

## L'Europe et sa propre crise des droits humains

De Benjamin Ward

Pour de nombreux amis des droits humains en Europe, le Printemps arabe a constitué la période la plus exaltante depuis la chute du Mur de Berlin. À en croire leur rhétorique enflammée sur le désir de liberté des peuples arabes, les dirigeants de l'Union européenne partagent cet enthousiasme. D'après certains optimistes, une opportunité se présente aujourd'hui de dessiner sur la majeure partie du pourtour méditerranéen un arc composé de pays respectueux des droits humains.

La réalité de la politique en matière de droits humains sur le continent européen et dans la région du littoral méditerranéen est toutefois loin d'être aussi édifiante. Des documents découverts en Libye par Human Rights Watch en septembre 2011 ont ainsi démontré que le Royaume-Uni s'était fait complice de transferts de prisonniers vers la Libye sous Mouammar Kadhafi. L'Italie, qui à l'époque de Kadhafi ne rechignait pas à renvoyer des migrants et des demandeurs d'asile africains vers la Libye et, ainsi, à les exposer à des exactions, voire pire, s'est empressée de signer un accord de coopération en matière de migration avec les autorités de transition du pays (même si, au moment de la rédaction des présentes, les retours forcés n'ont pas encore repris). Les gouvernements de l'UE se sont montrés peu disposés à aider les migrants et d'autres populations qui fuyaient la Libye alors que celle-ci était déchirée par la guerre. L'arrivée de milliers de migrants tunisiens en Italie à partir du mois de janvier a incité des gouvernements de l'UE de premier plan à remettre en question le principe de libre-circulation au sein de l'UE, l'un de ses piliers fondamentaux.

Au-delà des belles paroles, les droits humains en Europe sont en réalité bien mal en point. Une nouvelle idée (ou, plutôt, une ancienne idée qui refait surface) chemine : celle selon laquelle, d'une part, les droits des minorités « problématiques » devraient être infirmés dans l'intérêt général et, d'autre part, les politiciens élus qui mènent ce genre de politiques agissent en toute légitimité démocratique.

Au premier abord, l'idée d'une crise des droits humains en Europe peut sembler exagérée. Toutefois, en creusant un peu apparaissent des tendances réellement inquiétantes, dont quatre se détachent nettement : le recul des libertés civiles en raison des réponses apportées par les États aux attentats terroristes ; le débat sur la place des minorités et des migrants en Europe, par trop souvent empreint de xénophobie ; la montée en puissance des partis extrémistes populistes et l'influence menaçante qu'ils exercent sur la politique publique ; et la perte d'efficacité des institutions et outils traditionnels de défense des droits humains. Si les gouvernements ne prennent pas conscience de l'ampleur de cette menace, la prochaine génération d'Européens pourrait considérer les droits humains comme un petit « plus » facultatif et non plus comme une valeur fondamentale.

### **Contreterrorisme et attaques visant les droits humains**

La violence terroriste en Europe n'a rien de nouveau. Les atteintes aux droits humains commises dans le cadre des efforts de lutte contre cette violence non plus. Toutefois, les attentats du 11 Septembre, et ceux qui ont ensuite été perpétrés à Madrid et à Londres, ont déclenché en Europe des réactions politiques qui ont endommagé durablement la cause des droits humains.

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements européens se sont trop souvent montrés disposés à faire fi de l'interdiction mondiale absolue de la torture en exposant des personnes suspectées de terrorisme à des exactions violentes et à une détention illégale à l'étranger, en utilisant les fruits de la torture dans leurs propres pays, et en refusant aux personnes suspectées de terrorisme les droits accordés à d'autres personnes accusées de délits. Nous ignorons toujours aujourd'hui l'ampleur exacte de la complicité européenne dans les atteintes perpétrées par les États-Unis (transfèvements, *black sites* et torture) sous le gouvernement Bush. (Certains gouvernements, comme celui de la Norvège, ont résisté à la tentation et réagi à la violence terroriste en faisant primer le concept de l'État de droit.)

Bien que nombre de ces lois et politiques aient posé un profond problème et que, dans certains cas, elles restent aujourd'hui inchangées (notamment si les tribunaux ou les parlements nationaux n'ont pas pu ou pas voulu s'y opposer), les discours s'y rapportant constituent peut-être un fardeau encore plus lourd.

De nombreux gouvernements de l'UE ont cherché à construire un nouveau paradigme au sein duquel les droits humains joueraient un rôle secondaire par rapport à la sécurité, voire seraient totalement ignorés. Comme l'a affirmé le Premier ministre britannique de

l'époque, Tony Blair, après les attentats-suicides de Londres de juillet 2005, « *les règles du jeu sont en train de changer* ». Bien que la crainte publique du terrorisme ait été largement supplantée par des inquiétudes relatives à l'emploi et aux avantages sociaux (même si la menace reste présente), ces idées pernicieuses se sont bel et bien enracinées.

Dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme, les dirigeants politiques européens ont soumis les droits humains à une triple attaque : la première consistait à décréter que les personnes suspectées de terrorisme ne méritaient pas d'avoir autant de droits que les autres. La deuxième, que l'Europe pouvait soit avoir la sécurité, soit des droits humains, mais pas les deux. La troisième, que les droits humains constituent un jeu à somme nulle et que, par conséquent, les droits de la majorité ne peuvent être garantis qu'en sacrifiant les droits de la minorité soupçonnée de terrorisme.

Guidés par la peur, de nombreux Européens ont accepté ces arguments. Beaucoup ont accueilli à bras ouverts la possibilité qui leur était ainsi donnée d'infliger ces droits afin d'apaiser leur peur, surtout lorsque les droits en question n'étaient pas, ou ne semblaient pas être, les leurs.

### **La place des migrants et des minorités**

L'intolérance envers les migrants et les minorités en Europe est omniprésente. D'après un sondage réalisé en 2010, la majorité des habitants de huit États de l'UE trouvent les immigrants trop nombreux, la moitié des répondants ayant le même avis concernant les musulmans.

Les craintes relatives à la perte de culture, au terrorisme, à la criminalité et à la concurrence autour des ressources économiques sont autant de facteurs qui contribuent à expliquer la hausse de l'intolérance en Europe. La crise économique et financière que traverse actuellement l'UE et l'austérité qu'elle engendre sont fortement susceptibles d'exacerber cette tendance.

Les musulmans d'Europe et les Roms font l'objet d'une hostilité et d'une discrimination constantes dans toute la région, comme l'a indiqué une enquête de l'Agence européenne des droits fondamentaux en 2009. Les migrants africains sans papiers s'exposent à des difficultés considérables, dont des actes de discrimination et de violence. Si les agressions individuelles sont fréquentes dans la région, elles ont dans certains cas dégénéré en vagues de violence collective, notamment en Italie (ciblant des migrants africains et des Roms), en Grèce (à l'encontre de migrants) et en Europe orientale (visant des Roms).

Les réponses apportées par les gouvernements européens ont eu un effet profondément corrosif sur le respect des droits universels. Les dirigeants ont en effet préféré exploiter ces peurs plutôt que de souligner que l'histoire de l'Europe avait été façonnée par la migration, de mettre en valeur les nombreuses contributions apportées par les minorités et les migrants et de condamner avec fermeté le racisme et l'intolérance.

Certaines pratiques culturelles et religieuses peuvent bien évidemment porter atteinte aux droits humains, et quiconque adopte un comportement discriminatoire ou préjudiciable doit être tenu de rendre compte de ses actes. Toutefois, la tendance qui s'inscrit actuellement en Europe dépasse la simple préoccupation relative au comportement d'individus spécifiques.

Les réactions ont été diverses. Elles ont notamment consisté à imputer aux communautés marginalisées la responsabilité du comportement d'une poignée d'individus (comme les Roms en Italie) ; à tenter de fermer les frontières européennes aux niveaux de l'UE et des différents États ; à mettre en œuvre des procédures d'asile restrictives et préjudiciables et à imposer aux migrants des conditions de détention abusives (notamment en Grèce), qui mettent plus particulièrement en danger les enfants migrants non accompagnés ; et, au nom de l'intégration, à demander aux migrants (même à ceux de deuxième et de troisième générations) de souscrire à la culture de la majorité, faute de quoi il leur faudrait subir des sanctions ou partir (comme c'est le cas en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et ailleurs).

Les musulmans d'Europe sont les plus durement touchés. La crainte d'un « terrorisme endogène » depuis les attentats de Madrid et de Londres, une série de complots terroristes présumés et des inquiétudes relatives à une perte de culture suscitées par une visibilité accrue des musulmans pratiquants sont autant de facteurs qui ont contribué à passer au crible les différentes communautés musulmanes du Continent, leur loyauté étant implicitement remise en question. Le sentiment de peur qu'inspirent les musulmans a pesé sur les débats politiques plus généraux consacrés à l'« intégration » – un terme synonyme de tout un ensemble d'anxiétés et de préoccupations quant à la place des migrants dans la société, surtout celle des migrants musulmans – et a conduit à des appels en faveur de l'adoption de mesures.

Fondamentalement, l'angoisse relative à la place des migrants musulmans en Europe est de nature culturelle, comme l'a signalé un récent rapport du groupe de réflexion Chatham House. La raison pour laquelle la question du port du foulard et du *niqab*, qui couvre le

visage, et, dans une certaine mesure, des minarets et des mosquées a joué un rôle si crucial dans ces débats est qu'il s'agit là d'éléments visuels qui nous rappellent que des musulmans sont installés en Europe de manière permanente.

La peur relative au rôle des musulmans en Europe n'est pas apparue avec les attentats d'Al-Qaïda du 11 septembre 2001. Ce qui a changé ce jour-là a été la caractérisation des migrants bangladais, pakistanais, marocains et turcs en Europe. Tandis que de nombreux officiels européens ont cherché à faire la part des choses entre les actions d'un petit groupe et les communautés musulmanes dans leur ensemble, les réactions politiques et les débats sur la marche à suivre pour lutter contre une menace endogène ont souvent donné l'impression que les communautés musulmanes étaient suspectes.

L'impact sur les droits humains en Europe est bien réel. Concrètement, une intégration forcée et une forme d'intégration qui ne nécessiterait aucune adaptation de la part de la société au sens large sont deux méthodes vouées à l'échec. En exploitant les craintes publiques relatives à la perte de culture et en adoptant des politiques qui attisent la xénophobie au lieu de l'apaiser, les décideurs politiques mettent en péril les droits des communautés minoritaires européennes. Pire encore, ils risquent de renforcer une conception selon laquelle les droits seraient un dangereux jeu à somme nulle ; cela sous-entendrait que les minorités doivent être contraintes d'accepter la culture de la majorité (ou les « valeurs chrétiennes » comme l'a suggéré la Chancelière allemande en 2010) et que, si elles s'y refusent, leurs droits doivent être infirmés dans l'intérêt général.

Dans le cas des Roms, la plus importante minorité d'Europe, la vision des droits humains est affligeante. Il est reconnu au niveau de l'UE que la discrimination et la marginalisation permanentes des Roms justifient la mise en œuvre de mesures et d'un soutien positifs, les dirigeants ayant d'ailleurs élaboré une stratégie à cet effet. Toutefois, les Roms continuent d'être stigmatisés à l'échelon national dans toute l'UE. En outre, à l'instar des communautés migrantes, les Roms sont susceptibles d'être affectés de manière disproportionnée par les mesures d'austérité.

Le cas des Roms migrants d'Europe orientale et occidentale et les réponses politiques problématiques qui y sont apportées présentent certaines similarités avec le vécu des musulmans, la peur du terrorisme étant remplacée par des craintes quant à une soi-disant épidémie de criminalité, et les principales préoccupations étant d'ordre économique plutôt que culturel. Les évictions et expulsions de Roms d'Europe orientale, citoyens de l'UE, par la France et l'Italie illustrent parfaitement l'incidence de telles craintes. Les

évacuations forcées restent une caractéristique commune de la politique menée envers les Roms dans toute l'UE.

Plus à l'est, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie, la situation est encore plus alarmante : des attaques violentes sont lancées contre les Roms, accompagnées de discours les vilipendant, tandis que la ségrégation dont ils font l'objet en matière de logement et de scolarisation ne s'améliore guère, et ce, malgré les millions d'euros déboursés par l'UE et les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, un tribunal du Conseil de l'Europe auquel sont liés les États de l'UE).

Cela est de mauvais augure pour les Roms, mais aussi pour les droits humains en général. Une fois de plus, les décideurs politiques européens préfèrent céder aux inquiétudes publiques, voire les exacerber, aux dépens d'une minorité impopulaire, plutôt que de déclarer haut et fort que les valeurs de l'Europe exigent des droits pour tout un chacun.

### **Extrémisme populiste**

L'échec du leadership et les propos négatifs tenus par les gouvernements européens sont à rapprocher d'une troisième tendance inquiétante : la montée en puissance des partis extrémistes populistes.

L'attentat terroriste perpétré en Norvège par Anders Breivik en juillet 2011, faisant 77 morts, a rappelé de manière brutale que l'extrémisme et la violence politique ne sont pas confinés à ceux qui agissent au nom de l'islam. Même si la décision de commettre cet acte de terrorisme appartenait exclusivement à Breivik, son manifeste alambiqué citait, avec leur accord, des partis extrémistes populistes de toute l'Europe.

Le succès croissant que remportent ces partis lors des scrutins organisés sur tout le continent européen influe profondément sur les grands courants politiques. Dans les pays où des partis extrémistes populistes font partie de la coalition au pouvoir (comme c'est le cas en Italie et en Suisse), ou lorsqu'ils soutiennent formellement des gouvernements minoritaires (comme aux Pays-Bas), leur impact sur les grands courants politiques est on ne peut plus manifeste. D'une manière plus générale, les partis politiques traditionnels ont réagi au succès croissant des partis extrémistes populistes lors des différents scrutins en adoptant des stratégies qui tournent le dos aux politiques respectueuses des droits humains.

En Europe occidentale, les partis extrémistes mettent en exergue la place des musulmans et la soi-disant menace qu'ils posent à la culture européenne. Certains, comme la Ligue du Nord en Italie, se focalisent également sur les communautés migrantes d'une manière plus générale.

L'accent ainsi placé sur les musulmans et la peur des attentats terroristes permet à ces partis de résister plus facilement aux accusations de racisme et de xénophobie (certains allant même jusqu'à distinguer les « bonnes » communautés minoritaires des communautés minoritaires musulmanes) ; il leur permet également de faire valoir que les points de vue des musulmans conservateurs en matière de droits des femmes et d'homosexualité illustrent parfaitement la menace qu'ils posent, alors que les chrétiens conservateurs qui partagent des points de vue similaires ne font pas l'objet des mêmes campagnes de diffamation.

La politique des partis extrémistes populistes de l'est de l'UE vise davantage les Roms que les musulmans. Citons notamment le Jobbik, le troisième plus important parti hongrois à siéger au parlement, qui entretient des relations avec un groupe paramilitaire impliqué dans des attaques lancées contre des Roms, ainsi que le Parti national slovaque, qui fait partie de la coalition au pouvoir, dont le dirigeant a récemment demandé la création d'un État rom distinct.

Alors que la colère s'empare des électeurs face aux mesures d'austérité et au chômage massif, ce type de messages risque de recueillir un soutien croissant.

De nombreux habitants de l'Europe continuent de défendre les droits des migrants et des minorités et l'importance de l'universalité. Toutefois, au lieu de s'opposer à l'extrémisme populiste, les principaux partis politiques traditionnels emploient une stratégie d'assimilation à travers une politique de coalition, en adoptant une version édulcorée des mêmes politiques ou discours ou, dans le cas de certains partis de centre-gauche, en faisant preuve d'inertie et de silence.

D'aucuns affirment que du fait de la réussite électorale de ces partis, les partis traditionnels qui ne tiendraient pas compte de leurs points de vue agiraient d'une manière antidémocratique.

Loin de neutraliser le défi politique posé par les partis extrémistes populistes, de telles stratégies contribuent à les légitimer et à les rendre respectables, en laissant entendre aux

électeurs qu'un sentiment xénophobe, anti-musulman ou anti-Roms est acceptable et ne doit causer aucune honte.

La montée en puissance des partis extrémistes populistes pose un véritable défi pour les droits humains en Europe. Elle sème la discorde dans la politique. Elle consolide l'idée selon laquelle les droits de la majorité ne peuvent être maintenus et respectés qu'à condition d'infirmer ceux de la minorité, nous éloignant ainsi encore davantage du principe de l'universalité. Et elle légitime les politiques répressives sous prétexte de démocratie.

### **Une capacité d'influence en déclin**

Il existe toujours un risque, dans toute démocratie, qu'en l'absence de leadership responsable, la majorité soutienne des initiatives dommageables pour les intérêts de la minorité. Ce dilemme explique en partie pourquoi les mesures de protection des droits humains, conçues entre autres pour empêcher de succomber à la « tyrannie de la majorité », sont aujourd'hui plus cruciales que jamais. Il est donc particulièrement alarmant de constater que les outils et les institutions dont dispose l'Europe pour défendre les droits humains se révèlent incapables de venir à bout de ces phénomènes préjudiciables.

La pratique de la dénonciation et de la condamnation (« *name and shame* » en anglais) constitue certes un outil souvent précieux, à condition toutefois que le gouvernement ainsi montré du doigt se sente embarrassé par la divulgation de son non-respect des règles établies. Or, dans de nombreux pays de l'UE, la politique se trouve dans une situation telle que les gouvernements n'ont plus aucun scrupule à poursuivre des politiques répressives, affirmant que s'ils agissaient autrement, ils risqueraient de perdre du terrain au profit des partis extrémistes populistes.

Les critiques formulées par les ONG actives dans la défense des droits humains, le Conseil de l'Europe, les Nations Unies, des dirigeants religieux, voire, dans certains cas, des institutions de l'UE à l'égard des politiques et des discours abusifs sont balayées. À cet égard, citons notamment les évictions et expulsions forcées de Roms par la France, la détention secrète de personnes suspectées de terrorisme par l'Espagne, l'interdiction et le refoulement des migrants vers la Libye de Kadhafi par l'Italie et la détention abusive des migrants pratiquée par la Grèce. Les avantages politiques nationaux que l'on estime pouvoir dégager de ce genre de pratiques l'emportent souvent sur le désagrément occasionné par une condamnation internationale ou régionale.



Deux institutions restent difficiles à ignorer : la CEDH et la Commission européenne de l'UE.

La CEDH continue d'exercer une influence réelle, bien que des gouvernements de l'UE (notamment l'Italie concernant les expulsions de terroristes) commencent à ignorer certaines de ses décisions provisoires et que la Cour fasse l'objet d'attaques politiques plus générales (notamment au Royaume-Uni) pour s'être « égarée » en empiétant sur des questions d'ordre national.

La Commission européenne a depuis longtemps le pouvoir d'exiger des comptes aux pays de l'UE qui agiraient à l'encontre du droit communautaire. Depuis le traité de Lisbonne, ce droit comprend les droits humains, un commissaire étant désormais chargé spécifiquement des droits fondamentaux.

L'expulsion de Roms par la France pendant l'été 2010 a démontré le fort potentiel revêtu par la Commission. Ayant ignoré les critiques de l'ONU, du Conseil de l'Europe et du Parlement européen concernant sa politique, le gouvernement français a réagi avec furie lorsque la Commission l'a fustigé.

Malheureusement, la Commission a fini par faire marche arrière, acceptant en août 2011 des amendements législatifs qui n'abordaient aucunement la question de la discrimination fondamentale ayant motivé les expulsions. La démarche qu'elle a adoptée vis-à-vis de la loi sur les médias en Hongrie et du dispositif déficient de demande d'asile de la Grèce a révélé une position tout aussi mitigée. Dans les deux cas, des mesures de coercition ont été prises par la Commission, pour ensuite être révoquées ou mises en suspens sans que les facteurs déclenchants aient été correctement traités.

Les droits humains sont censés faire partie intégrante du projet européen. Si la Commission ne fait pas montre d'un plus grand courage pour exiger des États membres qu'ils rendent compte de leurs actes lorsqu'ils enfreignent les règles, l'affaiblissement des droits en Europe ne pourra que se poursuivre.

## **Conclusion**

La baisse du respect des droits humains en Europe n'est pas passée inaperçue. Les gouvernements du monde entier se sont servis des mesures antiterroristes abusives, des attaques perpétrées contre les migrants, les Roms et d'autres minorités et de l'hostilité envers les musulmans à la fois pour justifier leurs propres politiques préjudiciables et décrédibiliser les critiques émanant de l'UE. Le Parlement européen a pu constater en

2009 combien la crédibilité de la politique externe de l'UE en matière de droits humains avait ainsi été affectée.

Par-dessus tout, il est dans le propre intérêt de l'Europe qu'elle parvienne à résoudre la crise des droits humains qu'elle traverse. Si rien n'est fait pour lutter contre les idées dangereuses – selon lesquelles, d'une part, certains ne méritent pas d'avoir autant de droits que d'autres et, d'autre part, la volonté démocratique de la majorité peut choisir d'infirmier les droits de certaines minorités –, cela reviendra à trahir les idéaux de ceux qui ont abattu le Mur de Berlin, et les pertes seront incommensurables.