²⁰.

Selon l'étude, aucune institution de l'État n'échapperait à l'infiltration de l'extrême droite²²¹, ce qui est confirmé par les témoignages recueillis lors de la mission de la FIDH. La police semble être « l'institution la plus touchée, et depuis le plus longtemps, par l'infiltration de l'extrême droite²²² ». Selon le dernier rapport spécial du médiateur grec, les violences racistes commises par les forces de l'ordre dans la ligne de celles commises par Aube dorée représentent 17% des agressions racistes commises en

215. Nathalie Savaricas. « Economic chaos sees Greek voters swing to fringe parties ». *EU Observer*, 22 mai 2014. *The Guardian*. « Fear and loathing in Athens: the rise of Golden Dawn and the far right », 26 octobre 2012.

216. Par exemple en permettant à ces pratiques de devenir courantes, et en s'abstenant souvent de réagir.

217. Tsarobopoulos cite par exemple le fait que des demandes sont faites, à l'heure actuelle, au niveau institutionnel, pour que, par exemple, l'on interdise aux enfants de migrants l'accès aux maternelles et aux hôpitaux, et que le gouvernement commence à donner suite à de telles demandes, ce qui ne devrait pas être acceptable dans un État démocratique.

218. Le manque de coopération du gouvernement en matière de protection des droits de l'homme semble avoir également un impact négatif sur les activités de la NCHR.

219. Dimitris Christopoulos, Dimitris Kousouris, Dimosthenis Papadatos-Anagnostopoulos, Clio Papapantoleon, Alexandros Sakelariou, *Mapping Ultra-Right Extremism, Xenophobia and Racism within the Greek State Apparatus*, Rosa Luxembourg Stiftung, 2014.

220. Ibid., pp. 5-11.

221. L'étude pointe en particulier l'influence de l'extrême droite au sein des quatre institutions principales : la police, l'appareil judiciaire, l'armée et l'Église.

222. L'infiltration est particulièrement marquée au sein de la police grecque, notamment au sein des unités chargées de réprimer les manifestations politiques, comme la police anti-émeute, et l'escadron DELTA (Force d'action rapide d'affrontement). Cette infiltration systématique s'étend aussi à certains services de police dans les grandes villes, comme à Athènes, où une grande partie du travail policier concerne l'immigration clandestine. Dans les unités les plus atteintes, l'idéologie de l'extrême droite, les violences illégales à l'encontre de manifestants et d'immigrants et l'habitude de l'impunité se sont généralisées au point de devenir la culture dominante. Dimitris Christopoulos et al, supra note 213. Cf. aussi, Damian Mac Con Uladh, 'Ultra-right influential in Greek state, says study', *The Irish Times*, 7 April 2014.

2013²²³. Selon la même source et les données recueillies par le Réseau d'enregistrement de la violence raciste, la plupart de ces incidents ne font l'objet d'aucune enquête sérieuse ni de poursuites²²⁴. Les opérations de ratissage visant les migrants et d'autres minorités se poursuivent, ainsi que les violations des droits de l'Homme à l'encontre de migrants aux frontières extérieures de l'UE. De même, des activistes antifascistes ont souvent été visés²²⁵. Dimitris Christopoulos, Vice-président de la FIDH, a déclaré que si des signaux politiques avaient été envoyés du sommet de l'État indiquant d'emblée que certains comportements des forces de l'ordre ne devraient pas être tolérés, une réforme aurait été mise en œuvre et les alliances toxiques entre les forces de l'ordre et l'extrême droite auraient été évitées ou tuées dans l'œuf.

Dans une interview avec Parapolitiki (Παραπολιτική) en 2011, M. Chrysochoides, ancien ministre de l'Ordre public et de la Protection des citoyens, a déclaré : « En octobre 2009, en prenant mes fonctions, j'ai trouvé une police profondément désintégré [...] J'avais peur de ce qui se passait dans le pays... Je vous rappelle la présence paraétatique active au sein de la police, où des membres d'Aube dorée et divers fascistes participaient à une série d'activités, et prêtaient main forte à la police. Avec le chef de la police, nous les avons chassés, un par un »²²⁶.

L'assassinat de l'artiste hip-hop, Pavlos Fyssas, en septembre 2013, a finalement poussé les autorités à s'attaquer au problème de la violence d'Aube dorée, et à reconnaître son caractère organisé et systématique, et son ampleur. À la suite de l'intervention de l'État, des membres d'Aube dorée ont été accusés de création et de participation à une organisation criminelle liée à la commission de nombreuses infractions, et poursuivis. Plusieurs députés membres d'Aube dorée, y compris le chef, Nikolaos Michaloliakos, ont été mis en détention en attendant leur procès²²⁷. Les événements qui ont suivi l'assassinat de Pavlos Fyssas ont marqué une rupture dans l'attitude de l'État envers Aube dorée et son infiltration dans la police grecque²²⁸. Toutefois, les mesures prises par le gouvernement à la suite du meurtre ne traduisent pas une véritable métamorphose. À l'époque, l'attitude des autorités était inévitable, les partis de droite avaient même été ébranlés en se rendant compte qu'Aube dorée représentait une réelle et considérable menace pour la paix sociale : les limites de la tolérance étaient atteintes, et une réaction était impérative. Cependant l'ancienneté de la mansuétude envers ces crimes laisse planer un doute sur la réalité de la volonté véritable de l'État de mettre fin à ces dérives²²⁹. En outre, malgré les efforts passés et actuels pour démanteler l'organisation, il faudra un effort supplémentaire de la part de l'État et de la société pour apporter une réponse crédible aux

223. Greek Ombudsman, Annual Report 2013: *The proper operation of institutions is not a luxury*, 27 March 2013, disponible sur: <http://www.synigoros.gr/?i=stp.en.news.174015>.

224. Pour plus de détails, cf. la sous-section précédente.

225. Dans une affaire qui a fait du bruit, des militants antifascistes ont été arrêtés au cours d'une manifestation et ensuite torturés au siège de la police à Athènes en septembre 2012. Le Journal The Guardian a rapporté l'affaire, en publiant le rapport médical et des photos prouvant la réalité des actes de torture, et en alléguant une tolérance officielle de l'État envers Aube dorée. En réponse à ces accusations, le Ministre de l'Ordre public et la Protection des citoyens, qui mène actuellement la chasse contre Aube dorée, a menacé d'attaquer le journal en diffamation. Il n'y a pas eu de suites. Dimitris Christopoulos, Dimitris Kousouris, Dimosthenis Papadatos-Anagnostopoulos, Clio Papapantoleon, Alexandros Sakelariou, *Mapping Ultra-Right Extremism, Xenophobia and Racism within the Greek State Apparatus*, Rosa Luxembourg Stiftung, 2014, qui précise que « des structures sociales informelles sont apparues percevant les relations entre la police et les gauchistes, les anarchistes et les immigrants comme devant être hostiles, par essence antagonistes ; ces structures ont investi cet antagonisme à des fins politiques ».

226. Cf. la vidéo de l'interview à : <http://www.youtube.com/watch?v=PKaaCdFnKns>.

227. À l'heure de la rédaction de ce rapport, les conclusions du Procureur général ont déjà été rendues publiques, devant être suivies sous peu par la décision du Conseil de la Cour d'Appel. Cela mènera à un procès, inédit dans les annales de la justice grecque, d'un nombre significatif de dirigeants d'Aube dorée actuellement détenus. Le procès devrait commencer dès les premiers mois de 2015.

228. À la suite de l'assassinat de Pavlos Fyssas plusieurs haut fonctionnaires, notamment l'Inspecteur général de la police pour la Grèce méridionale et le chef de la Division générale de la région Sterea Hellas, ont démissionné, « pour raisons personnelles ». De même, sur ordre du Ministre de l'Ordre public et la Protection des citoyens, une enquête a été lancée sur des allégations parues dans la presse sur la participation active d'officiers de police aux activités d'Aube dorée et leur éventuelle participation à des crimes liés à ces activités. Le Ministre a indiqué qu'il ne fallait pas que la moindre ombre pèse encore sur les forces de police. Le Chef de la police a confié l'enquête au Directeur de la Division des Affaires intérieures, le Brigadier général de police Panayiotis Sthathis. Au cours de l'enquête plusieurs responsables ont été remplacés ou déplacés, notamment le chef de l'Unité spéciale antiterroriste et son adjoint, le Commandant de police à la tête des escadron DELTA, et le commandant de la police antiémeute à Keratsini, documenté comme ayant lancé des pierres sur des manifestants au cours des émeutes du 18 septembre 2012, sans avoir été stoppé ni sanctionné pour sa conduite. Ont également été démis de leurs fonctions le chef de la Troisième division de contre-espionnage du Service national du renseignement (NIS) qui avait été chargé d'enquêter sur Aube dorée, notamment au moyen d'écoutes téléphoniques systématiques, et que l'on a jugé être le principal informateur de l'organisation. D'autres officiers de police ont été arrêtés les jours suivants sous divers chefs d'accusation, notamment d'avoir formé des membres d'Aube dorée ou d'avoir par d'autres moyens aider l'organisation à mener ses activités criminelles. Dimitris Christopoulos, Dimitris Kousouris, Dimosthenis Papadatos-Anagnostopoulos, Clio Papapantoleon, Alexandros Sakelariou, *Mapping Ultra-Right Extremism, Xenophobia and Racism within the Greek State Apparatus*, Rosa Luxembourg Stiftung, 2014.

229. Nombreux sont ceux qui pensent que ce subit regain d'intérêt de la part de l'État pour ces affaires est davantage lié à des intérêts politiques qu'à un effort sincère d'y mettre fin. Cf. par exemple la lettre envoyée par des organisations de la société civile, notamment l'organisation membre de la FIDH, la Ligue belge pour les droits de l'homme, au Président du Parlement européen, Martin Schultz, le 21 janvier 2014, que l'on peut consulter sur : http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/positions_de_la_ligue/janv2014_courrier_presidenceue_violation_dh_grece_dette_illegitime.pdf. Ces allégations semblent être étayées par une vidéo enregistrée en secret publiée en avril, montrant un entretien entre le principal collaborateur du Premier ministre grec Antonis Samara, le Secrétaire du cabinet Panagiotis Baltakos, avec un député important d'Aube dorée, Ilias Kasidiaris, mis en examen pour ses activités au sein du parti néo-Nazi. M. Baltakos lui disait que la répression exercée actuellement contre Aube dorée faisait partie d'un plan politique destiné à récupérer les voix que le parti de Samara, Nouvelle démocratie, avait perdues au profit d'Aube dorée.

problèmes sociaux, politiques et économiques qui ont conforté l'extrême droite dans la Grèce du XXI^e siècle. Sans cela, l'idéologie qui s'est exprimée à travers Aube dorée continuera à chercher un débouché politique.

III. 2. 3 La dissidence et les médias indépendants muselés

La liberté d'expression et l'indépendance des médias ont été remises en cause et fragilisées en Grèce. Le pays se place en 99e position dans le classement mondial de la liberté de la presse 2014,²³¹ après avoir chuté de 15 places depuis 2013 et de 68 places depuis 2008. Reporters sans frontières (RSF) a qualifié ce déclin « d'inquiétant », signe du délitement du modèle européen.²³²

RSF signale également que l'environnement social et professionnel dans lequel travaillent les journalistes est de plus en plus oppressant, les reporters devant faire face à la condamnation publique et à la violence de la part des groupes extrémistes et de la police.²³³

rôle de garde-fou que tenaient les médias traditionnels dans la sphère publique. Cependant, la crise économique a porté un coup fatal à la liberté d'expression et d'information en empêchant la diffusion d'informations efficaces et de qualité. Cette situation s'explique à la fois par la fermeture des organes de presse écrite et de radiodiffusion et la réduction drastique des moyens mis à leur disposition – une question que la troïka n'a pas daigné soulever. Ces organes ont également été soumis à des cas de censure et de licenciements pour raison politique – phénomène qui était déjà bien connu dans les médias publics en Grèce avant la crise – et de suspension de médias publics et privés²³⁴.

230. Par exemple le fait de ne pas avoir couvert des violations commises contre des migrants ou demandeurs d'asile, comme les récentes tragédies en mer d'Égée (l'incident Farmakonisi le 24 janvier 2014, par exemple, avait été largement traité par les médias internationaux, mais pratiquement pas par les médias grecs). En revanche, une plus grande publicité a été donnée aux allégations d'agressions ou de vols commis par des migrants à l'encontre de Grecs, et aux initiatives d'Aube dorée, comme la distribution d'aliments aux pauvres.

Kostas Vaxevanis a été arrêté et poursuivi en justice en octobre 2012 après avoir publié une liste secrète (appelée « liste Lagarde ») contenant le nom de plus de 200 personnes suspectées de fraudes fiscales. Parmi ces noms, figuraient plusieurs personnalités publiques et représentants du peuple issus de l'élite politique et économique du pays.²³⁵ Cette liste dont le gouvernement aurait eu connaissance l'existence depuis 2010 avait été gardée secrète jusqu'à sa publication par le mensuel *Hot Doc*. L'arrestation de Kostas Vaxevanis a provoqué l'indignation de la communauté internationale et de nombreuses organisations non gouvernementales internationales et organisations intergouvernementales, dont RSF et la représentante de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) pour la liberté des médias, Dunja Mijatovic, ont réclamé sa libération. Kostas Vaxevanis a finalement été acquitté et innocenté de toutes les accusations qui pesaient contre lui pour violation des lois sur la vie privée. Il a toutefois déclaré que de nombreuses tentatives avaient été entreprises pour détruire sa réputation avant et après la publication de la « liste Lagarde » et qu'il avait été victime de nombreuses menaces. Le cas Vaxevanis est emblématique d'un climat de censure et de restriction progressive de l'indépendance des médias et de l'expression critique libre qui ont profondément remis en cause le droit à la liberté d'expression et à la liberté de presse en Grèce.²³⁶

Selon plusieurs sources que la FIDH a consultées au cours de sa mission, ceux qui tentent de dénoncer ou de critiquer les plans de sauvetage et les programmes d'austérité correspondants ou qui dénoncent la corruption généralisée et la mauvaise administration ayant contribué à causer la crise font également l'objet de pression. L'organisation *Index on Censorship* rapporte que dans certains cas, le personnel de gestion de stations de radio et de chaînes de télévision était parfois soumise à de telles pressions provenant du gouvernement qu'il indiquait clairement aux employés de ne pas inclure certaines informations dans leurs reportages et de ne pas enquêter sur certaines questions, sous peine de sanctions ou de licenciements en cas de refus.²³⁷

Marilena Katsimi, anciennement présentatrice de la corporation de radiodiffusion radiophonique et télévisuelle d'État ERT, a rapporté qu'elle avait été prise pour cible, avec son collègue Kostas Arvanitis, après avoir commenté des allégations du journal britannique *The Guardian* selon lesquelles la police aurait torturé des manifestants au siège de la police d'Athènes à la suite d'une manifestation en septembre 2012. Après avoir fait le récit de l'incident et avoir fait sarcastiquement allusion à la menace du ministre pour l'ordre public et la protection des citoyens de poursuivre le journal en justice, Marilena Katsimi a déclaré avoir été suspendue du programme télévisé matinal sans notification ni explication. À la suite des fortes manifestations de solidarité de ses collègues contre cette mesure, elle a été réintégrée à son ancien poste. Cependant, Kostas Arvanitis, dont le contrat devait se terminer peu après, n'a pas bénéficié d'un renouvellement de contrat. Marilena Katsimi est convaincue qu'il s'agit selon toute vraisemblance de représailles contre lui pour avoir abordé des questions ayant déplu au gouvernement et à la direction d'ERT.

En effet, les médias nationaux omettent systématiquement d'aborder certaines nouvelles ou les rejettent avec des déclarations reflétant les réponses officielles du gouvernement. Sont incluses les nouvelles concernant les violations des droits de l'Homme, particulièrement, mais pas exclusivement, à l'encontre des migrants : par exemple, un incident a eu lieu au large de la côte de l'île grecque de Farmakonisi lors de la visite de la délégation en Grèce. Il était question du naufrage d'un bateau transportant des migrants à la suite d'une interception par les garde-côtes grecs, causant douze morts. Alors que les médias internationaux ont largement couvert cet événement, la tragédie n'a été que très peu relatée en Grèce. En outre, les informations fournies dans les reportages ne présentent souvent qu'une seule version de l'histoire, habituellement la version officielle. Cela est particulièrement évident dans les affaires concernant les manifestations²³⁸ ou dans lesquelles Aube dorée est impliquée, en particulier

235. Parmi ceux qui figurent sur cette liste, certains proches du premier ministre Antonis Samaras semblaient avoir des comptes bancaires en Suisse. Philip Di Salvo. « Greece: Crisis Raises Censorship on the Media ». 9 novembre 2012. L'Observatoire européen du journalisme. Disponible à l'adresse : http://en.ejo.ch/5887/press_freedom_censorship/greece-crisis-censorship-media-vaxevani.

236. Peu de temps après avoir été acquitté, le procureur a ordonné un nouveau procès, sous prétexte que le verdict avait été entaché d'irrégularités. Christos Syllas, « Free speech takes a beating in Greece ». 25 mars 2013.

237. Thanos Dimadis, un correspondant pour la station de radio et télévision grecque SKAI, a rapporté avoir été ordonné par son directeur de ne pas divulguer l'information que les paiements du plan de sauvetage n'avaient été que « partiels » et opérés « sous un régime de surveillance économique stricte » en octobre 2012. Quand il a refusé de le faire, son texte a été supprimé du site internet de SKAI TV. Il a fini par démissionner, vu que ses plaintes concernant cet abus sont demeurées sans réponse. Christos Syllas, « Free speech takes a beating in Greece », 25 mars 2013. Spiros Karatzaferis a aussi été arrêté le même mois après avoir menacé de publier des « allégations dommageables » relatives au sauvetage financier de la Grèce par des prêteurs internationaux. De plus, la FIDH a mené des interviews avec des correspondants de différentes agences de médias, qui ont rapporté des épisodes similaires mais ont préféré rester anonymes.

238. Apostolis Fotiadis rapporte, dans un article écrit pour IPS en septembre 2011, le cas d'une chaîne privée prise ajoutant des effets sonores des scènes d'une attaque contre la police par des manifestants, à la suite de la mort par balles aux mains d'un officier de police d'Alexis Grigoropoulos, âgé de 15 ans, en 2008. Une version non manipulée, divulguée sur Youtube immédiatement après, ne montra que le bruit d'un coup de feu. Apostolis Fotiadis, « Greece: Social Media Advance Against Elite Owners », 16 septembre 2011, IPS, disponible ici : <http://www.ipsnews.net/2011/09/greece-social-media-advances-against-elite-owners/>.

quand il s'agit de mettre en évidence les liens présumés entre le mouvement néo-nazi et les forces de police.²³⁹

Ceux qui émettent des critiques sur internet ou par d'autres moyens sont aussi sujets à l'intimidation. Les médias d'investigation indépendants ont fait l'expérience d'agressions graves de la part des autorités gouvernementales et ont dû faire face à de sérieux obstacles pour mener à bien leur travail. Cela va du harcèlement, aux campagnes diffamatoires de médias nationaux, dont beaucoup affirment la soumission aux programmes gouvernementaux et aux entreprises, jusqu'aux menaces de mort.²⁴⁰ L'intimidation par les extrémistes politiques, que ce soit l'extrême-gauche ou les néo-nazis, est monnaie courante, comme le sont les attaques perpétrées par les forces de sécurité et la police contre ceux tentant de couvrir les manifestations.

À certaines occasions des préjudices graves s'en sont suivis.²⁴¹ Les conditions de travail sont particulièrement difficiles durant les manifestations. Les journalistes, spécialement les photographes, opèrent alors dans un environnement que RSF a qualifié de semblable à une zone de guerre.²⁴² Entre la police, qui peut voir en eux des témoins indésirables de violation, et les activistes qui les considèrent à la botte du gouvernement, ces professionnels payent un lourd tribut pour retransmettre ce qu'ils voient.²⁴³ En effet, les attaques dont ils sont la cible ne sont jamais condamnées et ne font que très rarement l'objet d'enquêtes, encourageant de ce fait ces pratiques à continuer. La Grèce est devenue un des rares pays en Europe où les journalistes sont forcés à prendre des précautions pour exercer leur droit à liberté d'expression.²⁴⁴ En outre, additionné à la grande difficulté d'obtenir, en pratique, l'accès aux données gouvernementales, officiellement garanti en droit, cela cause une censure indirecte sous la forme d'un accès limité à l'information et aux sources. Cela est particulièrement manifeste dans le cas des agences de presse internationales et des correspondants étrangers et cette situation ne fait qu'empirer depuis la crise.²⁴⁵

Les sites internet et les stations de radio indépendants utilisés par des groupes politiques marginaux et des mouvements étudiants pour exprimer leur désaccord et organiser des manifestations, sont aussi pris pour cibles.²⁴⁶ Les opérations de police ont pris pour cible des lieux d'émission de ces stations de radio et, lorsqu'elles ne pouvaient être contestées légalement, les autorités ont coupé leur approvisionnement en électricité, empêchant ainsi l'accès aux sources internet, par exemple, pour entraver leurs activités, particulièrement avant des rassemblements ou manifestations.²⁴⁷

Toutefois, la censure en ligne n'est pas limitée aux sites utilisés par des activistes pour recueillir du soutien à des manifestations ou pour exprimer des opinions politiques. Tout le monde est potentiellement visé considérant que la surveillance en ligne et les écoutes téléphoniques sont devenues une pratique courante en Grèce.²⁴⁸ Avec la faiblesse du cadre juridique, qui échoue fondamentalement à réguler les activités en ligne, le secret des communications est presque inexistant. Il en est de même pour l'anonymat. En effet, les activités en ligne sont de plus en plus criminalisées, permettant des exceptions

239. L'affaire rapportée par *The Guardian* en octobre 2012 et mentionnée précédemment est emblématique. *Index on Censorship* rapporte que non seulement les médias nationaux négligèrent de relater ce qu'il s'était passé, y compris les allégations de torture des manifestants qui ont prétendu avoir été soumis en détention à des pratiques que leur avocat a décrit comme 'des humiliations de type Abou Ghraib', mais même après la divulgation de cette information par le journal britannique, la couverture de cette histoire par les médias nationaux a été partielle, et n'a pas permis de contredire la version officielle fournie par le gouvernement. Christos Syllas, "Greece: Freedom of expression takes a beating", 31 décembre 2013.

240. Apostolis Fotiadis, "Press Freedom on the Chopping Block, Inter Press Service", 6 mars 2013. Fotiadis rapporte le cas d'un reporter pour le magazine UNFOLLOW, Lefteris Charalabopoulos, qui a été intimidé par un administrateur de haut niveau d'*Agean Oil* après avoir publié un reportage sur le trafic de pétrole dans lequel la société et un autre conglomerat énergétique majeur étaient impliqués. Presque tous les médias grand public, relate Fotiadis, ont ignoré l'incident et des parlementaires de la coalition au pouvoir l'ont rejeté comme étant « légalement insignifiant » après qu'un membre de l'opposition ait soulevé la question durant un débat au parlement. Un autre exemple concerne Nikolas Leodopoulos, un journaliste de Thomson Reuter impliqué dans l'investigation d'un scandale bancaire majeur, qui est régulièrement présenté par les médias proches des élites politiques et entrepreneuriales comme un « faux journaliste » ou un suspect « d'actes criminels ».

241. *Ibid.*

242. Reporters Sans Frontières, *Grèce : la crise, une chance pour la presse?*, Rapport de mission, septembre 2011.

243. *Ibid.*

244. Cela comprend, par exemple, porter des masques à gaz et des vêtements étanches au gaz, travailler en groupe pour éviter de se trouver isolé sur le terrain lors de la couverture de manifestations, autocensure afin d'éviter des poursuites judiciaires à leur encontre par des groupes d'intérêts. Reporters Sans Frontières, *Grèce : la crise, une chance pour la presse?*, Rapport de mission, septembre 2011.

245. Reporters Sans Frontières, *Grèce : la crise, une chance pour la presse?*, Rapport de mission, septembre 2011.

246. Cela a été le cas par exemple des Zones radio d'expression subversive et la station radio basée à Athènes à l'université d'économie et de commerce (ASOEE), qui a fait l'objet d'une descente de police, l'*Athens Indymedia* (la branche grecque du centre des médias indépendants, un mouvement naît durant les manifestations de Seattle contre l'Organisation mondiale du commerce en 1999 et associé avec le mouvement de la justice globale) et certaines stations radio anarchistes, qui ont toutes été fermées prétendument en raison de pressions politiques.

247. Reporters Sans Frontières, *Grèce : la crise, une chance pour la presse?*, Rapport de mission, septembre 2011. L'ONG rapporte qu'une affaire emblématique qui a eu lieu en août 2011, quand la police a coupé tous les accès internet (à la fois le wifi et les réseaux GSM) sans base légale lorsqu'elle procédait à l'évacuation des manifestants « citoyens indignés » de la place Syntagma. RSF relate de plus que ce n'était pas la première fois que la police avait fait usage de telles tactiques pour entraver des manifestations.

248. *Ibid.*, pp. 18-20.

conséquentes aux droits des personnes à la vie privée et à la liberté d'expression.²⁴⁹ En conséquence, l'environnement en ligne est aussi exposé à des abus systématiques.²⁵⁰ Alors que la crise a rendu les autorités plus sensibles à la critique, le contrôle de l'État sur les activités en ligne dans le but de réduire au silence la contestation s'est aussi intensifié et l'espace laissé à la liberté d'expression sur internet s'est réduit.

À Volos, la FIDH a rencontré Philipos Loizos, un homme de 28 ans dont le cas est devenu emblématique de la censure en ligne croissante autant que des liens entre le gouvernement et certaines élites puissantes (dans cette affaire, l'Église grecque orthodoxe et l'extrême-droite nationaliste). Philipos Loizos a été arrêté en septembre 2012 après avoir publié une caricature sur un page Facebook raillant un représentant bien connu de l'Église grecque orthodoxe. Il a été inculpé pour « blasphème calomnieux et insulte religieuse », prétendument à l'instigation de membres d'Aube dorée. Pendant le procès qui s'ensuivit, un fournisseur d'accès à internet a été pour la première fois forcé de divulguer des informations au gouvernement afin d'identifier un individu accusé « d'infractions supposées relatives à la satire religieuse ». Loizos a été condamné à 10 mois d'emprisonnement. Même si sa peine a finalement été suspendue en appel, le cas de Loizos est devenu symbolique dans un pays où la liberté d'expression et la vie privée ne sont plus garanties comme des droits fondamentaux des individus. Même si ces droits peuvent être limités dans certaines circonstances, les critères en droit international pour permettre de telles limitations ne sont pas remplis dans la plupart des cas. Dans cette affaire, la loi anti-blasphème de 1951 qui a servi de base juridique à la condamnation de Loizos cherchait à protéger le droit à la liberté religieuse. Cependant, en droit international, une telle protection ne peut pas s'étendre à la protection des croyances religieuses contre la critique ou le commentaire. En soi, l'acte commis par Loizos peut difficilement être considéré comme remplissant les conditions requises par le droit international pour une restriction légale du droit à la liberté d'expression.

L'indépendance des médias est aussi menacée en Grèce. Dans un pays où un nombre considérable de médias grand public sont traditionnellement contrôlés par quelques magnats, la liberté de la presse a toujours été en danger.²⁵¹ Cependant, la crise économique et financière a fait resurgir et exacerbé les faiblesses d'un marché des médias déjà défectueux.²⁵² Alors que des licenciements importants ont aussi affecté ce secteur, les salaires déjà bas ont été une nouvelle fois réduits, faisant du journalisme l'une des professions les moins bien rémunérées du pays.²⁵³ De plus, alors que les conventions collectives de travail du secteur ont expiré et que les licenciements planent sur les emplois des médias privés et publics, les professionnels des médias sont devenus de plus en plus vulnérables et sont exposés à une autocensure répandue et croissante.

Néanmoins, l'attaque la plus dramatique contre la liberté d'expression et contre les médias libres et indépendants en Grèce a été la décision de fermer le service de diffusion radiophonique et télévisuelle public grec ERT. La décision de fermer le diffuseur public a été prise le 11 juin 2013 et édictée au moyen d'un décret d'urgence, qui a été adopté sans discussion ni vote au parlement. Des rumeurs ont circulé durant les semaines précédant la fermeture d'ERT selon lesquelles le diffuseur allait être fermé. « *Nous ne pouvons pas croire qu'ils le feraient* » a indiqué la présentatrice de la chaîne de télévision ERT, Marilena Katsimi, dans un entretien avec la FIDH.

En outre, le processus de fermeture d'ERT a été pavé d'irrégularités, ayant échappé à l'examen du parlement et manquant de transparence et de responsabilité. Aussi, le premier ministre a ignoré un ordre du conseil d'État de restaurer immédiatement la radiodiffusion publique, une décision qui a aussi causé une crise interne dans la coalition gouvernementale, avec un parti de la coalition la quittant à la suite du refus du premier ministre de se conformer à l'ordre de la plus haute cour.²⁵⁴

ERT a été prétendument fermé en raison « d'un manque de transparence scandaleux », d'abus et de gaspillage de main-d'œuvre, dans le but de satisfaire les exigences de la troïka qui demandait le licenciement de 2000 employés du secteur

249. Reporters Sans Frontières, *ibid.* Les moteurs de recherche internet sont souvent forcés par le gouvernement à révéler les identités de leurs usagers, quand ils expriment des critiques directement à l'encontre des autorités. L'absence de règles claires régissant les activités en ligne permet aux responsables de l'application de la loi d'interpréter les outils juridiques existant à leur convenance. Voir aussi : Christos Syllas, "Greece: Freedom of expression takes a beating", 31 décembre 2013.

250. Amnesty International, "Greece: conviction of blogger another blow to freedom of expression", 20 janvier 2014, EUR 25/001/2014.

251. Un rapport peu flatteur sur les médias grecs par un ancien représentant des États-Unis dans le pays, révélé par Wikileaks, constitue l'une des meilleures descriptions à ce jour. Dans un envoi secret à Washington, Charles P. Ries dit que les médias grecs étaient gérés par « un petit groupe de personnes ayant fait, ou ayant hérité, des fortunes dans l'armature, les banques, les télécommunications, les sports, le pétrole, les assurances, etc. et qui sont, ou ont été, liés par le sang, le mariage ou l'adultère à des fonctionnaires politiques ou gouvernementaux et/ou à d'autres magnats des médias ou du commerce ». Apostolis Fotiadis, "Greece: Social Media Advance Against Elite Owners", 16 septembre 2011, IPS, disponible ici : <http://www.ipsnews.net/2011/09/greece-social-media-advances-against-elite-owners/>. En conséquence, Fotiadis rapporte que les médias grecs ont perdu la confiance du public, comme mis en évidence par un sondage des institutions publiques en 2009.

252. Reporters Sans Frontières, *Grèce : la crise, une chance pour la presse?*, Rapport de mission, septembre 2011.

253. *Ibid.*

254. Apostolis Fotiadis, "Analysis: What lurks beneath the closure of ERT", The Press Project, 7 novembre 2013, disponible ici : <http://www.thepressproject.net/article/50544/Analysis-What-lurks-beneath-the-closure-of-ERT>.

public. Après avoir fermé le diffuseur public, ce qui entraîna le licenciement de 2700 travailleurs avec un préavis de six heures, le ministre Simos Kerkiras a déclaré « la fête est terminée ». La déclaration a été considérée comme terriblement offensante par des anciens employés d'ERT, considérant notamment que la plupart des gaspillages et la corruption dont faisait l'objet ERT étaient certainement attribuables à des choix douteux du gouvernement concernant l'achat de programmes coûteux et l'embauche de personnes.²⁵⁵ Même si des réformes étaient nécessaires pour résoudre les failles existantes, il est cependant regrettable que ces dernières n'aient pas été examinées plus en détails, pour garantir le droit à la liberté d'expression et d'information des professionnels des médias et du public.

De plus, lorsqu'on l'examine avec plus d'attention, la fermeture d'ERT n'a pas entraîné d'économies mais occasionné plus de 300 millions d'euros de pertes en compensations et en redevances. En outre, elle a ouvert la voie à la prise de contrôle de franchises lucratives qui ont été laissées à l'abandon après le démantèlement d'ERT par des diffuseurs privés afin de prendre le contrôle du marché télévisuel futur et de l'information du public, en coopération avec des politiciens.²⁵⁶ L'interruption des activités d'ERT n'a pas seulement réduit au silence l'unique, quoique imparfait, diffuseur public en Grèce mais a aussi ouvert la voie à d'autres fermetures dans d'autres structures du secteur public.

L'écran noir apparaissant toujours à la fréquence d'ERT, ainsi que les portes menottées à l'entrée de l'ancien diffuseur à la suite de sa fermeture, sont parmi les images les plus symboliques et puissantes véhiculant la consternation et l'inquiétude pour ce qui reste de la liberté d'expression et de la démocratie en Grèce.

La « nouvelle radio, internet et télévision hellénique » (NERIT) a remplacé ERT en tant que radiodiffuseur public contrôlé par l'État. NERIT a officiellement commencé à émettre le 4 mai 2014 et est principalement financée par une taxe à hauteur de trois euros, qui constitue une partie de la facturation électrique. Elle reçoit en plus un financement mensuel du gouvernement.²⁵⁷

255. Sont incluses des allégations que le gouvernement plaçait ses soutiens à des postes-clés, comme cela a longtemps été pratique courante, selon de nombreuses personnes interviewées par la FIDH, dans l'ensemble du secteur public. Voir aussi : Maria Margaronis, "Killing the messenger: Greek government shuts down the state broadcaster", *The Nation*, 11 juin 2013.

256. Apostolis Fotiadis, "Analysis: What lurks beneath the closure of ERT", *The Press Project*, 7 novembre 2013. De plus, d'après l'ancien directeur technique d'ERT, des employés de deux sociétés de diffusion privées, OTE et Digea – cette dernière opérant seulement avec des licences déclarées illégales par le conseil d'État – ont aidé la police à fermer le signal d'ERT et ont installé un signal numérique, qu'elles transmettent. Il a en outre déclaré que les directeurs ont utilisé leur influence économique et politique pour participer au plan gouvernemental de prise de contrôle des médias grecs. Nikos

257. Pour plus d'informations voir le site internet de NERIT, en grec, à l'adresse suivante : <http://company.nerit.gr>.

IV. Les obligations en matière de respect des droits de l'Homme en situation de crise : le cas des droits économiques, sociaux et culturels

Les partisans de l'austérité tendent à affirmer que les problématiques droits de l'Homme décrites dans ce rapport constituent un mal nécessaire que les Grecs doivent supporter dans l'intérêt public et afin de sauver l'économie. En outre, les mesures d'austérité ont été présentées comme l'unique moyen possible de servir l'intérêt public, et comme la solution drastique mais temporaire à une situation d'urgence. Leurs impacts sont par conséquent considérés comme des dommages collatéraux inévitables, mais acceptables. Ce chapitre s'attachera à démanteler ces hypothèses. Il mettra en évidence que les mesures d'austérité adoptées par la Grèce à la demande de ses bailleurs internationaux ne remplissent pas les critères nécessaires pour rendre leurs impacts négatifs sur les droits de l'Homme acceptables en droit international.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) fournit non seulement des orientations sur la manière dont les États devraient gérer les crises financières dans le cadre des droits de l'Homme, mais comporte également des obligations juridiques qu'ils doivent respecter dans ce contexte. L'article 2 du PIDESC établit clairement que les États parties au Pacte doivent « agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés ». Le PIDESC exige en outre les États parties qu'ils démontrent leurs efforts incessants pour remplir leurs obligations fondamentales minimales afin d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte.²⁵⁸

Concernant les obligations fondamentales minimales, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CDESC) fait valoir depuis longtemps que « toute appréciation de la mesure dans laquelle un État s'acquitte de ses obligations fondamentales minimum doit également tenir compte des contraintes qui pèsent sur le pays considéré en matière de ressources ». (...)

Toutefois, il a souligné que « même si les ressources dont un État dispose sont manifestement insuffisantes, cet État demeure tenu de s'attacher à assurer l'exercice le plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres ».²⁵⁹ Il a établi que « Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimales, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition, afin de s'acquitter, à titre prioritaire, de ces obligations minimales ».²⁶⁰ Ces positions interprétatives indiquent clairement que la pénurie des ressources impose à la fois un devoir d'« utilisation efficace » de ces ressources disponibles, et un devoir de « justification publique », en particulier lorsque, comme dans le cas de la Grèce, des mesures clairement régressives ont été adoptées et que des impacts négatifs sur la pleine jouissance des droits sont venus se sont accumulés.

258. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3. « La nature des obligations des États parties » (cinquième session, 1990). U.N. Doc. E/1991/23. Annexe III à 86 (1990). Réimprimé en Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 à 14 (2003) au § 10.

259. *Ibid.*

260. *Ibid.*

En outre, le Comité s'est penché sur le recul du champ d'action des législations, des politiques et des pratiques visant à instaurer les droits de l'Homme, ainsi que sur les coupes dans l'attribution des ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Dans son Observation générale no 3, le Comité déclare que « toute mesure délibérément régressive doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles ». Il appartient ici à l'État partie d'apporter la preuve que les mesures régressives étaient (1) essentielles pour des raisons d'intérêt public (2) taillées sur mesure pour défendre cet intérêt tout en minimisant les préjudices (3) que les actions régressives sont définies dans le temps et seulement applicables à la situation de crise actuelle, et (4) que les personnes affectées peuvent participer activement et de manière satisfaisante aux décisions sur la meilleure façon de répondre à la crise.

Sous l'angle des droits de l'Homme, des mesures d'austérité peuvent être considérées comme des mesures régressives. En tant que telles, elles font l'objet d'un examen minutieux. Maria Virginia Bras Gomes, membre du CDESC, a souligné que « “[l]orsque les pays ont fait valoir qu'ils ne disposaient pas des ressources appropriées, on a constaté la plupart du temps que ce n'était probablement pas le cas, mais plutôt que ces droits n'avaient pas été considérés comme une priorité ; par conséquent, les investissements nationaux ne se fondaient pas sur une telle priorité. »²⁶¹

Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) a récemment fixé les critères de conformité détaillés qui justifient l'imposition de mesures d'austérité prenant en compte le cadre des droits de l'Homme.²⁶² Ces critères de conformité sont particulièrement utiles dans l'examen du respect des obligations relatives aux droits de l'Homme par les États. Les critères font apparaître cinq grands domaines à prendre en compte pour prévenir les violations des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de mesures d'austérité ou autres mesures régressives. Premièrement, les mesures d'austérité doivent seulement être envisagées pour répondre à l'existence d'un intérêt impérieux de l'État ; deuxièmement, la nécessité, le caractère raisonnable, la temporalité et la proportionnalité des mesures d'austérité doivent entrer en considération ; troisièmement, il ne doit pas exister d'alternative réalisable ou de mesure moins restrictive susceptible de répondre à l'intérêt impérieux de l'État ; quatrièmement, les mesures doivent être non discriminatoires ; cinquièmement, la protection du socle obligatoire minimum de chaque droit doit être une composante des mesures ; enfin, il doit y avoir une participation réelle des personnes et groupes affectés dans la détermination de ces mesures et la considération de ces critères.

IV. 1 Évaluation des mesures d'austérité de la Grèce dans le cadre des normes relatives aux droits de l'Homme

a) Mesures générales

L'application de ces critères aux mesures d'austérité de la Grèce démontre que ce pays et d'autres acteurs, y compris d'autres États ayant des obligations extraterritoriales pertinentes en matière de droits de l'Homme, n'ont pas su réagir à la crise d'une manière respectueuse des droits de l'Homme.

D'abord, si le fait d'aborder la crise financière peut en effet être considéré comme relevant d'un intérêt impérieux de l'État, le commentaire du HCDH sur ces critères indique qu'un tel intérêt doit être évalué « par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le PIDESC et dans le contexte de l'utilisation maximale de toutes les ressources disponibles. » De plus, il incombe à l'État de prouver que « des mesures d'austérité sont justifiées lorsque des facteurs hors de son contrôle ont conduit à la diminution des ressources. » Même dans ce cas, les mesures d'austérité devraient toucher les mieux nantis afin de préserver le plein exercice actuel des droits des membres les plus vulnérables de la société. Même si la crise financière a été provoquée de façon substantielle par des facteurs échappant au contrôle de la Grèce entraînant une diminution des ressources disponibles, ce pays n'a pas démontré qu'il avait utilisé le maximum des ressources disponibles dans ce contexte afin de ne pas contrevenir aux droits de l'Homme. En effet, la mission de la FIDH a établi que le plein exercice des droits des membres les plus vulnérables économiquement de la société s'est substantiellement détérioré en raison des mesures d'austérité. Par conséquent, la Grèce n'a pas respecté le premier critère.

Les deuxième et quatrième critères (pour rappel : la nécessité, le caractère raisonnable, la temporalité et la proportionnalité, et la non-discrimination) sont interdépendants dans le contexte grec. Les mesures d'austérité de la Grèce sont tout à la

261. Comme cité dans : « Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights (PWESCR), Global Financial and Economic Crisis and its Impact on Women: A Human Rights Perspective, 2011 ».

262. Office du Haut-Commissaire aux droits de l'homme. « Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights » soumis en application de la résolution 48/141 (2012) de l'Assemblée générale des Nations unies.

fois déraisonnables et disproportionnées, avec des effets particulièrement démesurés sur les groupes déjà marginalisés et vulnérables. Cette conclusion est corroborée par le Parlement européen comme on le verra ci-après. En conséquence, les mesures d'austérité ont eu un effet discriminatoire en raison du statut socio-économique, en violation du droit international. En outre, les mesures ne sont pas limitées dans le temps. Tel qu'elles ont été mises en application, elles indiquent davantage un changement structurel plutôt qu'une solution temporaire pour répondre à une crise transitoire comme l'exige la législation relative aux droits de l'Homme.

Les troisième et sixième critères sont également liés. Plus précisément, la Grèce n'a pas démontré avoir exploré toutes les autres solutions envisageables ou d'autres mesures moins restrictives pour répondre à la crise financière²⁶³. Elle a de plus échoué à faire réellement participer les personnes affectées et à leur fournir l'accès à l'information nécessaire afin qu'ils participent de manière significative. Les critères réaffirment que « le degré de pleine participation des individus et des groupes concernés à l'examen des mesures d'austérité et d'autres solutions proposées est tout à fait pertinent en matière de nécessité et de licéité de ces mesures »²⁶⁴ en vertu du PIDESC.

En ce qui concerne l'obligation de maintenir un socle minimum pour chaque droit, les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur l'Espagne de 2012 sont pertinentes. Ici, le Comité a exprimé sa préoccupation quant au fait que le niveau de protection des droits énoncés dans le Pacte se sont amoindris en raison des mesures d'austérité adoptées par l'État partie, ce qui réduit démesurément le plein exercice de leurs droits par les individus et les groupes défavorisés et marginalisés, en particulier les pauvres, les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les jeunes chômeurs et les chômeurs adultes, les personnes âgées, les Tsiganes, les migrants, et les demandeurs d'asile.²⁶⁵ Le Comité a renchéri pour recommander que l'Espagne « s'assure que toutes les mesures d'austérité adoptées reflètent le socle minimum commun de tous les droits énoncés dans le Pacte et qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger ce socle minimum en toute circonstance, spécialement en ce qui concerne les individus et les groupes défavorisés et marginalisés ».²⁶⁶ Il a recommandé pour ce faire que l'État « compile des données statistiques ventilées afin d'identifier les individus et les groupes concernés et qu'il accroisse l'efficacité de son action pour protéger leurs droits économiques, sociaux et culturels. »²⁶⁷

La mission a établi que les mesures d'austérité de la Grèce ne respectent pas les obligations fondamentales minimales du pays, notamment le droit au travail et le droit au meilleur état de santé possible, comme nous le verrons plus en détail ci-après. Ce constat a été soutenu par le Parlement européen. La Grèce n'a pas non plus veillé à ce que les données ventilées soient disponibles, comme le recommandait le CDESC dans ses observations finales sur l'Espagne. Au contraire, la mission d'enquête a souvent rencontré des difficultés dans la collecte des données statistiques ventilées pour documenter l'impact de la crise sur les droits de l'Homme, notamment sur les groupes défavorisés et marginalisés.

Le Comité européen des droits sociaux a également considéré l'effet des mesures d'austérité dans son ensemble, le processus de leur adoption, et le fait qu'elles ont généralement été imposées par des organisations intergouvernementales. En ce qui concerne le droit à la sécurité sociale garanti par l'article 12 de la Charte sociale européenne, le Comité a jugé que : « Bien que des restrictions sur les prestations disponibles au sein d'un système national de sécurité sociale n'enfreignent pas la Charte dans certaines conditions, l'effet cumulatif des restrictions adoptées en guise de mesures d'austérité, ainsi que les procédures appliquées pour les mettre en place, s'assimilait à une violation du droit à la sécurité sociale ». Pour arriver à cette conclusion, le Comité a considéré que, quand bien même des restrictions juridiques sévères ont été imposées à la Grèce par la Troïka, la Grèce conservait toujours ses obligations juridiques en vertu de la Charte. Le Comité a pris en compte la crise financière dans laquelle se trouve la Grèce, mais a, en dernier ressort, conclu à la violation de l'article 12(3) par l'État en faisant valoir ce qui suit :

263. Les mesures anticycliques en général ont « contribué à diminuer l'ampleur et la durée de l'impact et à bénéficier d'un redressement plus rapide ». ECLAC/ILO, « Countercyclical policies for a sustained recovery in employment, The employment situation in Latin America and the Caribbean ». Publication n° 5, juin 2011. S'agissant de groupes spécifiques marginalisés et vulnérables, les approches anticycliques se sont également révélées protectrices. ONU Femmes, par exemple, a également établi que le fait de maintenir l'investissement public et les dépenses sociales peut contribuer à contrer les pires effets de la récession sur les femmes et stimuler la reprise économique, en indiquant que « de nombreuses preuves corroborent ceci et peuvent servir à trouver une meilleure réponse ». Discours prononcé par Michelle Bachelet, secrétaire générale adjointe des Nations unies et directrice exécutive d'ONU Femmes, à l'occasion du symposium sur l'économie « Critical perspectives on Financial and Economic Crises: Why Gender Matters » qui s'est tenu à New York les 21 et 22 janvier 2013. ONU Femmes a également déclaré que « un point crucial souvent négligé réside dans le fait que les interventions et les programmes publics sur le marché du travail pour fournir une protection sociale ne sont pas seulement des mesures de protection – ce sont d'importants coussins de capital qui préviennent ou réduisent les récessions et permettent un redressement plus rapide ».

264. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Observation générale n° 19, § 42.

265. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Observations finales. « Espagne ». UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5 (6 juin 2012) au § 8.

266. *Ibid.*

267. *Ibid.*

En dépit du contexte particulier de la Grèce créé par la crise économique et le fait que le gouvernement a dû prendre des décisions urgentes, ce dernier n'a pas mené le niveau minimum de recherches et d'analyse sur les effets de telles mesures à la portée considérable nécessaires pour évaluer de manière significative leur plein impact sur les groupes vulnérables de la société. Il n'a pas non plus débattu des études disponibles avec les organisations concernées, bien qu'elles représentent les intérêts de nombreux groupes parmi les plus touchés par les mesures en question.

La possibilité de mettre en place d'autres mesures, ce qui aurait pu limiter les effets cumulatifs des restrictions contestées sur les retraités, n'a pas été démontrée.

b) Le droit au travail

Comme nous l'avons mis en lumière dans la section précédente, des coupes draconiennes ont été opérées dans le secteur public. Ces coupes ont eu des répercussions disproportionnées sur les segments moins fortunés de la société. Comme le Parlement européen l'a souligné, elles ont échoué à « protéger les plus vulnérables contre la pauvreté, contre la pauvreté au travail et contre l'exclusion sociale » et en réalité « les groupes les plus vulnérables sur le marché du travail sont les jeunes, les chômeurs de longue durée, les femmes, les immigrants et les personnes handicapées. »²⁶⁸

En ce qui concerne la participation pleine et entière des groupes concernés, le Parlement européen a confirmé les conclusions de la mission en faisant remarquer ce qui s'apparente à une violation des droits sociaux, lorsqu'il a rappelé ce qui suit :

Le dialogue social a peut-être été la principale victime des programmes. [...] les agents sociaux au niveau national n'ont été ni consultés ni inclus dans le processus de désignation des programmes et, qui plus est [...] leur autonomie a été ébranlée par le renouvellement automatique des conventions collectives, la révision des accords sectoriels et l'introduction de lois visant à la réduction et au gel des salaires minimums établies dans les conventions collectives.²⁶⁹

De surcroît, les mesures d'austérité impactant le droit au travail n'ont pas pris en compte les critères relatifs au caractère raisonnable et temporaire. Les conclusions de la mission illustrent que les coupes n'étaient pas raisonnables, car elles ont été faites horizontalement sans égard à ce qui aurait été judicieux en pareilles circonstances. Elles ne sont en outre pas temporaires, mais s'apparentent une fois encore à un changement permanent et structurel qui affecte négativement le droit au travail. Finalement, des mesures moins restrictives qui auraient pu traiter la question de l'intérêt impérieux de l'État tout en préservant des éléments du droit n'ont pas été envisagées.

c) Le droit à la santé

Là encore, le Parlement européen a endossé les conclusions de ce rapport en exprimant sa préoccupation que « parmi les conditions de l'assistance financière, les programmes incluent des recommandations sur des coupes spécifique dans certaines dépenses à caractère social telles que... les soins de santé et, dans certains cas, les produits pharmaceutiques pour la protection fondamentale des plus vulnérables ». Plus spécifiquement, le Parlement a exprimé des inquiétudes quant aux « coupes en matière d'accès aux soins de santé et aux médicaments [...] et [...] à l'augmentation du ticket modérateur et du prix des médicaments ainsi que sur les réductions de salaire et de personnel dans les centres de soins. »²⁷⁰ Comme le droit au travail, ces mesures d'austérité qui touchent le droit à la santé ne sont pas limitées dans le temps et se répercutent de manière disproportionnée sur les populations les plus vulnérables. De plus, des mesures moins restrictives n'ont pas été envisagées et les personnes et les groupes touchés n'ont pas été autorisés à participer de manière significative aux décisions à prendre pour trouver des réponses à la crise financière. En conséquence, les mesures d'austérité dans le secteur de la santé constituent également des violations des droits sociaux garantis par le PIDESC et la Charte sociale européenne.

268. Résolution du 13 mars 2014 du Parlement européen sur les « Aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale du rôle et des activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro (2014/2007(INI)) », § 6 et 15.

269. *Ibid.*

270. *Ibid.*

V. Qui est responsable ?

V. 1. Vue d'ensemble

Déterminer la responsabilité pour les violations des droits de l'homme observées pendant la mission d'investigation en Grèce et documentée dans le présent rapport est de la plus haute importance. Du fait de la multiplicité des acteurs potentiels impliqués, cela l'est d'autant plus dans le contexte des politiques d'austérité promues par l'Union européenne.

Par-delà la question quelque peu plus étroite de la *responsabilité juridique*, garantir la *responsabilité* au sens large est également nécessaire si l'on souhaite que l'engagement de l'Union européenne, de ses institutions et de ses agences, ainsi que celle de ses États membres pour la défense des droits de l'Homme et de la démocratie demeure crédible aux yeux du *démos* européen. Comme de récentes élections européennes l'ont illustré de manière éloquente, le mécontentement à l'égard de la crise de la gouvernance met fondamentalement en péril le maintien de la pertinence du projet européen.

Dans ce chapitre, nous aborderons la responsabilité de quatre groupes différents d'acteurs. Le déni systématique et généralisé d'un vaste ensemble de droits fondamentaux en Grèce à la suite de la crise financière, comme nous l'avons détaillé dans la section précédente, est le produit des contributions conjointes et séparées de ces différents protagonistes. En effet, le déni tragique des droits observé par la mission et documenté en Grèce n'aurait pu voir le jour sans la contribution de la Grèce, d'autres États membres de l'UE et, en particulier, des membres de l'Eurogroupe²⁷¹ ainsi que l'Union européenne, ses institutions et organes, comme la Commission et la BCE et d'autres institutions financières internationales non européennes, comme le FMI. La responsabilité de ces quatre acteurs est partagée, car ils ont conjointement *conçu, négocié, financé et mis en œuvre* les deux programmes d'assistance économique menés par la Grèce qui sont à la source des violations observées.

La **Grèce**, en qualité d'État souverain du territoire sur lequel des mesures d'austérité ont été instaurées, détient la *responsabilité principale* quant au non-respect de ses obligations de défendre, protéger, garantir les droits de l'Homme de tous ceux qui relèvent de sa juridiction. Sa responsabilité quant aux violations observées par la mission d'investigation n'appelle aucune qualification particulière : la compétence territoriale de la Grèce est indéniable et entraîne sa responsabilité juridique ainsi que sa responsabilité politique et morale.

D'autres **États membres de l'UE** ayant pris part aux négociations, aux conclusions et au financement des programmes d'ajustement étaient tenus à leurs obligations négatives et positives d'aider la Grèce à honorer ses obligations en matière de droits de l'Homme. Ces obligations générales, dérivées de la Charte des Nations unies et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, incluent, au minimum, un devoir spécifique de « ne pas nuire » : les États membres de l'UE doivent s'abstenir de compromettre la capacité de la Grèce à respecter ses engagements internationaux en matière de droits de l'Homme. Ces devoirs auraient dû être remplis grâce à la participation aux délibérations de la Troïka qui ont conduit à l'adoption des programmes d'assistance économique, en élaborant les programmes de manière à prendre en compte les droits de l'Homme et, à défaut, en refusant de prendre part aux programmes d'ajustement qui ont sciemment mené aux violations généralisées des droits de l'Homme.

L'**Union européenne**, en qualité d'organisation jouissant d'une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, doit aussi avoir à rendre des comptes. Son obligation de rendre des comptes et sa responsabilité sont issues, d'une part, du droit primaire de l'UE, comme en témoignent les instruments fondateurs de l'Union, et d'autre part, des règles coutumières du droit international sur la responsabilité des organisations internationales et des standards universels en matière de droits de l'homme que l'UE s'est engagée à défendre et à respecter.

Les institutions financières internationales impliquées dans la négociation et le financement des premier et deuxième programmes d'assistance économique de la Grèce, plus particulièrement le Fonds monétaire international (FMI), doivent

271. L'Eurogroupe, le principal forum de gestion de la monnaie unique, est une instance informelle qui réunit les ministres des Finances dont la monnaie est l'euro. Le vice-président de la Commission économique et monétaire ainsi que le président de la Banque centrale européenne prennent également part aux réunions de l'Eurogroupe. Le rôle de l'Eurogroupe est de garantir la coordination étroite des politiques économiques au sein de la zone euro. Il vise aussi à promouvoir les conditions d'une croissance économique plus forte, ainsi que le renforcement de la stabilité financière. Dans le cadre de ses fonctions, l'Eurogroupe prépare les réunions des sommets européens et assure leur suivi. Il se réunit généralement une fois par mois, la veille de la réunion du Conseil de l'Union européenne (affaires économiques et financières (ECOFIN)). Pour davantage d'informations sur l'Eurogroupe, voir : <http://eurozone.europa.eu/eurogroup/> (en anglais).

aussi être soumises à un examen approfondi. En qualité de sujet de droit international, le FMI est tenu d'examiner si ses actions ou ses omissions constituent ou contribuent à des violations des règles coutumières du droit international, notamment dans le domaine des droits de l'Homme. De plus, en tant qu'agence spécialisée des Nations unies, le FMI a l'obligation de ne pas porter atteinte aux objectifs de la Charte des Nations unies et doit œuvrer à promouvoir, et non à nuire, à ses objectifs²⁷². Qui plus est, le FMI dispose également de ses propres politiques de sauvegarde qui prévoient des études d'impact social et environnemental et impliquent le respect des droits de l'Homme. En vertu des articles 57 et 59 de la Charte des Nations unies, l'objectif de la création d'agences spécialisées ou le fait de les amener à établir des liens avec les Nations unies est d'atteindre les buts énoncés à l'article 55 de la Charte des Nations unies. Ces buts incluent la promotion du « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous »²⁷³.

Les principes de la responsabilité partagée développés dans ce chapitre, telle une déclaration de la loi dans son état actuel, doivent être considérés comme des motifs pour garantir l'*obligation de rendre compte* même dans les cas où la détection de la responsabilité et l'attribution d'une responsabilité aux responsables peuvent s'avérer illusoire en raison de la faiblesse potentielle des mécanismes de mise en œuvre des droits de l'Homme. À cet égard, les recommandations finales du rapport doivent être perçues comme des principes qui devraient guider la conduite future des acteurs concernés afin d'éviter les violations massives des droits de l'Homme occasionnées par la crise financière en Grèce ou ailleurs.

V. 2. Responsabilité territoriale en Grèce

En ratifiant un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, la Grèce s'est engagée à appliquer son obligation de respecter, de protéger et d'instaurer l'ensemble des droits de l'Homme qui y sont inscrits. Cette obligation doit être remplie en adoptant des législations et d'autres formes de réglementation appropriées, en assurant un minimum de services publics, et en créant un environnement favorable à la réalisation des droits.

La crise économique qui sévit en Grèce n'est pas un prétexte excusant le comportement illicite d'un État en vertu du droit international en soi. Le gouvernement grec a tenté de justifier certains de ses agissements en matière des droits de l'Homme au motif que les mesures d'ajustement étaient soit nécessaires ou prises sous la contrainte, et qu'aucune autre solution alternative réalisable ou qu'aucune autre mesure moins restrictive n'était disponible pour répondre à l'intérêt impérieux de l'État tout en protégeant le socle minimum des droits. Malgré ces allégations, les critères requis pour démontrer la proportionnalité et la nécessité des mesures d'austérité n'ont pas été remplis, comme nous l'avons exposé ci-dessus.

Certaines mesures d'austérité adoptées par la Grèce afin de répondre aux exigences des programmes d'assistance économique européens ont déjà été jugées incompatibles avec les instruments internationaux ratifiés par la Grèce.²⁷⁴ En effet, alors que les difficultés financières de la Grèce peuvent être prises en compte pour évaluer les efforts fournis par l'État pour respecter ses obligations en matière de droits de l'Homme, en particulier concernant les droits économiques, sociaux et culturels (ESCR), de telles contraintes financières n'excusent pas le non-respect des obligations concernant les droits de l'Homme. Particulièrement, la Grèce doit au moins respecter ses obligations fondamentales minimales et garantir la jouissance de tous les droits sans discrimination. Cette obligation est immédiate dans le sens où elle n'est pas soumise à une réalisation progressive. En outre, même en ce qui concerne les obligations qui *sont* bel et bien sujettes à une réalisation progressive, la Grèce est toujours liée par les obligations procédurales qui consistent à prouver qu'elle a utilisé ses ressources limitées de manière efficace, et à justifier du fait que les mesures régressives adoptées sont nécessaires (autrement dit, l'option disponible la moins attentatoire aux droits) et efficaces dans l'atteinte de l'objectif légitime de protection de la stabilité financière de l'État. Les mesures régressives doivent être examinées avec le plus grand soin, et doivent être pleinement justifiées en référence à l'ensemble des droits reconnus dans le Pacte (ou la Charte), et dans le contexte de l'utilisation pleine et entière du maximum de ressources disponibles.²⁷⁵

272. Voir par ex. Darrow (Mac), *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford: Hart Publishing, 2003, p. 127-133.

273. Charte des Nations unies, article 55 (c). D'autres obligations en matière des droits de l'Homme sont enchâssées dans l'article 1 et l'article 56 de la Charte, et elles sont également contraignantes pour tous les États membres des Nations unies. L'article 1(3) énonce que les « buts et principes » des Nations unies consistent à « réaliser la coopération internationale en... développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ». L'article 56 déclare quant à lui que « tous les membres s'engagent à agir, tant conjointement que séparément... pour atteindre les buts énoncés à l'article 55 ».

274. Comité européen des droits sociaux. « Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Greece ». Réclamation collective no77/2012, décision sur le bienfondé du 7 décembre 2012. Comité européen des droits sociaux, Conclusions XX-1 (2012) (GRÈCE). Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur la pleine jouissance de tous les droits de l'Homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Cephas Lumina (Mission en Grèce 22-27 avril 2013), disponible à l'adresse <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/118/82/PDF/G1411882.pdf?OpenElement>.

275. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Observation générale n° 3. « La nature des obligations des États parties » (art. 2, § 1 du Pacte), adoptée dans le document E/1991/23, au § 9.

V. 3. Vue d'ensemble des obligations extraterritoriales

Les obligations des États en matière de droits de l'Homme ne se limitent pas à une pratique survenant ou produisant des effets au sein de leurs territoires. En outre, les organisations internationales ont également des responsabilités en matière de droits de l'Homme lorsqu'elles opèrent sur le territoire de leurs membres ou lorsque leur pratique touche des territoires en dehors du champ d'application des pays membres de l'organisation. Ainsi, les obligations extraterritoriales s'appliquent à « des situations dans lesquelles l'État, agissant séparément ou conjointement, que ce soit au travers de son appareil législatif, exécutif ou judiciaire, est en mesure d'exercer une influence décisive ou de prendre des mesures pour réaliser des droits économiques, sociaux et culturels ».²⁷⁶

Les obligations extraterritoriales en matière de droits de l'Homme des États sont issues d'un certain nombre de sources issues à la fois du droit conventionnel et du droit coutumier. En vertu de l'article 56 de la Charte des Nations unies, les États membres de l'ONU s'engagent à agir tant conjointement que séparément, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55 de la Charte, à savoir la promotion des « conditions de progrès économique et social et de développement » ainsi que le « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » sans discrimination. La référence de la Charte aux droits de l'Homme a été achevée en 1948 avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme.²⁷⁷ Aux termes de celle-ci, l'article 28 affirme que tous les États ont le devoir d'établir « un ordre social et international tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet ». En particulier, les États ont le devoir de garantir le droit de toutes les personnes à réaliser « grâce aux efforts nationaux et à la coopération internationale », les droits économiques, sociaux et culturels indispensables à leur dignité et au libre développement de leur personnalité.²⁷⁸ Ces dispositions, lues conjointement, établissent clairement un devoir de coopération qui cherche à réaliser un ordre mondial dans lequel les droits de l'Homme, l'un des objectifs essentiels des Nations unies, peuvent être réalisés par tous, dans tous les États.

L'obligation de coopération internationale a ensuite été davantage clarifiée avec l'adoption et la large ratification des deux principaux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (connus également sous la dénomination de Charte internationale des droits de l'homme). L'article 23 du PIDESC exige explicitement des États qu'ils assurent la réalisation progressive des droits qui y figurent par « des méthodes comprenant notamment la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation [de réunions] ». Cela établit une fois encore que la conclusion de traités, et l'adoption d'autres mesures de coordination internationale, doivent être propres à accroître la réalisation des autres droits énoncés dans le Pacte. Ainsi, là où la coopération internationale a des conséquences régressives, cela pourrait, en soi et de soi, enfreindre le Pacte.

Hormis ces dispositions en droit des traités, un certain nombre de déclarations de l'Assemblée générale des Nations unies universellement acceptées et adoptées depuis l'avènement de la Charte internationale des droits de l'homme constitue une pratique ultérieure dans l'application de ces traités qui doit par conséquent être prise en compte dans l'interprétation de ces dispositions.²⁷⁹ Parmi ces déclarations, il convient de remarquer la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement de 1986²⁸⁰ et la Déclaration du Millénaire.²⁸¹

De surcroît, lorsqu'ils agissent par l'intermédiaire d'organisations internationales, les États peuvent être responsables pour avoir contourné leurs propres obligations en amenant l'organisation à agir contrairement au droit international ou en imposant à d'autres

276. Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, Principe 9, 2011.

277. Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution de l'Assemblée générale 217A (III), 10 décembre 1948, UN document A/810 (1948).

278. *Ibid.*

279. Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, 1155 UNTS 331, article 31(3)(b).

280. Assemblée générale de l'ONU. « Déclaration sur le droit au développement » adoptée le 4 décembre 1986 (A/RES/41/128). Comme la Déclaration des droits de l'homme, la Déclaration sur le droit au développement est une interprétation officielle du devoir de l'État d'assurer le relèvement « des niveaux de vie, le plein-emploi et des conditions de progrès économique et social et de développement » (Charte de l'ONU, article 55[b]). L'article 1 de la Déclaration définit le concept du développement en veillant à ce que « toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer au développement économique, social, culturel et politique permettant le plein exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, ainsi que d'en bénéficier ». L'article 3 fait reposer la « responsabilité principale » d'assurer la réalisation du développement sur les États, leur demandant de créer des « conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement ». En outre, conformément à l'article 3(3), les États sont enjoint à coopérer afin d'éliminer les obstacles au développement, promouvant ainsi « un nouvel ordre économique international fondé sur l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États ».

281. Assemblée générale de l'ONU. « Déclaration du Millénaire des Nations unies » adoptée le 8 septembre 2000 (A/RES/55/2). La Déclaration du Millénaire adoptée unanimement à l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement a reconnu que les États partagent la responsabilité de la gestion à l'échelle mondiale, du développement économique et social (§ 6) et a réaffirmé leur volonté de « mettre en place un environnement, au niveau national comme au niveau mondial, propice au développement et à l'élimination de la pauvreté » (§ 12).

États qu'ils commettent un tel acte.²⁸² Conformément à l'article 61(1) de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales :

Un État membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si, en se prévalant du fait que l'organisation est compétente relativement à l'objet des obligations internationales de l'État, il contourne cette obligation en amenant l'organisation à commettre un acte qui, s'il était perpétré par l'État lui-même, aurait constitué une violation de cette obligation.

En soi, un État ne peut éluder sa responsabilité en attribuant des compétences dans un domaine d'action spécifique à une organisation internationale, avant d'amener cette même organisation à enfreindre les obligations internationales qui lui incombent. Cette disposition est particulièrement pertinente concernant la pratique des États dans les processus décisionnels des institutions de l'UE et du FMI.

En effet, les principes du Traité de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels indiquent clairement que les obligations extraterritoriales s'appliquent aux États membres des organisations intergouvernementales telles que l'Union européenne et le FMI²⁸³. Plus précisément, le principe 15 des Principes de Maastricht réaffirme que :

En qualité de membre d'une organisation internationale, l'État demeure responsable de ses propres pratiques concernant ses obligations en matière de droits de l'Homme sur son territoire et à l'extérieur de son territoire. Un État qui transfère des compétences ou qui participe à une organisation internationale doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que l'organisation en question agit conformément aux obligations internationales en matière de droits de l'Homme de cet État.²⁸⁴

La responsabilité des États de respecter les droits de l'Homme et de promouvoir le développement au-delà de leurs propres frontières est par conséquent une norme internationale clairement établie. Bien que la responsabilité première de garantir les droits de l'Homme reste fermement entre les mains de l'État en ce qui concerne les personnes relevant de sa juridiction, cela n'exclut pas la responsabilité coïncidente des autres États en position d'influer positivement sur les résultats obtenus dans cet État.

Bien que les organisations internationales n'ont ni territoire ni compétence générale (autrement dit de l'autorité juridique pour influencer sur n'importe quel domaine de leur choix), cela ne signifie pas que ces organisations ne peuvent être tenues responsables d'un manquement à certaines obligations qu'elles ont librement choisies ou qui leur incombent en vertu du droit international. La plupart des organisations internationales n'ont pas ratifié de traités relatifs aux droits de l'Homme ou la Charte des Nations unies.²⁸⁵ Les obligations en matière de droits de l'Homme des organisations internationales se trouvent donc plus souvent dans le droit international coutumier et dans les principes généraux du droit international. En effet, tous les sujets de droit international sont soumis à certaines règles de droit coutumier eu égard aux droits de l'Homme. Ces règles peuvent avoir un effet *erga omnes* (c'est-à-dire qu'elles consistent en des obligations dues par tous à la communauté

282. Commission du droit international. « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales » figurant en annexe à la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 66/100, 27. Février 2012 (A/RES/66/100).

283. Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels sont des lignes directrices produites en 2011 par les meilleurs spécialistes en droits de l'Homme et en droit international au sujet des obligations extraterritoriales. Ils ont depuis été appliqués par plusieurs procédures spéciales des Nations unies. Ils incluent le Rapporteur spécial sur le droit de l'Homme fondamental à l'eau potable et à l'assainissement (Conseil des droits de l'homme de l'ONU. « Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation: Common violations of the human rights to water and sanitation ». UN Doc. A/HRC/27/55, 30 juin 2014, § 70-72, 82 ; Conseil des droits de l'homme de l'ONU. « Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation ». UN Doc. A/68/264, 5 août 2013, § 46), Expert Indépendant sur la question des obligations en matière de droits humains relatifs au plein exercice d'un environnement sûr, propre, sain et durable (Conseil des droits de l'homme de l'ONU. « Preliminary Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations related to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment ». UN Doc. A/HRC/22/43, 24 décembre 2012, § 47-48), et Conseil des droits de l'homme de l'ONU. « Mapping Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment ». UN Doc. A/HRC/25/53, 30 décembre 2013, § 62-68) et rapport de l'Expert Indépendant sur les effets de la dette étrangère et autres obligations financières internationales de tous les États sur la jouissance pleine et entière de l'ensemble des droits humains, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels (Conseil des droits de l'homme de l'ONU. « Final Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights ». UN Doc. A/HRC/25/52, 7 mars 2014, § 35-42). Il comprend aussi une déclaration conjointe du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de l'Homme à l'eau potable et à l'assainissement, du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et de l'expert indépendant sur les droits de l'Homme et la solidarité internationale (OHCHR, « Press Release: Human Rights beyond borders: UN experts call on world governments to be guided by the Maastricht Principles ». 26 septembre 2013).

284. Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales, Principe 15.

285. Il existe certaines exceptions, comme la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU de 2006 par l'Union européenne, et l'accession imminente de la même organisation régionale à la Convention européenne des droits de l'Homme.

internationale dans son ensemble), et certaines sont également péremptoires au sens où elles ne peuvent être enfreintes en aucune circonstance par un acteur international. En conséquence, les organisations internationales sont tenues à certaines obligations, et ce, qu'elles aient ratifié des traités à cet effet ou non.

V. 4. Exemples de responsabilité extraterritoriale : les États membres de l'UE

Pour résoudre la question de la responsabilité des États membres de l'UE, en qualité de responsables conjoints de la grave détérioration de la situation des droits de l'Homme en Grèce, trois différentes catégories d'obligations entrent en jeu. Premièrement, les États membres de l'UE ont failli directement à leur obligation de s'acquitter de leur devoir de coopération conformément aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies et de la Charte internationale des droits de l'homme, en particulier l'article 2(1) du PIDESC. Deuxièmement, les États membres de l'UE ont fourni aide et assistance à la Grèce dans le cadre d'un programme que toutes les parties savaient, ou auraient dû savoir, être contraire aux obligations internationales contractées par le pays envers celles et ceux sous sa juridiction. Troisièmement, en utilisant l'Union européenne, le mécanisme de stabilité européenne et ses prédécesseurs ainsi que le FMI pour conditionner l'accès de la Grèce aux ressources financières vitales à des conditions qui, si elles avaient été imposées par les États membres conjointement ou individuellement, auraient constitué une violation de leurs obligations en vertu des dispositions susmentionnées, les États membres engagent leur propre responsabilité internationale à l'égard de telles violations.

L'obligation de coopérations évoquée ci-dessus est une obligation de moyens, autrement dit les États ne sont pas tenus d'obtenir des résultats spécifiques, mais ils doivent agir d'une certaine façon pour assurer la réalisation de l'approche normative. Notamment, fournir une aide financière comme des prêts concessionnels ou non concessionnels ou apporter des garanties ou d'autres formes d'assistance économique n'est généralement pas considéré comme le fait d'imposer une obligation aux États. Toutefois, lorsque les États fournissent une telle assistance, ils sont tenus de le faire de façon à respecter leurs propres obligations en matière des droits de l'Homme et de celles de l'État bénéficiaire.

Alors que l'obligation de coopération peut ne pas fournir de schéma général à la réalisation des droits, la marge d'appréciation des États dans sa mise en œuvre est néanmoins soumise à un certain nombre de limites. Il faut notamment veiller au respect, en toutes circonstances, du socle minimum commun des droits et à la mise en application de ces droits de manière non discriminatoire. De plus, les États sont tenus de ne pas s'imposer mutuellement d'arrangements économiques ou sociaux qui conduiraient à la régression de la réalisation des droits de l'Homme, notamment le droit au développement, au sein de leurs territoires. Ces exigences minimales, bien qu'elles ne soient pas absolues, exigent *a minima* la justification des décisions et le respect des standards normatifs de base incarnés dans les principes de participation, d'obligation de rendre compte, de non-discrimination et de transparence des droits de l'Homme.²⁸⁶

Au strict minimum, ces principes prévoient un certain nombre d'exigences en matière de procédure. Ils exigent des États qu'ils informent le public de leurs choix politiques et de la logique qui les sous-tend. Les mesures proposées doivent être comparées aux solutions alternatives (les scénarios d'un « maintien du statu quo » ainsi que les options politiques alternatives) et les mesures politiques doivent ensuite faire l'objet d'un débat ouvert et transparent, en temps opportun, préalablement à leur adoption. Finalement, la participation publique au débat sur les mesures politiques à adopter doit être globale et significative. « L'approche en deux étapes » utilisée pour le renflouement des pays de la zone euro comme la Grèce est incompatible avec ces principes. Dans cette approche, des objectifs politiques supérieurs sont dictés unilatéralement par l'UE, et le FMI, et les États sont réduits à se les « approprier » par le biais de promesses unilatérales d'adoption d'un ensemble de mesures (qui sont ensuite simplement reconnues par décision du Conseil). Cette façon de procéder rend la participation effective des populations affectées et le dialogue ouvert et transparent sur les solutions alternatives impossibles.²⁸⁷ En soi, elle rend les mesures adoptées extrêmement discutables du point de vue des droits de

286. Voir OHCHR. « Analytical study of the High Commissioner for Human Rights on the fundamental principle of participation and its application in the context of globalization ». 23 décembre 2004, E/CN.4/2005/41. Voir aussi OHCHR. « Good Governance Practices for the Protection of Human Rights ». 2007, HR/PUB/07/4.

287. Il convient de noter que dans des actes plus récents de l'UE, ce « déficit participation » est reconnu et des mesures sont prises pour le minimiser. Par exemple, dans Règlement 472 « Regulation 472/2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability » en date du 21 mai 2013, les États faisant une demande d'aide financière vont esquisser des programmes d'ajustement macroéconomique en liaison avec la Commission, la BCE et, lorsque, cela est nécessaire, avec le FMI, ces programmes se conformant pleinement à l'article 152 TFEU [promotion du dialogue avec les partenaires sociaux] et l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [droits de négociation et d'actions collectives] (article 7(1)). En outre, l'article 7(7)(2) énonce que « [les] efforts de consolidation budgétaire exposés dans le programme d'ajustement macroéconomique doivent prendre en compte la nécessité de garantir des moyens suffisants pour les politiques fondamentales, comme l'éducation et les soins de santé ». Bien que ces dispositions représentent une évolution positive, elles sont inopportunes dans le cas de la Grèce, pays pour lequel des plans d'ajustement ont été adoptés sans se soucier de telles questions.

l'Homme. Bien que la Grèce ait convenu des objectifs définis par la Troïka en signant des mémorandums d'accord, elle a fait l'objet d'une pression considérable pour adopter les mesures qui lui permettraient d'atteindre ces objectifs en peu de temps. En particulier, conditionner l'octroi du prêt à la mise en œuvre de mesures pour atteindre ces objectifs et aux courts délais imposés pour leur réalisation, interdisant de ce fait la tenue de débats ou consultations complémentaires, a réduit de manière significative la capacité de la Grèce à garantir le respect des principes en matière de droits de l'Homme en pratique et a créé un déséquilibre du pouvoir de négociation en faveur des prêteurs internationaux.

Les États membres de l'UE auraient pu, et auraient dû, insister, au travers de leurs votes et d'autres pratiques au Conseil de l'UE, pour qu'un programme proposé, quel qu'il soit, concernant la Grèce respecte scrupuleusement les exigences procédurales et de fond du droit international des droits de l'Homme. Même si l'un des États membres donnés n'était pas en mesure, en raison de sa taille économique ou de ses droits de vote, d'influencer les conclusions d'un programme d'ajustement structurel, il aurait pu, et, sur le plan du droit, *aurait dû*, se désengager du programme en refusant de financer l'ensemble des mesures d'assistance. Ainsi, la décision de la Slovaquie de se désengager de la facilité de prêt grecque dans laquelle des prêts bilatéraux étaient mutualisés par des États membres de l'UE pour financer le premier ensemble des mesures d'assistance de la Grèce, et ce, pour des raisons indépendantes des droits de l'Homme, illustre avec éclat que les États n'étaient pas nécessairement tenus de financer les programmes. Somme toute, les États conservaient la capacité à influencer les conditions et les modalités offertes à la Grèce et auraient vraisemblablement pu se désengager de projets considérés comme incompatibles avec leurs obligations internationales.

Un deuxième niveau de responsabilité des États membres de l'UE tient au fait qu'en apportant aide et assistance à la Grèce dans la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel, ils ont sensiblement et sciemment contribué à la violation des droits commis par la Grèce. Ce principe de responsabilité auxiliaire ou dérivée,²⁸⁸ incarné à l'article 16 des articles sur la responsabilité des États, et reconnu comme faisant partie du droit international coutumier,²⁸⁹ stipule qu'un État qui porte assistance à un autre dans l'exécution d'un acte internationalement illicite, comme un manquement à ses obligations relatives aux droits de l'Homme, en est responsables si deux conditions sont remplies : (1) si l'État qui en aide un autre le fait en ayant connaissance des circonstances de l'acte internationalement illicite, et (2) si le fait commis serait internationalement illicite s'il était perpétré par ce même État. S'agissant de la seconde exigence, l'ensemble des États de la zone euro a ratifié les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Concernant la première exigence, les États savaient, ou auraient dû savoir que la mise en œuvre du protocole d'accord causerait très probablement la violation d'un nombre considérable des obligations internationales de la Grèce en matière des droits de l'Homme. L'assistance économique avait pour objectif d'inciter la Grèce à réformer, et était conditionnée au respect plein et entier par la Grèce des conditions imposées par la Troïka. Le fait qu'il ne pouvait y avoir aucun décaissement sans l'adhésion stricte aux conditions énoncées impliquait nécessairement que la violation des droits de l'Homme était pour le moins prévisible.

Troisièmement, l'utilisation de divers organes et agences intergouvernementales par les États membres de l'UE pour négocier, financer et mettre en œuvre les programmes d'ajustement en Grèce, instaurant de ce fait un voile entre leurs actions et les impacts en matière de droits de l'Homme évoqués dans ce rapport, constitue une tentative délibérée de contourner leurs obligations par l'intermédiaire de ces organes et agences. Le Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales²⁹⁰ stipule à l'article 61 que « le membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si, en tirant parti du fait que l'organisation est compétente relativement à l'objet de l'une des obligations internationales de l'État, il contourne cette obligation en amenant l'organisation à commettre un acte qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de ladite obligation ».

Dans les circonstances des prêts à l'ajustement structurel dans la zone euro, les États membres ont conjointement permis à des organes²⁹¹ successifs d'entreprendre la négociation et la conclusion d'accords, le contrôle de la conformité, le décaisse-

288. Voir CDI. « Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session » (A/56/10). 3 avril-1 juin et 2 juillet-10 juillet 2001, p 64.

289. CIJ. « Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) ». Arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 43, au § 420.)

290. Commission du droit international. « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales » figurant en annexe à la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 66/100 du 27 février 2012 (A/RES/66/100).

291. Concernant le premier ensemble des mesures d'assistance de la Grèce, la Commission européenne en a été chargée par décision du Conseil 2010/320/EU du 10 mai 2010, considérant (8) et article 4(3). Au titre du deuxième ensemble des mesures d'assistance, en particulier l'opération de rachat de la Grèce de 2012, les mesures de recapitalisation des banques et d'autres besoins de financement du gouvernement, les fonds ont été mis à disposition par l'intermédiaire du Fonds européen de Stabilité financière (FESF). Cette organisation, une entité *ad hoc*, a été fondée le 7 juin 2010 par un accord intergouvernemental (l'accord-cadre régissant l'EFSF) composé des États membres de l'Eurogroupe, sous la forme d'une *joint-stock company* (« société anonyme ») de droit luxembourgeois. À l'origine, sa durée de vie était de trois ans. Cette structure a plus tard été intégrée au sein du mécanisme européen de stabilité permanent.

ment des fonds et l'extension d'autres facilités. Cette architecture complexe, en plus de fournir un écran de fumée pratique à la conduite des États, vise également à rendre les actes discrets qui mettent en œuvre les programmes d'ajustement inattaquables par le biais du contrôle judiciaire ou de la responsabilité politique au niveau national ou européen.

V. 5. Exemples de responsabilité extraterritoriale : l'Union européenne, ses institutions et ses agences

La responsabilité de l'UE peut être engagée sur la base de fondements juridiques différents de ceux de ses membres. Aux termes des articles 2, 3(1), 3(3), 3(5), et 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE), l'UE s'est engagée sur « les valeurs de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et les droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités » et à « favoriser [...] le bien-être de ses peuples, « à lutter contre l'exclusion et les discriminations, et à promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ». L'article 6 du TUE établit la reconnaissance par l'Union des droits, des libertés et des principes prescrit par la Charte des droits fondamentaux de l'Union (article 6.1) et définit que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » (article 6.3). De plus, l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit que « l'Union et les États membres [...] ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail ».

L'UE est également liée par les règles coutumières du droit international. La Cour de justice de l'Union européenne (CEJ) a jugé que « [conformément] à l'article 3(5) TUE, l'Union européenne doit contribuer au strict respect et au développement du droit international. En conséquence, lorsqu'elle adopte un acte, elle est tenue d'observer le droit international dans son intégralité, y compris le droit international coutumier, qui est contraignant pour les États membres de l'Union ».²⁹²

Les dispositifs d'aide financière ont été délibérément structurés en dehors de l'Union européenne afin de garantir que les États membres, la BCE et l'Union ne violent pas les dispositions du TFUE interdisant l'assistance financière.. L'on craignait que l'apport direct d'une aide financière par les États porte atteinte à la « clause de non-renflouement » contenue à l'article 125 du TFUE.²⁹³ En outre, conformément à l'article 122, l'UE elle-même aurait eu l'interdiction d'accorder une aide financière aux États, sauf circonstances particulières, tandis qu'aux termes de l'article 123 du TFUE, la BCE et les banques centrales nationales avaient l'interdiction d'étendre les autorisations de découvert ou tout autre type de facilité de crédit aux autorités publiques, à l'UE ou aux organismes des États membres.

L'aide économique apportée par les États membres en dehors de l'architecture institutionnelle complexe créée à cette fin aurait constitué une violation du droit européen. Dans l'arrêt *Pringle*, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a confirmé que lors de la mise en œuvre des politiques dans le domaine de la stabilisation financière, les institutions européennes avaient agi « en dehors du cadre de l'Union ».²⁹⁴ L'arrêt a rappelé qu'en exécutant ces tâches, les mandats de ces institutions « ne comprennent aucun pouvoir décisionnel propre [...] », et que leurs activités « au sein du Traité sur le Mécanisme européen de stabilité (MES)²⁹⁵ engagent exclusivement le MES ».²⁹⁶ Ce raisonnement vaut certainement à l'égard d'autres types d'arran-

292. Voir CEJ, affaire C-366/10 « Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change ». Demande de décision préjudicielle. Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2011, § 101.

293. Voir CEJ, affaire C-370/12, « Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General » [2012] OJ C 303, 6.10.2012. Demande de décision préjudicielle, § 136 : « [L'article 125 TFU] interdit l'octroi d'une assistance financière par l'Union et les États membres, ce qui a pour effet d'amoindrir l'incitation de l'État membre bénéficiaire à mener une politique budgétaire saine. Comme il apparaît au § 5 de l'avis de la BCE (...) l'activation du mécanisme d'assistance financière grâce à un mécanisme de stabilité comme le MES n'est pas compatible avec l'article 125 TFUE sauf si elle est indispensable à la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et soumise à des conditions strictes » (soulignement ajouté).

294. Affaire C-370/12, « Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General » [2012] OJ C 303, 6.10.2012. Demande de décision préjudicielle, § 158 : « ...Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les États membres sont habilités, dans les domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'Union, à conférer des tâches aux institutions, en dehors du cadre communautaire, comme la coordination d'une action collective entreprise par les États membres ou la gestion de l'assistance financière, pour autant qu'ils ne modifient pas le caractère essentiel des pouvoirs conférés à ces institutions par les traités sur l'UE et sur le fonctionnement de l'Union européenne » (italiques ajoutés ; références omises).

295. Le mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation internationale permanente située au Luxembourg. Fondé le 27 septembre 2012, il a remplacé les programmes de financement temporaires de l'UE, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Il a pour ambition d'être un pare-feu pour la zone euro et de fournir un accès instantané aux programmes d'assistance financière des pays de la zone euro en difficulté financière. Il a été créé par le Traité établissant le mécanisme européen de stabilisation financière signé le 2 février 2012 et entré en vigueur le 27 septembre 2012. Il peut être consulté ici : <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf> (en anglais).

296. Affaire C-370/12, « Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General » [2012] OJ C 303, 6.10.2012. Demande de décision préjudicielle, § 161.

gements ayant précédé le MES, comme ceux ayant encadré l'ensemble des mesures d'assistance économique de la Grèce. Pourtant, l'évolution de cette architecture institutionnelle entre 2010 et 2013 a vu des compétences exclusives pour négocier les programmes d'ajustement, les surveiller et rendre les décaissements effectifs auprès d'États respectant les conditions imposées, dévolues à plusieurs institutions de l'UE, plus particulièrement la Commission et la BCE. Par conséquent, sans l'intermédiation de ces institutions, ces programmes d'ajustement qui sont au cœur des violations en matière des droits de l'Homme en Grèce n'auraient pas pu être touchés. Leur contribution aux violations des droits de l'Homme en Grèce n'a donc pas été seulement directe et suffisante du point de vue de la cause, mais a aussi été indispensable sur le plan institutionnel.

En permettant à ses institutions et aux organes (c'est-à-dire à la Commission et à la BCE) d'être mis à la disposition d'un groupe d'États pour inciter la Grèce à adopter des politiques qui enfreindraient vraisemblablement ses obligations en matière de droits de l'Homme, l'UE a violé ses obligations aux termes des articles 2, 3(1), 3(3), 3(5) et 6 du traité sur l'Union européenne. En effet, l'UE a violé ses obligations envers ses États membres, et plus particulièrement la Grèce, en ne respectant pas ses valeurs fondatrices, qui incluent le respect des droits de l'Homme, et en se soustrayant à sa propre obligation de défense des droits de l'Homme – telle qu'elle est inscrite dans la Charte européenne des droits fondamentaux, garantie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales résultant des traditions constitutionnelles communes aux États membres. L'UE a en outre failli à « favoriser [...] le bien-être de ses peuples », « à lutter contre l'exclusion sociale et les discriminations, et à [...] promouvoir la justice et la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. »²⁹⁷

En effet, ces développements sont très inquiétants sous l'angle de leurs implications sur le plan de la protection des droits de l'Homme. En permettant à ses institutions de s'engager dans la stabilisation financière en dehors du cadre législatif du droit de l'Union européenne, et au-delà des limites et garanties fournies par le droit primaire de l'UE, en particulier la Charte des droits fondamentaux, l'Union a créé un vide juridique dans lequel les droits socio-économiques des personnes en Grèce, et ailleurs, ne peuvent plus être protégés.

V. 6. Exemples de responsabilité extraterritoriale : le Fonds monétaire international

Le FMI est une agence spécialisée des Nations unies en vertu de l'article 57 de la Charte des Nations unies. En tant que tel, il doit respecter les buts de l'ONU énoncés à l'article 55 [de la Charte des Nations unies], parmi lesquels figurent le respect universel et effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous. Dans le contexte de l'ensemble des mesures d'assistance économique à la Grèce, le FMI a joué un rôle assurément important, mais néanmoins secondaire. En qualité de membre de la Troïka, l'organisation a été directement impliquée dans les négociations des accords sous-jacents, et a contribué à hauteur d'environ un quart des fonds du premier programme d'assistance économique, et à hauteur de 12 pour cent pour le second.

Contrairement à l'UE, les Statuts du FMI ne mentionnent pas expressément les droits de l'Homme.²⁹⁸ En effet, le FMI est censé être agnostique en ce qui concerne les systèmes politiques et fonder ses décisions sur des critères purement économiques.²⁹⁹ Toutefois, les difficultés sont grandes lorsqu'il s'agit de distinguer les limites de considérations purement économiques afin de définir les garanties adéquates que le Fonds doit imposer aux pays emprunteurs. La stabilité politique et l'appropriation démocratique du processus de réforme sont certainement liées à une plus grande réussite du programme, et constituent par conséquent les principaux indicateurs de la probabilité du remboursement.

Bien que le droit des traités soit d'une pertinence limitée pour la position du Fonds sur les questions liées aux droits de l'Homme, les règles coutumières et les principes généraux du droit international sont tous deux appropriés pour déterminer les devoirs de l'organisation. La prohibition du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes font partie des obligations applicables au FMI par le biais du droit coutumier. Comme cela a été souligné précédemment, l'obligation du FMI à respecter le droit de la Grèce à l'autodétermination implique des

297. Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, 26 novembre 2012, article 3, consultable à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (en anglais).

298. L'article V(3)(a) des Statuts du FMI stipule que « [Le] Fonds adopte des politiques d'utilisation de ses ressources générales, notamment en matière d'accords ou d'arrangement similaires [...] et qui garantissent de manière adéquate le caractère temporaire de l'utilisation des ressources générales du Fonds ».

299. Voir, par exemple, les opinions exprimées par l'ancien Conseiller principal, François Gianviti, dans « Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund », 2002, consultable à l'adresse : <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmf/eng/gianv3.pdf> (en anglais). Il affirme ici que « [...] le Fonds et la Banque [mondiale] se sont vus comme des organisations purement techniques et financières, dont les Statuts leur interdisaient (explicitement dans le cas de la Banque, implicitement dans le cas du Fonds) de prendre en compte les considérations politiques dans leurs décisions. Leur rôle en tant qu'institutions financières était de fournir une assistance économique, et non pas de dicter des changements politiques. » (p. 5).

aspects procéduraux aussi bien qu'au fond. Les aspects procéduraux de l'obligation requièrent au moins que le FMI s'abstienne d'imposer à la Grèce des conditions qui privent la population de la capacité à exprimer sa volonté efficacement et de manière appropriée quant aux choix politiques adoptés pour satisfaire les conditions liées aux prêts.³⁰⁰ Les aspects de fond de l'obligation impliquent *a minima* le devoir de respect des obligations fondamentales de base.³⁰¹

Le FMI a cherché à minimiser sa responsabilité pour les prêts octroyés en rappelant qu'il ne peut ni prévenir ni contribuer de manière significative aux violations des obligations internationales par les bénéficiaires des prêts. En ce sens, le Fonds soutient que les États peuvent toujours choisir d'ignorer les conditions des prêts, et que le caractère général du financement associé à la nature fongible des ressources financières implique nécessairement que le Fonds ne puisse jamais contribuer significativement au comportement illicite d'un État.³⁰² Il a de ce fait conclu que les prêts accordés par lui-même ne peuvent engager sa responsabilité.

Toutefois, vu les circonstances, la Grèce ne pouvait ignorer les conditions d'octroi prévues dans son échange de lettres avec le FMI si elle espérait un décaissement continu des fonds. En outre, les recommandations politiques conditionnant l'accès aux fonds du FMI ne sont en aucune façon « générales », mais au contraire clairement ciblées et mesurables, et strictement contrôlées chaque trimestre. Dans ces conditions, il est difficile pour le FMI d'affirmer qu'il n'a aucune responsabilité quant aux effets produits par de telles politiques sur le peuple grec.

300. Un certain degré de reconnaissance de cette obligation est inclus dans les lignes directrices sur la conditionnalité du FMI révisées en 2001 au § 3 : « Dans ce processus, des tensions sont nées entre le désir de couvrir des aspects de la politique centraux aux objectifs du programme et l'importance de minimiser l'ingérence dans les processus nationaux de prise de décision. Dans ce contexte, les Directives sur la conditionnalité de 1979 soulignaient le principe de parcimonie et la nécessité de limiter les critères de performance au minimum nécessaire pour évaluer la mise en œuvre des politiques. Elles soulignaient également que le Fonds devrait tenir compte des objectifs sociaux et politiques du pays, de ses priorités économiques et de ses circonstances ».

301. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a soutenu cette position dans ses observations finales concernant le rapport d'Israël (E/C.12/1/Add.90) adopté le 23 mai 2003 au § 31 : « Le Comité réaffirme sa position selon laquelle, même dans une situation de conflit armé, les droits de l'Homme fondamentaux doivent être respectés, et que les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, en tant que normes minimales relatives aux droits de l'Homme, sont garantis en vertu du droit international coutumier et sont aussi prescrits par le droit international humanitaire ».

302. Commission du droit international. « Responsibility of International Organisations — Comments and observations received from international organisations ». A/CN.4/582, 1^{er} mai 2007. p.11.

VI. Conclusions

Ce rapport décrit un pays dans lequel les droits de l'Homme – civils, politiques, économiques et sociaux – ont été ouvertement remis en cause et bafoués dans tous les domaines. Ces violations ne se sont pas uniquement fait sentir dans les secteurs du travail ou de la santé, où l'État a mis en place des mesures d'austérité qui ont eu un impact néfaste sur les droits de l'Homme, mais elles sont également visibles au niveau de la limitation des libertés fondamentales, notamment la liberté de presse et le droit d'exprimer pacifiquement une opinion dissidente dans des manifestations publiques. Cette régression en matière de droits de l'Homme en Grèce est en partie due à des conditions et des pratiques préexistantes à la crise qui entravaient déjà l'égal accès aux droits économiques et sociaux et l'exercice des libertés civiles et qui sont aujourd'hui exacerbées par la réduction des ressources et la montée des tensions politiques et sociales.

D'après les recherches que nous avons effectuées pour réaliser ce rapport, la crise économique et les mesures d'austérité associées ne peuvent pas être tenues pour seules responsables de la situation actuelle. Un facteur déterminant est l'enchevêtrement inextricable et complexe de défaillances inhérentes à l'État grec, anciennes et profondément ancrées, et de nouvelles tendances que partagent d'autres pays plongés dans la récession et empêtrés dans des réformes structurelles en contrepartie de plans de sauvetage internationaux. Ces tendances ont mis en avant une volonté de presque tout sacrifier sur l'autel de la relance économique, aussi bien sur un plan national qu'international. Néanmoins, il est évident que la crise et les mesures d'austérité ont joué un rôle essentiel dans l'aggravation des problèmes liés aux droits de l'Homme qui existaient avant la crise. Comme le souligne ce rapport, elles ont même eu, dans certains cas, un impact direct sur ces droits ou les ont elles-mêmes bafoués.

Ceux qui ont contribué à l'élaboration de solutions en réponse à la crise font valoir que, dans ces circonstances, ils ont finalement opté pour la seule voie à suivre et que les répercussions néfastes sur les droits de l'Homme étaient inévitables et par conséquent excusables. Ce rapport établit que ce raisonnement est infondé. Même sans entrer dans un débat sur les alternatives que l'on aurait pu envisager par rapport à l'approche qui a été choisie par les États et la communauté internationale, dans un souci de protection des droits de l'Homme, les politiques menées ont été adoptées et mises en place sans s'assurer de leur conformité aux normes internationales, même dans des circonstances exceptionnelles liées à la crise financière.

D'autre part, le fait que les élites dirigeantes au niveau national et international (notamment l'Union Européenne), ne perçoivent pas toujours les problèmes que nous avons dénoncés dans ce rapport comme les violations des droits de l'Homme, dans le contexte de la Grèce ou d'autres pays, est extrêmement préoccupant. Dans les discussions avec le gouvernement grec et les représentants de l'Union européenne, la perception étroite ou imparfaite de ce que constitue violation des droits de l'Homme est apparue comme une tendance inquiétante. De plus, toute violation reconnue comme telle n'était généralement pas prise en compte car considérée comme un « mal nécessaire » dans un contexte plus général de gestion de crise.

En ce qui concerne les droits économiques et sociaux, les politiques d'austérité n'ont pas réussi à satisfaire aux critères définis par le CDESC des Nations Unies, les rendant inadmissibles en vertu du droit international. En soi, ceux qui les ont adoptées doivent être mis en examen et être tenus responsables des violations des droits de l'Homme qui en ont résulté. Concernant les droits civils et politiques, les restrictions aux libertés et droits fondamentaux documentées dans ce rapport n'ont pas répondu aux critères de limitation exceptionnelle de ces derniers en droit international. Le rapport met également en avant les infractions graves aux principes fondamentaux concernant la participation et le contrôle démocratique, les politiques et mesures anti-crise ayant été élaborées et mises en œuvre au mépris de toutes les circuits normaux de prise de décision.

Cependant, l'État grec n'est pas l'unique responsable des violations résultant des programmes d'austérité ou d'autres mesures prises dans le cadre de la crise actuelle. Au moment de concevoir et de mettre en œuvre ses réponses à la crise, il a dû se conformer aux conditions très strictes établies par ses créanciers internationaux. Dans ces conditions, non seulement l'État grec, mais également d'autres acteurs qui ont pris part au processus d'austérité, sont responsables des violations des droits de l'Homme qui découlent de la mise en place de politiques qu'ils ont conçues ou endossées.

L'organisation institutionnelle complexe qui se cache derrière la « Troïka » sert depuis trop longtemps d'écran de fumée protégeant ses membres de toute responsabilité pour des violations des droits de l'Homme. Pour autant, la troïka n'est une coquille vide : elle est composée d'organisations internationales et, à travers elles, d'États membres qui sont tenus à des obligations en matière de droits de l'Homme dans ces circonstances particulières.

C'est le cas pour l'UE et le FMI, qui ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques et programmes anti-crise. Ces institutions sont tenues, en vertu du droit international, de respecter et de protéger les standards universels en matière de droits de l'Homme. L'Union européenne est de plus obligée de promouvoir le respect des droits de l'Homme par ses traités fondateurs et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces instruments devraient lier systématiquement ses institutions, y compris lorsqu'elles opèrent en dehors de leurs prérogatives ou mandats habituels.

Ces observations s'appliquent également aux autres États membres de l'Union européenne. En fondant la Troïka et en endossant ses propositions, ces États ont failli à leurs obligations positives d'aider la Grèce à remplir ses engagements en matière de droits de l'Homme. Ils ont également violés leurs obligations négatives requérant les États de s'abstenir de porter atteinte à la capacité d'un autre pays à respecter ses obligations internationales en matière de droits de l'Homme. Les États membre ne peuvent en aucun cas être considéré comme libérés de leurs obligations lorsqu'ils agissent par l'intermédiaire d'entités internationales distinctes qu'ils ont eux-mêmes créées, telles que la Troïka.

Bien que les éléments factuels dans ce rapport soient spécifiques à la Grèce, ses conclusions sur les responsabilités sont valables bien au-delà du cas grec. Elles s'appliquent à tous les pays qui bénéficient d'un programme d'aide économique en réponse à une grave récession économique. Le rapport révèle les risques inhérents à une situation où les mesures sont prises sans tenir compte des éventuelles violations des droits de l'Homme et des principes démocratiques qu'elles peuvent engendrer dans les pays concernés.

Dans ce contexte, il est impossible de négliger le fait que ce qui était au départ une débâcle économique et financière s'est transformée en une atteinte sans précédent aux droits de l'Homme et aux normes démocratiques en Grèce et dans tous les pays qui partagent son sort. Alors que les gouvernements, sous la pression des créanciers internationaux, ont réagi aux difficultés économiques auxquelles étaient soumises leurs populations en adoptant des mesures d'austérité de plus en plus strictes dans le but de regagner la confiance des marchés financiers et de relancer l'économie, il est apparu de plus en plus évident aux spécialistes des droits de l'Homme et au public que la place réservée aux droits et aux libertés individuels avait diminué au même titre que les budgets publics, en Grèce comme ailleurs en Europe. Contrairement aux budgets nationaux, ils ne peuvent pas bénéficier des plans de sauvetage internationaux.³⁰³

Alors que les limitations sur les droits de l'Homme sont imposées avec de plus en plus de rigueur et que les contraintes économiques sont brandies pour exiger de nouvelles restrictions, les principes fondateurs de la démocratie, et le projet européen qui s'appuie sur eux, sont dangereusement et irrémédiablement en jeu.

L'Europe ne peut plus se permettre de rejeter les graves violations des droits de l'Homme dont nous sommes aujourd'hui les témoins en Grèce comme des dommages collatéraux inévitables pour parvenir à la stabilité économique et financière. Un changement rapide d'approche est nécessaire pour d'éviter une transformation grave et potentiellement irréversible des fondations même de l'Union. Il est temps que l'Union européenne et ses États membres agissent pour s'assurer de sauver non seulement l'économie, mais également leurs propres principes fondateurs. Ils doivent y parvenir avant que l'Europe ne s'éloigne trop de ces principes vers ce qui arrivera, comme nous l'a appris l'histoire, une fois ces principes anéantis.

La FIDH et la ligue hellénique des droits de l'Homme en appellent à la Grèce, à l'Union européenne et à ses États membres en particulier, pour aborder collectivement les violations spécifiques des droits de l'Homme et les responsabilités connexes présentées dans ce rapport. Nous les exhortons également à prévenir l'occurrence de violations similaires dans d'autres pays. Il convient à cette fin de s'assurer notamment qu'un véritable débat paneuropéen est ouvert dans les meilleures conditions pour relever collectivement les défis posés par la crise économique tout en respectant, protégeant et promouvant les droits de l'Homme.

La FIDH et la ligue hellénique pour les droits de l'Homme recommandent en particulier :

303. Cela dépend également en partie du fait que l'austérité a été imposée par des créanciers internationaux sans prendre en compte le contexte spécifique des pays dans lesquels ils sont intervenus et sans appréhender les spécificités socio-économiques et politiques de ces pays. Ainsi donc, des solutions identiques ont été appliquées à des contextes extrêmement différents, et ont contribué par la même à exacerber des problèmes qui existaient déjà, condamnant cette politique à l'échec.

VII. Recommandations

À l'attention de la Grèce :

- Garantir que les droits de l'Homme soient au centre de toutes les discussions et négociations actuelles et futures avec les créanciers internationaux concernant les programmes destinés à apporter une aide économique au pays en situation de crise.
- S'assurer, quand la Grèce encours des obligations financières internationales, y compris dans le cas de programmes d'assistance économique, de leur conformité aux droits de l'Homme et qu'elles ne violent pas ou ne portent pas atteinte à la capacité de l'État de respecter ses engagements constitutionnels, régionaux et internationaux en matière de droits de l'Homme. La Grèce devrait se retirer des accords d'assistance économique et s'abstenir d'en conclure de nouveaux donnant lieu à des obligations qui violent ou portent atteinte à sa capacité de remplir ses engagements en matière de droits de l'Homme.
- À cet effet, la Grèce devra veiller à ce que les répercussions sur les droits de l'Homme fassent l'objet d'études d'impact avant, pendant et après l'adoption de mesures afin de juger des effets potentiellement néfastes aux droits de l'Homme et de les éviter. Il est important de s'assurer que ceux qui peuvent éventuellement être affectés par de telles mesures participent à l'EIDH (Étude d'impact sur les droits de l'Homme) et de prêter notamment une attention particulière aux répercussions sur, entre autres, les groupes marginalisés et vulnérables.³⁰⁴
- Dans les cas où il n'existerait aucune alternative susceptible d'avoir des effets moins préjudiciables sur les droits de l'Homme, la Grèce devra prouver publiquement et de façon transparente qu'il n'y existait pas d'autre solution qui pouvait garantir la réalisation de l'ensemble des droits de l'Homme et que l'option choisie était la moins préjudiciable à la réalisation de ces droits. En outre, la Grèce devra démontrer qu'elle a fait tout son possible pour utiliser l'ensemble des ressources à sa disposition en vue de s'acquitter de ses obligations essentielles minimales. Elle devra prouver que toute mesure régressive adoptée était essentielle pour l'intérêt général, parfaitement adaptée pour satisfaire cet intérêt tout en causant le moins de tort possible, que les mesures régressives sont limitées dans le temps, et que ceux qui sont concernés par ces mesures peuvent participer activement, librement et de façon significative dans le processus de prise de décision.
- Appliquer les obligations financières internationales de la Grèce, y compris celles qui font partie du programme d'assistance économique, sans avoir recours à de nouvelles réductions de dépenses publiques ou d'autres mesures d'austérité qui peuvent remettre en cause les droits de l'Homme, particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels, comme le recommande l'ancien expert indépendant des Nations unies, Cephias Lumina, dans son rapport au Conseil des droits de l'Homme, publié en 2014 à la suite de sa visite en Grèce.
- Assurer, au moment d'adopter et d'appliquer les mesures d'austérité, la préservation de ressources suffisantes pour garantir des niveaux essentiels minimum pour les droits économiques et sociaux, comme l'ont recommandé l'ancien expert indépendant aux Nations unies, Cephias Lumina, dans son rapport de mars 2014, et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CoE) dans son document de travail de novembre 2013 : « *Safeguarding Human Rights in Times of Economic Crisis* ». La Grèce devra notamment s'assurer que :
 - Aucune réforme du système de santé publique et coupe budgétaire dans le secteur de la santé publique ne porte atteinte au droit fondamental à la santé pour les individus, au sens de l'article 12 du PIDESC. À cet effet, veiller à ce que les conditions soient réunies pour assurer tous les services et les soins médicaux appropriés en cas de maladie. Devront être inclus ceux qui ne sont couverts par l'assurance maladie.
 - Aucune réforme du marché du travail ne porte atteinte au droit fondamental au travail des individus, au sens de l'article 6 et 7 du PIDESC. À cet effet, la Grèce devra mettre en place des services spécialisés pour assister et soutenir les individus et leur permettre de trouver des emplois disponibles, comme recommandé par le CDESC

304. Les principes directeurs des Nations unies applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'Homme peuvent donner des indications à cet égard. Le Conseil des droits de l'Homme aux Nations unies, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter : principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'Homme, Document des Nations unies. A/HRC/19/59/Add. 5 (19 décembre 2011).

(Observation générale n°18) ; et veiller à ce qu'aucune réforme du marché du travail n'entraîne de dégradation des conditions de travail, notamment concernant le droit à une rémunération équitable et le droit de choisir et d'accepter librement un travail, qui ont été remis en cause par la redéfinition récente des rapports de force entre les employeurs et les employés. En ce qui concerne le droit à une rémunération équitable, la Grèce devrait se conformer à la décision du Comité européen des droits sociaux, qui a jugé les réductions imputées au salaire minimum, notamment pour les moins de 25 ans, incompatibles avec la Charte sociale européenne. Des mesures devront être adoptées pour limiter l'impact disproportionné que la situation actuelle du marché du travail fait peser sur les catégories vulnérables et pour lutter contre les inégalités et la discrimination sur le lieu de travail. Des mesures spéciales devraient être adoptées pour résoudre notamment les difficultés que rencontre la plus jeune génération pour accéder au marché du travail et à des conditions de travail justes, favorables et sans discrimination. La négociation collective devra être réinstaurée, conformément aux recommandations du Comité sur la liberté syndicale de l'OIT dans son rapport de novembre 2012. Le droit de grève devra être garanti.

- Edicter des dispositions remédiant à l'effet négatif qu'ont eu les mesures d'austérité sur les droits de l'Homme dans le pays. Ces mesures incluent l'adoption de programmes destinés à rétablir les droits sociaux et les institutions pour le dialogue social, comme le recommande la sous-Commission sur la Charte sociale européenne du Comité des affaires sociales, de la santé et du développement durable de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) dans sa déclaration adoptée à la Conférence de haut niveau sur la Charte sociale européenne des 17 et 18 octobre 2014. Elles incluent également l'adoption de mesures qui aideraient à compenser l'impact démesuré que les effets conjugués de la crise et des mesures d'austérité ont eu sur les groupes de population vulnérables.
- Au sujet des mécanismes de protection des droits sociaux en particulier, la Grèce devrait lever toutes les réserves nationales et mesures d'exception concernant les articles spécifiques de la Charte sociale européenne révisée, comme le recommande également la sous-Commission de l'APCE dans sa Déclaration d'octobre 2014.
- Ratifier les principaux traités internationaux sur les droits de l'Homme dont l'État n'est pas encore partie, particulièrement le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, comme le recommande également l'ancien expert indépendant des Nations unies, Cephias Lumina, dans son rapport de mars 2014.
- Mettre en œuvre les décisions et les conclusions des mécanismes internationaux et des organes des traités, notamment le Comité européen des droits sociaux et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.
- Garantir que toute procédure menant à l'adoption de mesures supplémentaires pouvant avoir un impact potentiellement négatif sur les droits de l'Homme respecte les principes de participation, responsabilité, transparence et non-discrimination. Veiller en particulier à la participation active, libre et effective de ceux qui pourraient potentiellement être affectés par ces mesures. Il convient de promouvoir le dialogue et la consultation systématiques avec les populations concernées.
- Garantir le respect des droits civils et politiques dans le pays, qui ont également été mis à mal en raison du climat généré par la situation de crise actuelle. En particulier :
 - Garantir le droit au rassemblement pacifique et à la contestation publique, en s'assurant que les manifestations peuvent avoir lieu sans autres restrictions que celles qui sont autorisées et clairement encadrées par la loi et que la vie et la sécurité de tous les individus sont respectées et protégées pendant les manifestations. Et notamment veiller à ce que les fonctionnaires responsables de l'application des lois s'abstiennent d'utiliser la force contre les manifestants, sauf dans les circonstances exceptionnelles autorisées en vertu du droit international ;
 - Garantir le respect de l'interdiction absolue de la torture et des mauvais traitements à tout moment et par tous les individus, y compris pour les fonctionnaires responsables de l'application des lois ;
 - Garantir l'absence d'arrestation arbitraire pendant les manifestations et que toute arrestation ou détention soit conforme aux standards internationaux, notamment aux normes internationales visant à garantir l'équité des procès ;
 - Garantir le déploiement tous les efforts possibles pour lutter contre l'impunité et s'assurer que toutes les allégations de violence commises par les fonctionnaires responsables de l'application des lois font l'objet d'enquêtes et de poursuites promptes, complètes et impartiales. À cet effet, il convient d'établir des mécanismes de plaintes indépendants et efficaces ou de réformer les mécanismes existants pour faire en sorte qu'ils satisfassent à ces critères ;

- Aborder l'augmentation des cas de violence raciste et veiller à ce que tout soit mis en œuvre pour lutter contre l'impunité des auteurs de crimes aux motifs racistes ou discriminatoires. À cet effet, s'assurer que toute allégation fasse l'objet d'enquêtes promptes, complètes et impartiales et que les victimes puissent avoir accès à un recours efficace et disponible. Cela inclut de veiller à ce que les victimes, y compris celles qui n'ont pas de permis de séjour, puissent rapporter des crimes en toute sécurité et exercer leur droit de participer à des procédures judiciaires sans craindre d'être poursuivies ou expulsées ;
- Prendre des mesures pour combattre l'extrémisme conformément au droit international des droits de l'Homme, comme le recommande le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dans son document thématique de novembre 2013. Prendre en compte les actes criminels commis par des groupes extrémistes et veiller à ce que ces actes fassent l'objet d'enquêtes promptes, complètes et impartiales et que leurs auteurs soient tenus responsables. Lutter contre la rhétorique violente que diffusent ces groupes, notamment en s'opposant aux discours de haine, conformément aux normes internationales.
- Garantir le respect de la liberté d'expression, d'information et de la presse, en facilitant l'accès à l'information et en levant toutes les autres restrictions à ces droits. Veiller au respect de la liberté d'expression sur Internet. Garantir le pluralisme et l'indépendance des médias.

À l'attention des États membres de l'UE :

- Remplir leurs obligations positives en vertu du droit international d'aider la Grèce et d'autres pays qui reçoivent une aide économique à remplir leurs propres engagements en matière des droits de l'Homme en s'assurant que ces droits sont bien pris en compte lors de la négociation, de la finalisation et du financement des programmes destinés à fournir cette aide.
- S'abstenir de porter atteinte à la capacité de la Grèce, et d'autres pays qui bénéficient d'une aide économique, à respecter leurs engagements internationaux en matière de droits de l'Homme du fait des négociations, de la finalisation et du financement de programmes d'assistance économique qui ignorent leurs obligations en matière de droits de l'Homme et que les États membres savent, ou auraient du savoir, être en contradiction avec de telles obligations.
- S'abstenir de participer et de financer et se retirer de programmes d'assistance économique qui pourraient mener à des violations des droits de l'Homme.
- Garantir que des études d'impacts sur les droits de l'Homme soient conduites avant, pendant et après l'adoption de mesures afin d'évaluer leurs effets potentiellement adverse aux droits de l'Homme et d'éviter au mieux que de tels impacts ne se produisent. Les EIDH (Études d'impact sur les droits de l'Homme) devront, entre autres, assurer la participation de ceux qui peuvent éventuellement être affectés par de telles mesures et prêter une attention particulière à l'impact de ces mesures sur, entre autres, les population marginalisées et vulnérables.
- S'abstenir de mettre en place et d'utiliser des mécanismes, notamment le Mécanisme de stabilité européen (MES) et ses prédécesseurs tels que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui facilitent contournement des obligations en matière de droits de l'Homme. C'est le cas lorsque ces mécanismes sont créés et utilisés pour élaborer, négocier et mettre en œuvre des programmes d'assistance économique qui assujettissent l'accès de leurs membres à des ressources financières vitales à la satisfaction de conditions qui, si elles avaient été imposées par des États membres individuellement ou collectivement, constitueraient une violation des droits de l'Homme.
- Garantir le respect des principes de participation, de responsabilité, de non-discrimination et de transparence au moment de négocier et de conclure des programmes d'assistance économiques. Il conviendra de garantir la participation efficace, totale et constructive des personnes potentiellement affectées et la tenue de discussions transparentes et ouvertes sur les choix et alternatives politiques. Aborder également le déficit de responsabilité qui est dû au fait que la Troïka ne doit rendre aucun compte de ses décisions aux parlements nationaux ou au Parlement européen, en établissant un dialogue régulier entre la Troïka, les parlements nationaux et le Parlement européen et en s'assurant que la Troïka sera leur rendre compte. Cette garantie a été également exigée par le Parlement européen dans sa résolution de mars 2014, intitulée « Résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (ECB, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro ». En tout état de cause, garantir l'accès aux documents pour permettre une vérification publique.

- Exiger et demander aux autres États membres qu'ils exigent, de la part des organisations internationales dont ils sont membres (à savoir le MES, l'UE et le FMI), que tous les programmes proposés pour Grèce ou pour d'autres pays encourageant des programmes d'assistance économique soient conformes et respectent le droit européen et international des droits de l'Homme, tant sur le plan du contenu que de la procédure.

À l'attention de l'Union européenne :

- Lancer un débat au niveau de l'UE visant à déterminer quel est le meilleur moyen d'aborder collectivement les défis posés par la crise économique et financière et s'assurer que les droits de l'Homme sont au centre du débat.
- Garantir que tout accord relatif aux programmes d'assistance économique, négocié et conclu entre ses institutions, ses organismes et ses États membres soit conforme à ses engagements en matière de droits de l'Homme définis en droit international, dans ses propres traités fondateurs (notamment aux articles 2, 3 (1), (3), (5) et 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE)) et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cela devrait inclure les cas où institutions de l'UE et les organismes agissent en dehors du domaine strict des compétences de l'Union Européenne, notamment lorsqu'ils interviennent au sein de la Troïka. À cet égard, l'Union devra s'assurer que ses institutions et ses organes respectent le droit de l'UE, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en toutes circonstances, comme le recommande également le Parlement européen dans sa résolution de mars 2014 intitulée « Résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la Troïka (ECB, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro ».
- À cette fin, s'assurer que des études d'impact sur les droits de l'Homme soient conduites avant, pendant et après l'adoption de mesures pour évaluer leurs effets potentiellement néfastes sur les droits de l'Homme et d'éviter ainsi que de tels impacts ne se produisent. Les EIDH devraient, entre autres, veiller à la participation de ceux qui peuvent éventuellement être affectés par de telles mesures et prêter une attention particulière à l'impact de ces mesures sur les groupes de population marginalisés et vulnérables.
- Au moment de négocier les conditions rattachées aux crédits de stabilisation, s'abstenir d'imposer des conditions qui entraîneraient des violations des droits de l'Homme ou entraveraient la réalisation effective de ces droits.
- Au moment de contrôler la mise en œuvre du deuxième programme d'assistance économique pour la Grèce et d'évaluer si l'État a atteint les objectifs définis dans ce programme, veiller à ce que l'on accorde une attention particulière aux répercussions qu'ont eues, ou sont susceptibles d'avoir, les mesures adoptées par l'État pour mettre en œuvre les programmes sur les droits de l'Homme et aborder tous les effets négatifs qui en découlent, concernant notamment les droits économiques et sociaux. Exiger la conduite d'études d'impact sur les droits de l'Homme par le pays qui bénéficie du programme d'assistance antérieurement à l'adoption de mesures de mise en œuvre du programme et que tout impact négatif potentiel soit évalué et évité. La Commission devrait rendre compte des conclusions du suivi au Parlement Européen.
- Au moment où le groupe de travail de l'UE pour la Grèce doit fournir une assistance technique pour mettre en œuvre les programmes, une attention particulière devrait être accordée au respect et à la protection des droits de l'Homme. À cet effet, les compétences en matière de droits de l'Homme seront intégrées au groupe de travail afin de soutenir la Grèce dans la tâche difficile de l'application des programmes dans le respect des droits de l'Homme.
- Garantir la cohérence des objectifs définis dans les programmes d'assistance économique avec ceux que l'UE a elle-même fixés et ceux des États membres dans d'autres secteurs de la politique dont l'emploi, l'intégration sociale, l'égalité et la non-discrimination. Cela comprend la promotion de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail, la protection sociale, le dialogue entre la direction et les employés et la lutte contre l'exclusion, conformément à l'article 151 du TFUE.
- S'assurer notamment que la poursuite de la stabilité économique et financière ne porte pas préjudice à la stabilité sociale, au modèle social européen et aux droits sociaux de chaque individu au sein de l'UE, comme le recommande également le Parlement européen dans sa résolution de mars 2014, intitulée « Résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la Troïka (ECB, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro ». Pour cela, les partenaires sociaux doivent être impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'assistance économiques actuels et futurs.
- Au moment d'évaluer les pays dans le cadre de l'activité de suivi du semestre européen, veiller à examiner dans quelle mesure la réalisation des objectifs par la Grèce en matière sociale et d'emploi a été affectée par les mesures de mise en

œuvre des programmes d'assistance économique. Ce suivi ne devrait pas être suspendu pendant le programme d'assistance économique ni substitué par le suivi mené dans ce contexte.

- Garantir que tout programme de stabilisation financière et tout mécanisme créé pour atteindre cette stabilisation, ainsi que le processus par lequel les programmes sont adoptés et mis en œuvre, reposent solidement sur le droit et le cadre légal de l'UE. Veiller à ce qu'aucune décision ne soit prise sur l'aide économique, aucune mesure ne soit adoptée ou mise en œuvre et aucun mécanisme ne soit créé qui portent atteinte — que ce soit substantiellement, au niveau de la procédure ou les deux — aux obligations de l'UE ou de ses États membres en vertu de la législation de l'UE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte). Veiller à ce qu'aucune décision prise ou action menée par les institutions de l'UE, même lorsqu'elles ne relèvent pas des seules compétences de l'UE, n'engage leur propre responsabilité ou celle de l'Union en cas de non-respect des obligations en vertu de la législation de l'UE ou de la Charte.
- Dans tous les cas, s'abstenir de mettre en place ou de participer à des mécanismes, notamment le Mécanisme européen de stabilité (MES) et ses prédécesseurs, tels que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui permettent de contourner les obligations de l'UE en matière de droits de l'Homme. S'assurer que le MES est responsable auprès du Parlement et du Conseil européens.
- Garantir le respect des principes de transparence, de participation, de responsabilité et de non-discrimination dans tous les processus conduisant à l'élaboration et la mise en place de programmes d'assistance économique et dans la création et le fonctionnement des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre de ces programmes. Cela inclut notamment la participation de personnes potentiellement affectées dans le processus de prise de décision, la transparence des politiques et des processus et la responsabilité sous la forme d'un examen public et d'une surveillance démocratique des politiques et des programmes, comme le recommande également le Parlement européen dans sa résolution de mars 2014, intitulée « Résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la Troïka (ECB, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro ». Veiller notamment à garantir que la Commission est entièrement responsable lorsqu'elle agit en sa qualité de membre de la Troïka et rend régulièrement des comptes au Parlement européen, comme l'exige également la résolution.
- Examiner des alternatives aux programmes actuels qui assureraient la relance économique de la Grèce et la réduction de la dette tout en abordant et en réduisant le lourd tribut que la population a payé en termes de droits de l'Homme. Impliquer la population dans toutes les discussions sur les alternatives.
- Au moment de mettre au point des programmes d'assistance économique, agir de concert avec d'autres institutions et mécanismes internationaux et régionaux, notamment le Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Comité européen des droits sociaux, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, les procédures spéciales de l'ONU et l'OIT, et mettre en œuvre leurs recommandations.
- Au moment de mettre au point des programmes d'assistance économique, veiller à ce que les services de la Commission européenne responsables de l'emploi, des affaires sociales et des droits fondamentaux soient impliqués dans les discussions et consultés, et qu'ils apportent leur contribution de façon à garantir que ces aspects sont pris en compte et que l'assistance économique n'est pas détachée des autres objectifs de la politique de l'UE et est conforme à la législation de l'UE et de la Charte.
- Impliquer le Parlement européen dans les discussions sur l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre des programmes d'assistance économique et l'établissement et le fonctionnement des mécanismes destinés à élaborer, négocier et mettre en œuvre ces programmes.
- Mettre en œuvre les recommandations du Parlement européen, telles qu'elles sont spécifiées dans sa résolution de mars 2014, intitulée « Résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (ECB, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro » pour réaliser une étude sur les conséquences économiques et sociales — notamment pour les DESC — des programmes d'assistance économique dans les pays où ils ont été mis en œuvre, notamment la Grèce. L'objectif étant de mieux comprendre et répertorier leurs impacts à court et long terme. Consulter les organismes compétents pour mener cette étude, notamment l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et la société civile, et coopérer pleinement avec le Parlement européen.
- Le Parlement européen devrait envisager d'adopter une résolution évaluant les répercussions qu'ont eues la crise économique et financière et les mesures d'austérité sur les droits économiques, civils, culturels, sociaux et politiques en Grèce et dans les autres pays qui ont reçu une assistance économique. Une telle résolution devrait refléter celle qui a été adoptée par le Parlement européen en avril 2013 sur l'impact de la crise sur des pays tiers.

À l'attention des institutions financières internationales (IFI) :

- Garantir que l'assistance financière soit évaluée par rapport aux indicateurs en matière de droits de l'Homme et qu'elle ne soit pas soumise à des politiques susceptibles de porter atteinte aux droits de l'Homme, comme le recommande l'ancien expert indépendant de l'ONU, Cephias Lumina, dans son rapport publié en mars 2014 à la suite de sa visite en Grèce. Cela devrait inclure :
 - au moment de négocier et d'appliquer des conditions d'octroi des crédits de stabilisation, s'abstenir d'imposer des conditions qui entraîneraient des violations des droits de l'Homme ou mettraient en péril la capacité de l'État emprunteur de respecter ses obligations en droit international des droits de l'Homme, en particulier les obligations fondamentales minimales ;
 - s'abstenir d'imposer des conditions qui priveraient la population de son droit de participer aux choix politiques et d'exprimer sa volonté de façon efficace et en temps utile ;
 - réformer les règles et les procédures internes afin de garantir que les politiques et stratégies sont conformes aux standards relatifs aux droits de l'Homme. De telles procédures devraient explicitement incorporer des références à ces standards, et exiger la réalisation d'EIDH avant, pendant et après la promulgation des mesures pour évaluer les impacts potentiellement négatifs qu'elles pourraient avoir sur les droits de l'Homme et éviter au mieux ces impacts.
- Veiller à ce que les conditions imposées aux pays emprunteurs soient conformes aux droits de l'Homme. À cet effet, les conditions d'octroi de prêts et d'autres aides financières devront être revues afin de s'assurer que de telles conditions, en particulier celles qui exigent des réformes structurelles en contrepartie d'une aide financière, sont compatibles avec les standards internationaux en matière de droits de l'Homme et qu'elles ne mettent pas en péril la capacité de l'État de remplir ses obligations en matière de droits de l'Homme.
- Exiger des garanties suffisantes auprès des pays avec lesquels le FMI négocie et conclut des programmes d'assistance économique en matière de respect des droits de l'Homme et s'abstenir de conclure, ou se retirer des accords avec des pays qui n'offrent pas de telles garanties.

À l'attention des Nations unies :

- Garantir le suivi des recommandations émises par l'ancien expert indépendant des Nations unies, Cephias Lumina, dans son rapport publié en mars 2014 pour le Conseil des droits de l'Homme à la suite de sa visite en Grèce.
- Garantir que tout examen par les organismes compétents et les procédures spéciales prête une attention particulière aux répercussions néfastes que les mesures d'austérité ont sur les droits de l'Homme, en particulier sur les droits économiques et sociaux, mais également sur les droits civils et politiques, et émettre des recommandations à la Grèce destinées à contrer ces effets.
- Garantir que les agences spécialisées, notamment celles qui appartiennent au Groupe de la Banque mondiale, respectent les normes universelles en matière de droits de l'Homme et qu'un contrôle approprié soit exercé pour s'assurer que tel est le cas.



Ce rapport a été réalisé avec le soutien de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (SIDA). Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la FIDH et de la HLHR, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de SIDA.

Établir les faits

Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Depuis l'envoi d'un observateur judiciaire à un procès jusqu'à l'organisation d'une mission internationale d'enquête, la FIDH développe depuis cinquante ans une pratique rigoureuse et impartiale d'établissement des faits et des responsabilités. Les experts envoyés sur le terrain sont des bénévoles.

La FIDH a mandaté environ 1 500 missions dans une centaine de pays ces 25 dernières années.

Ces actions renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

Soutenir la société civile

Des programmes de formation et d'échanges

En partenariat avec ses organisations membres et dans leur pays, la FIDH organise des séminaires, tables rondes... Ils visent à renforcer la capacité d'action et d'influence des défenseurs des droits de l'Homme et à accroître leur crédibilité auprès des pouvoirs publics locaux.

Mobiliser la communauté des États

Un lobbying permanent auprès des instances intergouvernementales

La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches au sein des organisations intergouvernementales. Elle alerte les instances internationales sur des situations de violations des droits humains et les saisit de cas particuliers. Elle participe à l'élaboration des instruments juridiques internationaux.

Informers et dénoncer

La mobilisation de l'opinion publique

La FIDH alerte et mobilise l'opinion publique. Communiqués et conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, web, pétitions, campagnes... La FIDH utilise ces moyens de communication essentiels pour faire connaître et combattre les violations des droits humains.



La Ligue hellénique pour les droits de l'Homme (LHDH)

est la plus ancienne et la plus conséquente organisation de défense des droits de l'Homme en Grèce. La Ligue est une association fondée en vertu des dispositions du code civil avec un mandat général concernant les droits de l'Homme. Conformément à ses statuts, la Ligue « assume des activités dans les domaines de la diffusion, du plaidoyer et du développement des principes reconnaissant aux êtres humains des droits et libertés, intégrés aux structures sociales ».

La Ligue a été établie en 1936 et dissoute par la dictature du 4-Août. Elle a été réinstallée en 1953. Le coup d'État de 1967 a dissous la LHDH. Pendant la dictature (1967-1974), ses membres ont été les témoins principaux contre le gouvernement grec au cours de la notoire « affaire grecque » au Conseil de l'Europe. Après la chute de la junte, la Ligue a été rétablie et fonctionne depuis lors avec une présence et une activité continues. Depuis sa création, la Ligue est un membre permanent de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme.

La LHDH a été fondée et développée dans un environnement de recul et de difficultés démocratiques ; un environnement où la lutte pour la protection des droits de l'Homme était politiquement dangereuse mais néanmoins focalisée sur ses objectifs. La période post-1974 en Grèce a fourni un environnement plus sûr pour les défenseurs des droits de l'Homme. Cependant, cette nouvelle ère s'est révélée être beaucoup plus complexe en ce qui concerne la compréhension, la prévention et la remise en cause des nouvelles formes de violations provenant de la complexité sociale de notre époque.

La crise de la dette qui a englouti la Grèce à partir de 2009 et le dépérissement continu de l'économie grecque occasionnent des défis sans précédent à la protection des droits. Dans ce cadre, la protection des droits de l'Homme et l'approche stratégique concernant leur promotion sont d'une importance capitale au travail de la Ligue.

www.hlhr.gr

Valtetsiou 16, 10680 Athens - Greece

FIDH - Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France

CCP Paris: 76 76 Z

Tél: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80

www.fidh.org

Directeur de la publication: Karim LAHIDJI

Rédacteur en chef: Antoine Bernard

Auteurs: Elena Crespi, Sylvain Aubry, Mayra Gomez, Bret Thiele, Matthias Sant'ana

Coordination: Elena Crespi

Design: CBT

La FIDH
fédère 178 organisations de
défense des droits humains
réparties sur les **5 continents**



l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes. Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Article 6 : Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. Article 7 : Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. Article 8 : Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. Article 9 : Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé. Article 10 : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial,

CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits humains, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

Une vocation généraliste

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

Un mouvement universel

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 178 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

Une exigence d'indépendance

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.

fidh

Retrouvez les informations sur nos 178 ligues sur www.fidh.org