

CONFRONTATIONS EUROPE

La pandémie de Covid-19 et les libertés publiques en Europe

Synthèse



“

CONFRONTATIONS
EUROPE



LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET LES LIBERTÉS PUBLIQUES EN EUROPE



Christophe
Barbier



Sylvie
Guillaume



Didier
Reynders



Dominique
Rousseau

PRESENTATION

Confrontations Europe organisait, le 5 mai 2021, un débat sur la thématique suivante « La pandémie de Covid-19 et les libertés publiques en Europe », en partenariat avec la Maison de l'Europe de Paris.

Confrontations Europe organisait, le 5 mai 2021, un débat intitulé « La pandémie de Covid-19 et les libertés publiques en Europe », en partenariat avec la Maison de l'Europe de Paris.

Cet événement réunissait les panélistes suivants : Christophe Barbier, Journaliste et éditorialiste ; Sylvie Guillaume, Députée européenne S&D de la commission parlementaire LIBE ; Didier Reynders, Commissaire européen à la justice ; Dominique Rousseau, Professeur de droit et spécialiste des libertés publiques. Un replay de l'intégralité des échanges est disponible sur la plateforme YouTube de Confrontations Europe.

Ce débat fut le troisième et dernier volet d'un cycle de trois conférences organisées par Confrontations Europe et La Maison de l'Europe de Paris. Le 3 mars, le premier échange portait sur « La construction d'une Union européenne de la santé » et le deuxième, le 7 avril, sur la « Crise de la Covid-19, quelles perspectives pour l'emploi en Europe ? ». Les synthèses et les replays de ces événements sont disponibles sur le site de Confrontations Europe.

La crise de la Covid-19 a entraîné des restrictions sans précédent au sein des Etats membres dans le domaine des libertés fondamentales : limitations de la liberté de circulation, à travers le rétablissement des frontières, la mise en œuvre de mesures de couvre-feu ou d'attestations de déplacement ; atteintes à la liberté de rassemblement (avec l'émergence du concept de "bulle sociale")

ainsi qu'aux libertés politiques, avec des échéances électorales reportées. Ces restrictions ont recouvert des impacts très différents, en fonction des vulnérabilités sociales, concernant l'enseignement ou les violences domestiques.

De plus, cet état d'exception qui a été mis en œuvre dans tous les Etats membres a eu des conséquences profondes dans le champ institutionnel. La première d'entre elle concerne le renforcement des pouvoirs exécutifs, parfois à l'extrême, avec l'émergence de micro-exécutifs dotés de pouvoirs exorbitants (Conseil de défense en France par exemple). Cette tendance s'est accompagnée d'une marginalisation des contre-pouvoirs au sein des Etats européens, notamment au niveau des assemblées parlementaires, jugées trop lentes pour exercer pertinemment leurs pouvoirs en temps de crise, tout comme les institutions judiciaires, souvent reléguées au second rang.

Dans ce contexte, à l'inverse, le rôle des institutions européennes s'est vu lui renforcé : la Commission s'est notamment chargée d'assurer un contrôle de proportionnalité et de temporalité des mesures nationales, afin que celles-ci s'inscrivent exclusivement dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Il incombera également à la Présidence française du Conseil à venir, de veiller au retour du régime de droit commun, presque deux ans après les premières mesures de confinement et la fermeture des frontières

internes entre les Etats membres liées à l'émergence de la Covid-19.

Cette situation soulève la question de la pérennité de ces mesures d'exception aux graves conséquences sur nos libertés, et du rôle des institutions qui veillent à leur protection. La construction du monde, ou de l'Europe d'après, impliquera ainsi le rétablissement des pouvoirs parlementaires et judiciaires afin d'assurer un retour à la situation de droit commun.

Il s'agira également d'éviter la pérennisation des mesures de restriction justifiées par l'urgence de la crise, mais qui pourraient se poursuivre largement au-delà, comme ce fut le cas notamment avec l'Etat d'urgence en France. Ce transfert de pouvoir du judiciaire aux forces de police avait été mis en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en 2015, mais reconduit tous les 6 mois au-delà jusqu'en novembre 2017.

Si comme nous l'avons vu dans les deux précédentes conférences, la Covid-19 a mis sous tension les systèmes de santé et les mécanismes de dialogue social en Europe, elle constitue également un test de résilience dans le domaine des libertés publiques. Toutefois, l'affaiblissement de nos droits fondamentaux dans le contexte pandémique a souligné leur valeur critique pour l'opinion publique européenne. Le droit et les valeurs qu'ils portent est au cœur de l'identité européenne (I) et constitue un levier majeur pour la poursuite

de l'intégration européenne dans le monde post-pandémique (II).

I. Les libertés publiques au cœur de l'identité européenne

L'Union européenne s'est pleinement saisie de la thématique des libertés publiques avec la ratification du Traité de Lisbonne en 2008. En effet, c'est à cette occasion que la charte des droits fondamentaux, adoptée par les Etats membres en 2000, a acquis la même valeur juridique que les traités, devenant ainsi un pilier des normes européennes. Cette charte fonde l'Union européenne sur des valeurs universelles de dignité, de liberté, d'égalité, de solidarité, de citoyenneté et de justice. Désormais juridiquement contraignante, la Charte s'applique aux institutions de l'UE, dans le respect du principe de subsidiarité, et aux juridictions nationales dans leurs applications du droit de l'Union.

Les restrictions aux libertés publiques européennes et les contestations qu'elles ont générées au sein des opinions publiques a également contribué à renforcer l'importance de cette thématique dans le débat européen.

Ainsi, cette présence accrue s'incarne notamment dans l'émergence du rapport annuel sur l'Etat de droit en Europe, qui a été publié par la Commission européenne pour la première fois en septembre dernier. Ce rapport a vocation à étudier et évaluer l'état des libertés publiques dans chacun

des Etats membres, fondant son analyse sur quatre critères fondamentaux : l'indépendance des systèmes de justice ; les moyens mis en œuvre dans la lutte contre la corruption ; le respect des principes de liberté et de pluralisme des médias et enfin, la séparation des pouvoirs dans les systèmes institutionnels nationaux. Ce rapport contribue également à l'émergence d'une culture de l'Etat de droit au sein de l'UE, un sujet récent, politiquement sensible et fortement lié à la construction de la souveraineté des Etats nations. Il vise également à renforcer les garanties fournies aux européens dans ce domaine en permettant un haut niveau de transparence concernant la situation au sein des Etats membres, sur chacun des critères listés ci-dessus, et le partage des bonnes pratiques entre gouvernements européens.

L'importance accrue de l'Etat de droit comme pilier du débat public européen s'incarne également dans la mise en œuvre d'un mécanisme de conditionnalité pour la distribution des fonds du plan de relance européen (*Next Generation EU*). Ce nouveau mécanisme, adopté lors du Conseil européen de juillet 2020, permet de protéger le budget de l'UE lorsqu'il est établi que des violations des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre portent atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'UE. La Commission pourra ainsi suspendre la distribution des fonds en cas de « défaillance » de l'Etat de droit au sein d'un Etat membre. La mise en œuvre

de ce mécanisme a soulevé notamment l'opposition des gouvernements hongrois et polonais, qui ont introduit le 11 mars dernier, un recours devant la Cour de Justice de l'UE afin d'en contrôler la conformité avec les Traités.

Certains instruments européens préexistants à la crise de la Covid-19 sont également encore trop incomplets pour assurer le respect des libertés publiques au sein de l'Union, notamment l'article 7 du TUE. Cet article prévoit un éventail de sanction, pouvant aboutir à la suspension des droits politiques d'un Etat membre, en cas de violation des valeurs de l'UE, listées dans la Charte des droits fondamentaux et mentionnés ci-dessus. A ce jour, la Pologne et la Hongrie sont sous le coup de telles procédures. Cependant, l'adoption des sanctions nécessitant un vote à l'unanimité des 27, cette procédure d'infraction n'a, en pratique, que peu de chances d'aboutir.

Enfin, le rétablissement des libertés publiques européennes passera notamment pas la mise en place d'un certificat Covid, qui indiquera si un citoyen est vacciné, testé ou dispose d'un taux suffisant d'anticorps pour limiter au maximum la propagation du virus. Si ce certificat permet le retour progressif aux libertés d'avant crise, ainsi que le lancement de la saison touristique, un aspect clef pour la relance économique de certains Etats membres, il interroge toutefois sur certains aspects, notamment le stockage et l'exploitation des données numériques. De plus, la mise en

œuvre de ce certificat n'étant pas accompagnée d'une harmonisation des mesures de restriction, les Etats membres pourront continuer à mettre en place des limitations complémentaires et restreindre ainsi les libertés publiques sur leur propre territoire. L'existence de ces exceptions contribue à nourrir l'effet cliquet mentionné en introduction de cette note, et la pérennisation des mesures d'exception sur lesquelles il conviendra d'être vigilant.

II. Les libertés publiques, pilier de l'Europe d'après

Les restrictions liées à la crise de la Covid-19 et la faiblesse de l'UE face à la reprise de pouvoirs de ses Etats membres ont entraîné un retour de la thématique des libertés fondamentales au cœur du débat public européen, ouvrant ainsi une fenêtre d'opportunité majeure concernant la poursuite de l'intégration européenne dans le contexte postpandémique. Afin de s'assurer que le respect des libertés publiques est bien au cœur de l'Europe d'après, il semble fondamental d'intégrer tous les acteurs de la construction européenne dans la définition des nouvelles normes liées à leur protection.

La Conférence sur l'Avenir de l'Europe apparaît comme un formidable outil à même de contribuer, en ce sens, à la revitalisation de la démocratie européenne et trouver un nouvel équilibre en termes de libertés civiles que l'UE peut garantir. En effet, cette consultation menée dans tous

les Etats membres a vocation à permettre l'expression de tous les citoyens européens sur leurs visions de l'intégration européenne et le rôle de l'UE dans leur vie quotidienne. Cette conférence, qui s'inscrit dans le temps long, constitue ainsi une occasion de promouvoir l'implication citoyenne dans la prise de décision au niveau communautaire. Elle constitue une occasion de remettre les valeurs européennes et les normes liées au respect de l'Etat de droit, au cœur de la construction de l'Europe d'après.

Toutefois, pour que cette initiative soit pleinement efficace, il convient d'assurer la représentativité des citoyens de tous les Etats membres et de toutes les catégories sociales. C'est pourquoi Confrontations Europe plaide pour la mise en place d'un mécanisme permanent de participation des citoyens qui vise à établir un dialogue au niveau local, dans des modalités adaptées aux cultures et pratiques nationales, favorisant les échanges et la pédagogie, pour progressivement déterminer un langage démocratique européen commun.

Les entreprises constituent également un acteur clef, à la fois de la construction européenne et de la promotion de ses standards élevés en matière de libertés fondamentales. L'engagement des entreprises dans ce domaine passera notamment par la mise en place d'un « devoir de vigilance » au niveau européen. Portée par la Commission européenne, l'initiative pour une « gouvernance durable

des entreprises » entre dans ce cadre, sur le modèle des lois adoptées au sein des Etats membres, notamment en France, en mars 2017. Cette initiative a pour objectif de mieux aligner les intérêts des entreprises, de leurs actionnaires, de leurs dirigeants, des parties prenantes et des citoyens. Elles seraient ainsi responsables des impacts de leurs activités sur les droits sociaux et humains pour l'intégralité de leur chaîne de production. Cette initiative réglementaire, à présenter par la Commission en septembre 2021, devrait aboutir en plein cœur du calendrier législatif de la Présidence française, au premier semestre 2022. La France aura donc un rôle décisif à jouer dans l'aboutissement de cette réforme importante pour la promotion des libertés publiques au sein du marché unique, mais également au-delà des frontières européennes.

Enfin, les libertés fondamentales sont au cœur de la construction d'une autonomie stratégique européenne, et de l'émergence de l'UE comme puissance géopolitique. Ainsi, la promotion des valeurs et des normes européennes passe d'abord par la politique commerciale, en intégrant cette dimension comme levier contraignant des relations économiques entre l'UE et ses partenaires. C'est notamment le sens de la révision de la politique commerciale européenne dont les premiers travaux ont été publiés le 18 février 2021 : « L'UE travaille avec des partenaires pour garantir l'adhésion à des valeurs, notamment la

promotion et la protection des droits de l'homme »(1). Si cette volonté politique a clairement été exprimée en ce sens par les trois institutions européennes, l'Union doit encore renforcer ses outils législatifs et réglementaires pour assurer le respect de sa charte des droits fondamentaux auprès de ses partenaires. Ces nouveaux leviers réglementaires passeront à la fois par le renforcement des processus de due diligence, afin d'identifier au mieux les atteintes aux droits humains au sein des chaînes de valeur européennes, mais aussi par la réforme du système généralisé de préférences, qui permettra au commerce européen d'agir comme un incitatif au respect des droits humains auprès des pays en développement.

Le respect des libertés publiques au sein de l'Union européenne, et la promotion de normes européennes ambitieuses à l'extérieur des frontières du marché unique se télescopent afin de constituer un pilier de la puissance géopolitique de l'Europe, garant de son autonomie stratégique dans ses interactions avec les grandes puissances.

En ce sens, la crise de la Covid-19, qui a remis l'enjeu des libertés fondamentales au centre du débat public européen, constitue une opportunité pour renforcer les outils réglementaires européens, à même de promouvoir efficacement les préceptes de la Charte européenne des droits fondamentaux.

La Présidence française du premier semestre 2022 aura ainsi un rôle de premier plan à jouer, pour accompagner le retour au régime de droit commun au sein de l'Union et conduire les réformes nécessaires au renforcement des libertés publiques en Europe.

Bibliographie :

(1) Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, European Commission, 18.02.2021

Confrontations Europe

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)