

ATELIER B :
ORDRES CONSTITUTIONNEL, INTERNATIONAL ET EUROPEEN

Responsables de l'atelier :
Anne LEVADE, *professeur, Université Paris Est Créteil, Pt de l'AFDC*
Stéphane DE LA ROSA, *professeur, Université de Valenciennes – IDP*

LES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE :
D'UNE AFFIRMATION COMMUNE A UNE INTERPRETATION
DIFFERENCIEE

Léonard MATALA-TALA
MCF HDR Droit Public
IRENEE/Université de Lorraine
Leonard.matala@univ-lorraine.fr

A l'heure où l'année 2017 nous donne l'occasion de célébrer les 70 ans des traités de Rome et la coexistence pacifique des Etats européens, un retour sur les valeurs qui font l'Union européenne semble plus que jamais nécessaire dans cet atelier consacré aux ordres constitutionnel international et européen. Jürgen Habermas disait en 2014, que « notre époque se caractérise par une disproportion croissante entre une société mondiale en voie d'homogénéisation systémique et la fragmentation du monde des Etats, qui demeure inchangée. De graves problèmes en résultent »¹. L'Union européenne traverse depuis quelques années une succession de crises qui s'enchaînent les unes aux autres² : crise économique et financière dont elle peine à sortir alors les Etats-Unis d'où elle est partie l'ont déjà fait ; crise d'un leadership européen pouvant tirer vers le haut le projet des pères fondateurs ; crise démocratique d'une Union aux compétences sans cesse élargies, mais sans la part équivalente des contrôles démocratiques ; crise existentielle du projet européen dont le modèle social résisterait mal à la mondialisation au point qu'un des Etats membres quitte le navire ; crise migratoire qui voit des milliers de personnes affluer aux portes de l'Union ; et la lutte contre le terrorisme, qui depuis 2001 a replongé le monde dans une période d'incertitude, de doutes et de peurs.

S'agissant des valeurs, au moment de la création des Communautés européennes, c'est à un idéal de paix que le traité CECA a fait allusion : les Etats considèrent que « la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent »³. Quelques années plus tard, le traité de Rome fait référence à un idéal puisque les Etats membres y ont simplement indiqué être « résolus à affermir [...] les sauvegardes de la paix et de la liberté, et

¹ Jürgen HABERMAS, Repolitisons le débat européen, *Le Monde.fr*, 23 février 2014.

² Antoine MÉGIE, Antoine VAUCHEZ, « Introduction. Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne* 2014/2, n°44, p.8-22. DOI 10.3917/poeu.044.0008.

³ Premier paragraphe du préambule du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>

appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort »⁴. Ce n'est qu'en 1992 lorsque traité de Maastricht crée l'Union européenne que celle-ci se veut une communauté des valeurs : « les Etats membres s'inspirent des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit »⁵. Mais en même temps, cette même Union doit respecter « l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques », l'Union respectant les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire (article F). Le traité d'Amsterdam va clairement identifier, en son article 6, les principes sur lesquels l'Union est fondée : « *la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit* », tous ces principes sont communs aux Etats membres. La mutation de ces principes en valeurs va s'opérer avec le projet de traité constitutionnel en 2004. Aujourd'hui, les articles 2 et 6 TUE, reprenant en cela le traité constitutionnel, nous assurent que l'Union européenne dispose d'une série des droits fondamentaux tels que le respect de la dignité humaine, de liberté, de la démocratie, du principe d'égalité, de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme. C'est l'article 2 qui précise que ces droits fondamentaux sont en réalité des « valeurs qui sont communes aux Etats membres de l'Union dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ces valeurs servent de pierre angulaire à l'intégration poursuivie par l'Union.

Comment définir une valeur ? D'où vient-elle, qui la crée et à quoi peut-elle servir ? L'origine du concept de valeur remonte à la Grèce antique notamment avec les écrits de Platon sur le fondement des gouvernements et de la responsabilité des citoyens. Le dictionnaire Littré donne plusieurs définitions de cette notion, dont on retiendra ici, de manière subjective, la huitième acception, laquelle entend valeur sous sa forme intellectuelle et morale comme le prix qu'on attache à une chose intellectuelle, morale. Vlad Constantinesco⁶ précise que ce terme semble appartenir au vocabulaire de la morale plus qu'à celui du droit. « La morale met en évidence une trilogie des valeurs : le Vrai, le Beau, le Bien, censées définir l'idéal de tout homme. Cette proximité de la morale et du droit laisse penser que le droit est pétri de morale ou que le droit n'est qu'une traduction, dans un système normatif obligatoire et sanctionné, d'impératifs moraux [...] ». Il devient ainsi évident que les valeurs puissent « occuper une place éminente dans

⁴ Paragraphe 9 du préambule du Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957.

⁵ Paragraphe 3 du préambule du Traité consolidé sur l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C326/6, du 26.10.2012, p.15.

⁶ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs dans le traité établissant une constitution pour l'Europe, in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne* - Onzièmes Journées Jean Monnet, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.44.

l'ordre juridique. Si toutes les valeurs ne sont pas des normes au sens d'énoncé impératif ou prescriptif appartenant à un ordre juridique ou à un système normatif et obligatoire dans ce système, la plupart d'entre elles peuvent être considérées, selon le jusnaturalisme, comme des métanormes »⁷.

C'est ainsi que, de manière générale, les valeurs sont très souvent l'objet de qualificatifs et s'accompagnent d'adjectifs⁸ : valeurs républicaines, valeurs démocratiques, valeurs nationales, valeurs européennes. Elles appartiennent alors à un ordre juridique particulier et dans celui-ci, elles sont un absolu à l'intérieur d'un relatif. Elles sont reliées entre elles par une relation de complémentarité et peut-être aussi de conditionnalité réciproque. Ensemble elles configurent et expriment le particularisme de cet ordre. Ramenées à l'Union européenne, les valeurs communautaires européennes sont liées aux pratiques et aux textes communautaires depuis la CECA. Vlad Constantinesco⁹ souligne en effet que ces valeurs sont une signalétique identitaire qui concourent à préciser l'image d'elle-même que l'Union se donne à voir et qu'elle donne à voir au monde. A travers ces traits distinctifs, l'Union apparaît comme un nouveau type de puissance civile et normative. Mais le mode de fonctionnement de l'Union européenne démontre qu'elle récuse, dans l'affirmation qu'elle se donne d'elle-même, toute ambition hégémonique fondée sur le pouvoir de contrainte. Elle préfère la négociation et la persuasion. C'est le fameux *soft power*¹⁰ revendiqué par l'Union européenne dans la mise en œuvre de sa politique étrangère et sécurité commune¹¹.

De quelles valeurs s'agit-il exactement ? Ce sont la démocratie, les droits de l'homme, la liberté, l'égalité, l'Etat de droit, la solidarité, la paix, le respect de la diversité culturelle et le libéralisme. Ces valeurs européennes sont aussi universelles¹² dans le sens où elles veulent s'appliquer à l'ensemble des êtres humains et qu'elles ont été adoptées par d'autres Etats et par la Communauté internationale. Mais le caractère universel (*infra, point 2*).de ces valeurs rend problématique leur revendication comme éléments de l'identité européenne. Néanmoins, on peut affirmer que leur spécificité européenne réside dans le fait que c'est en Europe qu'elles trouvent leur origine historique¹³.

⁷ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs dans le traité établissant une constitution pour l'Europe, *op.cit.*, p.49-50.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Idem*, pp. 68-69.

¹⁰ En ce sens voir Pierre BUHLER, La puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde. Préface d'Hubert Védrine, Paris, CNRS éditions, 2011, p.386.

¹¹ Claude BLUMANN, « Conclusions générales : objectifs et intérêts de l'UE », in *Objectifs et compétences dans l'UE*, sous la direction de Eleftheria NEFRAMI, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.425

¹² Gérard BOSSUAT, « Valeurs communautaires européennes : l'héritage et l'invention » in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet*, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp.44-45.

¹³ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet*, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.73.

La consécration de ces valeurs de l'Union européenne contribue au renforcement de la protection des droits fondamentaux. Il faudrait identifier leur réelle place dans l'édifice européen, c'est-à-dire savoir si elles sont des valeurs fondamentales pour l'Union, et/ou pour ses Etats membres? Il s'agit surtout de s'interroger sur l'effectivité de ces valeurs notamment à la lueur des défis que traverse actuellement l'Union européenne. Une simple proclamation suffit-elle à les rendre obligatoires ? Jusqu'à quel point sont-elles communes ? Sans prétendre à une identification exhaustive de ces valeurs, le traité ne le faisant pas lui-même, cette étude a pour ambition à la fois d'indiquer leur place dans la société et d'analyser leur effectivité. Ceci conduit à observer que l'on est passé d'une affirmation commune des valeurs de l'Union européenne (I) à une interprétation différenciée des ces valeurs communes (II).

I. D'UNE AFFIRMATION COMMUNE DES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE

La particularité de l'intégration européenne est qu'elle « est une revanche sur les affrontements paneuropéens du passé. Elle utilise le meilleur des valeurs disponibles dans la civilisation européenne. Elle emprunte, tour à tour, aux expériences politiques des Etats-nations, aux Révolutions de 1789 et de 1848, à l'humanisme du christianisme et du socialisme démocratique ou libéralisme politique [...]. Les acteurs de l'unité inventent, par un acte politique conscient, de nouvelles valeurs communautaires. La valeur suprême de l'Union est la paix »¹⁴. Cette valeur a été reprise par le traité de Rome en 1957 en appelant les Etats à sauvegarder la paix¹⁵ sur le continent, sans que le terme valeur ne figure spécifiquement, dans ce traité de Rome ni dans celui de Paris en 1951, ni dans le discours de Robert Schuman de 1950. Ce n'est qu'en 1973 que le mot valeur fait officiellement son apparition dans le processus d'intégration européenne. En effet, c'est lors du Conseil européen de Copenhague¹⁶ du 14-15 décembre 1973 que les Chefs d'Etat et de gouvernement vont affirmer leur volonté d'introduire la notion d'identité européenne dans leurs relations extérieures communes. Ils s'y déclarent « désireux d'assurer le respect des valeurs d'ordre juridique, politique et moral auxquelles ils sont attachés, soucieux de préserver la riche variété de leurs cultures nationales, partageant une même conception de la vie, fondée sur la volonté de bâtir une société conçue et réalisée au service des

¹⁴ Gérard BOSSUAT (*op.cit.*) cite parmi ces nouvelles valeurs, le dialogue permanent dans la gouvernance européenne, la supériorité de l'intérêt général européen sur les intérêts nationaux, le respect et la gestion des différences au sein de l'Union européenne.

¹⁵ Florence CHALTIEL, « Les valeurs de l'Union européenne, *Revue de l'Union européenne*, 2014, p.389.

¹⁶ Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne, Bulletin des Communautés européennes. Décembre 1973, n° 12. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. « Déclaration sur l'identité européenne », p. 127-130. Disponible sur : http://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html

hommes, ils entendent sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale – finalité du progrès économique – et du respect des droits de l'homme, qui constituent des éléments fondamentaux de l'identité européenne ».

Lorsqu'on s'intéresse aux valeurs européennes, il est utile de faire une rétrospective afin de savoir d'où elles proviennent. Il y a, en ce domaine, souligne José Maria Gil –Robles¹⁷ une évolution dans l'histoire des valeurs européennes. On peut d'abord remonter à la civilisation grecque dont l'héritage incontestable demeure la démocratie. Ensuite, du christianisme, l'Europe a retenu l'origine de la dignité humaine. Vient ensuite l'empire romain qui nous a légué la construction et l'établissement de l'Etat de droit. Du moyen-âge, l'Europe a pris une certaine forme de diversité culturelle ; tandis que la réforme protestante a introduit la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Les lumières et la révolution française ont emmené la révolution scientifique, les sciences, la technologie, les mouvements politiques contemporains. Enfin, les découvertes géographiques et la mondialisation favorisent encore aujourd'hui le dialogue et la fécondation mutuelle des civilisations, mais surtout, une certaine fin de l'eurocentrisme.

Mais ces valeurs européennes sont aussi de par leur nature intrinsèque, des valeurs universelles dans la mesure où elles s'adressent, elles concernent toute personne humaine. Dans ce contexte, elles partagent les mêmes dénominateurs communs : on y retrouve, en effet, à la fois l'affirmation progressive de la place de l'individu dans la société, et la construction juridique et politique de l'autonomie de cet individu vis-à-vis du pouvoir. Mis ensemble, ces deux facteurs favorisent l'édification de l'état de droit, une base essentielle pour l'expression des valeurs. C'est ainsi que l'on peut observer, au sein de l'Union européenne, une affirmation des valeurs fondatrices de l'Union (1), lesquelles se retrouvent également dans d'autres textes nationaux et internationaux, débordant alors du cadre européen pour revêtir un caractère universel (2).

1. Valeurs communes et fondatrices de l'Union européenne

Le processus d'intégration européenne implique ainsi une confiance mutuelle entre les Etats membres et entre leurs propres systèmes juridiques. Etant la principale légitimité sur laquelle repose l'Union européenne, à côté de celle du peuple, les Etats membres ont une grande responsabilité dans la mise en œuvre de l'ensemble qu'ils constituent, en tant qu'émanation de leur volonté souveraine. La confiance de tous les citoyens de l'Union et des autorités nationales dans le fonctionnement de l'Union européenne oblige ces Etats membres à se doter des outils appropriés pour affermir cet édifice. Parmi ces outils, il y a un certain nombre de valeurs dites

¹⁷ José Maria GIL-ROBLES, « Propos introductifs » in Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp.15-16.

fondatrices dans la mesure où elles sont indispensables pour la poursuite de l'évolution même de l'Union européenne vers « un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures ».

C'est ainsi que l'Union européenne et ses Etats membres ont mis en place une série de valeurs qui sous-tendent le processus d'intégration dans lequel ils sont engagés. Apparues comme telles tout récemment, ces valeurs n'ont pas toujours été expressément citées dans les traités ni les textes officiels antérieurs. En effet, il est assez aisé de noter une forme d'irrigation des textes officiels par des références aux principes communs qui définissent les contours d'une forme d'identité européenne. Ainsi en est-il de : la déclaration du sommet de Paris du 21 octobre 1972 dans laquelle les « Etats membres [ont réaffirmé] leur volonté de fonder le développement de leur Communauté sur la démocratie, la liberté des opinions, la libre circulation des personnes et des idées, la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus »¹⁸. La déclaration du Sommet de Copenhague de 1973 est plus explicite puisqu'elle entend définir l'identité européenne en lui donnant ses caractéristiques principales. C'est dans ce texte que les Etats membres vont indiquer une série de « valeurs d'ordre juridique, politique et moral auxquelles ils sont attachés ». Ils y sont soucieux de préserver la riche variété de leurs cultures nationales tout en partageant une même conception de la vie. Plusieurs textes ont suivi dans cette même dynamique : le rapport de la Commission européenne du 25 juin 1975 sur l'Union européenne qui en reprendra l'usage du terme « valeurs » en évoquant « certains principes généraux, valeurs communes à tous ses Etats membres, qui constituent les fondements de l'Union »¹⁹. La résolution du Parlement européen du 10 juillet 1975 sur l'Union européenne appelait à être « une communauté pluraliste et démocratique » dotée des buts prioritaires parmi lesquels il y a « le respect absolu de la liberté comme celui de la dignité de l'homme »²⁰. Faisant suite au Rapport Tindemans²¹ de 1975 sur l'Union européenne, le Conseil européen de la Haye dans une déclaration²² du 30 novembre 1976 « a estimé que l'Union européenne devrait se traduire effectivement dans la vie quotidienne des individus en concourant à la protection de leurs droits et à l'amélioration de leur cadre de vie ». Ce leitmotiv sera repris par dans la

¹⁸ Déclaration du Sommet de Paris, *Bulletin des Communautés européennes*, Office des publications officielles, Luxembourg, Octobre 1972, n° 10, p.15, disponible ici URL: http://www.cvce.eu/obj/declaration_du_sommet_de_paris_19_au_21_octobre_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html.

¹⁹ Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission sur l'Union européenne*, COM(75) 400, Bruxelles, 6 août 1975, point 4, p.9.

Disponible sur URL http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_l_union_europeenne_25_juin_1975-fr-04addbad-022f-4347-9ba9-3c262d7db594.html

²⁰ Résolution du Parlement européen sur l'Union européenne, *JOCE* C179, du 6 août 1975, p.28.

²¹ Rapport Tindemans sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/76 1976, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p.11-36.

²² Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 11, novembre 1976, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, point 2, p.2.

déclaration du Conseil européen de Stuttgart du 19 juin 1983 dans laquelle les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont dit « décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres »²³.

Sans être exhaustif dans l'énumération des textes officiels, il faut relever une certaine continuité lorsqu'ils reprennent les mêmes principes sans systématiquement utiliser le même qualificatif de « valeurs » fondatrices de la Communauté et de l'Union européenne en voie de construction. On y retrouve donc principalement la démocratie, la liberté, l'état de droit, le respect des droits de l'homme, la solidarité et la justice sociale.

Ces valeurs de l'Union sont aujourd'hui solennellement affirmées dans le traité de Lisbonne, à l'article 2 TUE qui indique que : « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Soulignons à nouveau qu'il s'agit ici d'une reprise d'une disposition du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe rejeté par les Français et les Néerlandais en 2005. L'article 3.1 de ce même traité de Lisbonne dans sa première partie, contient dans les objectifs poursuivis par l'Union la promotion de la paix, de ses valeurs ainsi que le bien-être de ses peuples.

Toutes ces valeurs de l'Union européenne, comme le signale le traité, proviennent des droits nationaux et des traditions constitutionnelles des Etats membres. Ces valeurs sont donc à la fois communes et fondatrices de l'Union européenne. Elles représentent le soubassement du projet européen ; elles constituent et déterminent le socle solide sur lequel l'Union européenne se construit. Mais parler des valeurs fondatrices et communes appelle trois observations²⁴ : d'abord ces valeurs sont envisagées comme des éléments contribuant à définir la spécificité de l'Union, même si celle-ci doit être aussitôt relativisée au regard du caractère universel de ces mêmes valeurs (*infra, point 2*). La déclaration de Copenhague de 1973 sur l'identité européenne (*précitée*) affirme que les Etats membres doivent œuvrer pour leur cohésion. Elle mentionne aussi la variété des cultures dans le cadre d'une même civilisation européenne, l'attachement à des valeurs et des principes communs, le rapprochement des conceptions de la vie, la conscience de posséder en commun des intérêts spécifiques et la détermination de participer à la construction européenne,

²³ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, n°6, juin 1983, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, (Stuttgart, 19 juin 1983), p.26, disponible http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_union_europeenne_stuttgart_19_juin_1983-fr-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html.

²⁴ Jean-Christophe BARBATO, Les garanties du respect des valeurs par les Etats membres, in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne* - Onzièmes Journées Jean Monnet, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp.84-85.

en tant qu'éléments qui donnent à l'identité européenne son caractère original et son dynamisme propre²⁵. Ensuite, entendues comme facteurs d'affirmation de l'identité européenne, ces valeurs fondatrices ont vocation à favoriser la naissance d'un socle commun d'adhésion à l'intégration européenne. Enfin, ces valeurs offrent à l'Union une certaine culture politique commune et donc, pour reprendre l'expression de Montesquieu²⁶, une forme d'homogénéité fédérative nécessaire à sa pérennité. Elles se trouvent donc à la base d'une Union européenne constituée à la fois des différents Etats et peuples européens. Ces Etats et ces peuples européens partagent ainsi des principes communs et sont unis par des liens mieux assurés.

En tant qu'idées directrices du processus de la construction européenne, ces valeurs fondatrices sont en principe en symbiose avec les valeurs nationales équivalentes sinon identiques²⁷. En cela, elles participent de l'achèvement de l'œuvre des pères fondateurs à travers la méthode fonctionnaliste d'intégration²⁸ qui devait conduire les Etats membres vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, mais surtout vers une Union politique. Après avoir disparu des textes après Maastricht, la construction d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens de nouveau à l'ordre du jour, du moins si l'on en croit l'écart qui ne cesse de se creuser entre les attentes des peuples européens et les décisions de la classe politique.

Mais ces valeurs, bien que fondatrices, suscitent aussi un questionnement. Par exemple, s'agissant de la liberté, jusqu'où doit-on respecter celle de ceux qui la nient et veulent la supprimer ? L'égalité semble trébucher tant elle est confrontée à des revendications identitaires ou culturelles au nom d'un droit à la différence. Les crises actuelles dans lesquelles certains Etats membres choisissent de se refermer sur eux-mêmes, montrent les limites de la solidarité (*cf infra* partie2). En tant que socle indispensable de la solidarité, la justice n'est pas épargnée. Elle est soumise à rude épreuve face à la méfiance grandissante des citoyens vis-à-vis des élites (dont les juges), à la culture de l'audimat qui exige une rapidité à laquelle n'est pas soumis l'appareil judiciaire, et à l'engorgement des tribunaux. Enfin, la démocratie, elle-même, entendue comme un système d'agencement du pouvoir inspiré par les valeurs et qui exige une implication du citoyen, souffre du désengagement des citoyens. Le taux d'abstention ne cesse de croître élection après élection aussi bien au niveau national qu'europpéen. Comme Léo Tindemans le disait, il s'agit pourtant de « construire un type de société qui nous soit propre, et qui reflète les valeurs qui sont

²⁵ Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne, Conseil européen du 14-15 décembre 1973, point 3.

²⁶ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Tome 1, seconde partie, Livre IX, Chapitre II, Garnier Flammarion, Paris, 1979, pp.266-267.

²⁷ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.75.

²⁸ Gaëlle MARTI, Valeurs communes et pouvoir constituant dans l'Union européenne, in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne* - Onzièmes Journées Jean Monnet, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.103

à la fois l'héritage et la création commune de nos peuples »²⁹. La difficulté avec ces valeurs devient alors celle de déterminer leur spécificité européenne.

2. Valeurs européennes et universelles

Le préambule du Traité de Lisbonne reprend celui du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Dans les deux textes, les Etats membres disent s'inspirer « des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit ».

Cet héritage humaniste européen qui donne naissance à ces valeurs montre bien que les valeurs fondamentales de l'Union européenne trouvent également leur origine, de par leur nature, à l'extérieur de l'Union et dans des instruments internationaux auxquels les Etats membres de l'Union européenne sont parties. C'est ainsi qu'on peut leur attribuer le qualificatif universel, voire les considérer comme des valeurs « universalisables »³⁰. En effet, les valeurs d'égalité et de liberté, dans leurs incarnations constitutionnelles, marquent l'horizon indépassable de l'évolution des sociétés humaines³¹.

Ces valeurs européennes se retrouvent ainsi dans des textes tels que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La révolution française nous a légué la Déclaration de 1789. Dans celle-ci le peuple français, par le biais de ses représentants, reconnaît y exposer « dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ». Cette vocation universelle est explicitement reprise dans le premier article de cette déclaration qui précise que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ». On voit par là toute la difficulté de reconnaître à ces droits une spécificité européenne, encore moins française. L'article 2 de la Déclaration est encore plus explicite lorsqu'il indique que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

²⁹ Rapport Tindemans sur l'Union européenne, *op.cit.*, p. 11.

³⁰ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.74

³¹ Francis FUKUYAMA, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, coll. Histoire, 1992, 452 p. Un extrait du texte anglais est disponible ici <http://www.wesjones.com/coh.htm>; ici cité par Vlad Constantinesco, *op.cit.*, p.74.

Les premiers mots de l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, nous rappellent que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Le premier considérant de son préambule « convoque dans un même souffle la dignité humaine et les droits de l'homme »³². Et pour les désigner, la formule « droits fondamentaux » que nous utilisons souvent recèle quelques paradoxes³³. En effet, la loi qui leur a conféré cette qualité « fondamentale » et qui conduit aujourd'hui, même en droit français, à substituer, au moins partiellement, la notion de « droits fondamentaux » à celle de « droits constitutionnels » n'était dite « fondamentale », à l'origine, que pour mieux souligner les circonstances historiques³⁴ qui avaient présidé à son adoption et avaient justement conduit à lui refuser le titre de constitution. Pour Jürgen Habermas³⁵ « le concept de dignité humaine n'entre dans les textes du droit international qu'au milieu de XX^e siècle, à la fin de la Seconde Guerre mondiale ». Il explique cette apparition dans les textes fondateurs des Nations unies, qui établissent expressément le lien entre les droits et la dignité humaine, par la volonté de répondre aux crimes de masse perpétrés sous le régime nazi et aux massacres de la seconde guerre mondiale. Selon lui, c'est dès le départ que les deux notions sont liées. Finalement, on peut admettre avec lui, que les droits fondamentaux, du fait de leur généralité abstraite, ne peuvent être concrétisés qu'au cas par cas. Plusieurs pays libéraux du monde ont inscrit dans leurs textes officiels (Constitution, loi etc.) une bonne partie des droits fondamentaux énoncés par les textes précités. En Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, tous membres du *Commonwealth*, on retrouve exactement les mêmes dispositions qui sont qualifiées des valeurs communes de l'Union européenne.

Pour ce qui est de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 s'ouvre par une référence explicite à la déclaration universelle précitée en rappelant que « cette déclaration tend à assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits qui y sont énoncés ». Le quatrième considérant du préambule indique que c'est en « réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament » que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont bien voulu adopter ce texte. L'organisation qu'ils forment a pour objectifs la réalisation d'une « union plus étroite entre ses membres, et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des

³² Jürgen HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, p. 133.

³³ Etienne PICARD, « Droits fondamentaux », in *Dictionnaire de la culture juridique*, D. ALLAND et S. RIALS (dir), Paris, Lamy PUF, 2003, p. 544.

³⁴ La révolution de 1789 et les deux guerres mondiales.

³⁵ Jürgen HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, *op. cit.*, pp.135-136.

droits de l'homme et des libertés fondamentales » (troisième considérant). La Convention comporte une formule effectivement très proche de celle des « droits fondamentaux ». Même si elle distingue les notions de « droits » et de « libertés » - comme le fait l'article 53-1 de la Constitution française qui reprend à son compte cette ambiguïté. On peut en effet supposer que ces « libertés fondamentales », étant garanties comme de véritables droits, constituent également de véritables « droits fondamentaux »³⁶.

Quant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son préambule s'ouvre par cette phrase : « les peuples d'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ». Le deuxième considérant de ce préambule précise que « consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union européenne se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Un peu plus loin au cinquième considérant, « la Charte réaffirme les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ». Mais « le respect de la dignité due à tout être humain interdit à l'Etat de disposer d'une personne, quelle qu'elle soit, comme d'un moyen, fût-ce dans le but de sauver la vie d'un grand nombre d'autres personnes »³⁷.

Cette Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a désormais une valeur juridique, contrairement à ses débuts en 2001 lorsqu'elle n'avait été que simplement proclamée. Aujourd'hui, c'est le traité de Lisbonne qui lui octroie cette pleine valeur juridique. Elle comporte sept chapitres, dont chaque énoncé est une somme de droits à la fois visant à l'exhaustivité et cherchant la modernité au regard des évolutions de nos sociétés³⁸. Six chapitres exposent explicitement ces droits fondamentaux : Dignité, Libertés, Egalité, Solidarité, Citoyenneté et Justice. La dignité humaine, le droit à la vie, le droit à l'intégrité, l'interdiction de tout traitement inhumain ou dégradant, l'interdiction de l'esclavage sont des droits dont chacun d'entre nous, au

³⁶ Etienne PICARD, « Droits fondamentaux » in *Dictionnaire de la culture juridique*, *op.cit.*, p.544.

³⁷ Jürgen HABERMAS, La constitution de l'Europe, *op. cit.*, 2012, p. 134.

³⁸ Florence CHALTIEL, Les valeurs de l'Union européenne, *Revue de l'Union européenne*, n°580, juillet-août 2014, p.389.

nom de sa dignité inhérente à sa qualité d'être humain, peut se prévaloir devant tout juge. Droit au respect de sa vie privée et familiale, de ses données personnelles, droit de se marier, liberté, sûreté, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression et d'information, liberté de réunion et d'association, liberté des arts et des sciences, droit à l'éducation, liberté professionnelle et droit de travailler, liberté d'entreprendre, droit de propriété, droit d'asile et protection en cas d'éloignement, autant d'exemples de nos libertés, qui se retrouvent dans tous les textes précités et se déclinent de plusieurs façons. L'égalité par exemple, en tant que principe cardinal, se décline au sein de l'Union européenne en principe générique de non-discrimination : égalité entre les hommes et les femmes, diversité culturelle, linguistique et religieuse, droits de l'enfant, droits des personnes âgées, droit des personnes handicapées. Ce principe cardinal d'égalité nécessite alors d'être associé à un autre principe, la solidarité. Ensemble, ils donnent accès à un certain nombre des droits : à des conditions de travail justes et équitables, à l'interdiction du travail des enfants et protection du travail des jeunes, à la protection de la vie professionnelle et familiale, à la sécurité sociale et l'aide sociale, à la protection de la santé, à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, à la négociation et l'action collective, au service de placement, à la protection en cas de licenciement, à l'accès aux services d'intérêt général, à la protection de l'environnement et à la protection des consommateurs.

Ainsi, les valeurs reprises par les textes européens (traités de l'Union européenne, Charte des droits fondamentaux ou encore la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), sont des droits qui ont principalement vocation à s'adresser à toute personne vivant sur le sol européen indépendamment de sa nationalité. C'est donc aussi parce qu'ils s'adressent à chaque individu que ces droits font partie des principes fondateurs de l'intégration européenne. L'article 6.3 TUE le précise lorsqu'il dispose que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Tous ces textes européens ont des traits communs³⁹ pour leur mise en œuvre : l'existence d'une limitation du pouvoir politique par la règle de droit et par une distribution des pouvoirs publics ; la reconnaissance des droits aux individus, lesquels droits sont opposables à la puissance publique et garantis par des voies effectives de recours. Mais qu'en est-il réellement sur le terrain ?

³⁹ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.74

II. A UNE MISE EN ŒUVRE DIFFERENCIÉE DES VALEURS COMMUNES

Parmi les innovations apportées par le traité de Lisbonne, on compte la consécration, dans l'article 2 TUE, des valeurs de l'Union européenne. L'existence et la proclamation de ces valeurs communes au sein de l'Union européenne « confortent la dynamique d'intégration européenne en assumant la double fonction de légitimation et de protection de l'Union »⁴⁰. Comme l'indique Louis Dubouis⁴¹, la légitimation de l'Union, de ce qu'elle est, de son action, s'opère dans trois directions : vis-à-vis des Etats membres, des citoyens européens et vis-à-vis des Etats tiers. Les Etats membres considèrent avoir simplement délégué des compétences à l'Union, mais que les objectifs poursuivis par elle comme les moyens pour les atteindre correspondent aux objectifs guidant les politiques nationales, notamment le respect des libertés politiques, civiles économiques. Par conséquent, la consécration de ces valeurs communes se fabrique selon « un processus qui implique nécessairement la médiation des Etats »⁴², d'autant plus que l'Union respecte l'identité nationale et doit exercer ses compétences dans le respect des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité (art.4 TUE).

Quant aux citoyens, l'instauration de la citoyenneté européenne favorise d'une certaine façon la diffusion des valeurs communes. Cette citoyenneté se fonde, en effet, sur une partie de ces valeurs comme l'égalité et la liberté⁴³. Par ailleurs, la soumission à ces valeurs de tous les acteurs (Union, Etats et citoyens) garantit que l'Union respecte les droits fondamentaux reconnus dans l'ordre juridique national et international. Enfin, dernier niveau de légitimation, les Etats tiers qui, en dépit du *soft power* européen, savent que l'Union européenne veut, aux termes de l'article 21 TUE, par son action extérieure, contribuer au renforcement de la paix mondiale, ainsi que s'atteler à la promotion des droits de l'homme, du développement durable, et de la solidarité internationale.

Si ces valeurs européennes sont aussi des valeurs universelles, on peut légitimement s'interroger sur la spécificité de leur nature européenne qui en font des valeurs communes, des principes fondamentaux du processus d'intégration européenne. Pour réponse, nous reprendrons ici l'hypothèse de Vlad Constantinesco⁴⁴ selon laquelle le caractère européen des valeurs de l'article 2 TUE réside plus dans leur degré d'effectivité que dans leur nature propre. En effet, il ne

⁴⁰ Louis DUBOUIS, *Conclusions, in Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet*, Sous la direction de Laurence POTVIN-SOLIS, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.433

⁴¹ *Idem*, p.434.

⁴² Voir à ce sujet, Jean-Denis MOUTON, Olivier DUBOS, Frédérique BERROD, Gaëlle MARTI, cités par Louis DUBOUIS, *Conclusions, in Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet*, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 434.

⁴³ Laurence POTVIN-SOLIS, Valeurs communes et citoyenneté européenne : quelles progrès de l'identité de l'Union devant la Cour de justice ?, *in Les Valeurs Communes dans l'Union européenne - Onzièmes Journées Jean Monnet*, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.140.

⁴⁴ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.74

suffit pas de se réclamer de ces valeurs pour les accomplir. La réalité de toutes ces valeurs dépend intrinsèquement de leur degré de réalisation. Ainsi, le maintien de la peine de mort dans nombre d'Etats fédérés des Etats-Unis, ainsi que la non abolition de la liberté de porter des armes infléchissent singulièrement l'effectivité du principe de respect de la dignité humaine. Le respect des valeurs européennes est assuré non seulement par les dispositifs propres à chaque Etat membre, mais aussi par des procédures internationales qui font intervenir des instances juridictionnelles telles que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Partant, l'originalité européenne se trouve consolidée par le fait que l'article 6.2 TUE oblige l'Union à d'adhérer à la Convention européenne de droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une valeur commune, une liberté, une loi ou un droit n'ont de sens que si leur effectivité est garantie. L'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 l'énonçait déjà : « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». L'examen de la mise en œuvre des valeurs communes de l'Union européenne conduit nécessairement à identifier préalablement, les dispositifs prévus par les traités (1) pour assurer cette effectivité, avant de confronter ces dispositifs aux crises actuelles (2).

1. Dispositifs prévus pour garantir l'appropriation des valeurs communes

Les textes communautaires n'ont pas toujours été très explicites sur la mise en place des moyens de prévention contre toute violation des valeurs communes. La démarche a été longue. Chercher à identifier les dispositifs prévus pour favoriser le respect des valeurs communes, conduit inéluctablement à se « référer à l'existence d'une sanction infligée par une autorité supérieure en cas d'infraction »⁴⁵. Cette garantie peut alors se décliner dans plusieurs mécanismes juridiques, politiques ou sociologiques. Le respect de ces valeurs intègre de cette façon l'ensemble des critères d'éligibilité à l'appartenance à l'Union européenne elle-même.

Pour faire partie de l'Union européenne, il faut en faire la demande, mais pour avoir le statut de candidat, il faut remplir les conditions de l'article 49 TUE : « tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ». On ne s'attardera pas ici sur la qualité d'Etat européen qui n'a jamais été précisée par les textes européens. L'histoire récente et la pratique montrent que ce sont

⁴⁵ Jean-Christophe BARBATO, Les garanties du respect des valeurs par les Etats membres, *op.cit.*, p.87.

principalement les critères géographique, culturel et historique⁴⁶ qui sont retenus. Le candidat doit par ailleurs adhérer au Conseil de l'Europe et à la CEDH/LF.

Il existe au sein de l'Union européenne trois types de dispositifs⁴⁷ pour assurer l'effectivité des valeurs :

- Le premier dispositif concerne la Commission européenne en sa qualité de gardienne des traités. Cette fonction permet à la Commission, en tant que garante de l'intérêt général communautaire, de sauvegarder l'acquis communautaire, c'est-à-dire, de tout ce qui a été réalisé depuis le début de l'intégration. Elle doit faire en sorte que les Etats membres, les institutions et les particuliers (personnes physiques et morales) puissent respecter les traités, ici les valeurs communes. Pour l'accomplissement de cette mission, elle est dotée de trois pouvoirs d'information, de prévention et de sanction. Les Etats sont ainsi conviés par l'article 4.3 TUE à lui communiquer les renseignements, lui notifier des mesures ou projets de mesures, lui signaler des situations de fait ou de droit, qui procèdent de leur devoir général de collaboration. De manière spécifique concernant les valeurs, la Commission dispose de deux outils : d'abord une procédure d'alerte et de dialogue en amont (SOLVIT) et, *ultima ratio*, une voie juridictionnelle à travers le recours en manquement.

SOLVIT participe du pouvoir d'information et de prévention de la Commission. C'est un service gratuit et en ligne fourni par l'administration nationale de chaque Etat membre de l'espace économique européenne pour permettre au citoyen de défendre ses droits face à l'administration. Il peut s'agir de formalités administratives discriminatoires voire de l'application de règles ou de décisions injustes. La Commission européenne, par l'intermédiaire de SOLVIT, rappelle aux autorités concernées quels sont les droits du citoyen en vertu de la législation européenne et collabore avec elles pour trouver une solution.

La gardienne des traités dispose aussi d'un second outil, dans le cadre de son pouvoir de sanction : le recours en manquement. Prévu par le traité à l'article 260 TFUE, cette procédure permet à la Commission de recevoir des plaintes et, après vérification, d'engager ou non la procédure de manquement à ses obligations pour un Etat membre. Précisons d'ailleurs que cette procédure n'est pas exclusivement réservée à garantir le respect des valeurs. La Commission européenne doit apporter la preuve d'un manquement effectif de l'Etat incriminé à une obligation précise et inconditionnelle de faire ou de ne pas faire résultant du droit communautaire originaire ou dérivé, comme de la Charte des droits fondamentaux. Elle adresse une mise en demeure à cet

⁴⁶ On se reportera ici au cas du Maroc qui a vu sa demande d'adhésion rejetée, alors que celle de la Turquie acceptée du fait de la présence d'une partie de son territoire sur la péninsule européenne.

⁴⁷ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.77

Etat afin qu'il agisse dans un certain délai pour réparer ce manquement face au respect des valeurs. En cas d'inaction de l'Etat, la Commission lui envoie un avis motivé qui, si elle reste infructueuse, débouchera sur une saisine de la CJUE. La Commission peut mettre fin à l'action tout au long de cette phase, puisque sa décision est discrétionnaire. Ce premier dispositif a pour avantage d'être plus facile et plus encadré juridiquement du fait de l'intervention de la CJUE.

- Le deuxième dispositif c'est le mécanisme de surveillance politique des Etats membres. Ce dispositif, qui a été instauré par l'article 7 du TUE, a progressivement évolué avec les traités suivants. Sous le traité de Lisbonne, la procédure peut être déclenchée sur une proposition motivée soit d'un tiers des Etats membres, soit du Parlement européen, soit de la Commission. Mais c'est le Conseil des ministres, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement, qui peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à ce constat, il doit entendre l'Etat récalcitrant. Par la suite, le Conseil pourra lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure, et restera vigilant dans la mesure où le traité lui demande de régulièrement vérifier si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.

Précisons que le traité ne définit pas exactement ce qu'il faut entendre par « risque clair de violation grave ». Son appréciation relève exclusivement des instances politiques que sont le Conseil européen et le Conseil des ministres, d'où sa lourdeur. En effet, les Chefs d'Etat ou de gouvernement peuvent aussi, selon l'article 7.2 TUE, en statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après approbation du Parlement, constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet Etat à présenter toute observation en la matière. Il s'agit d'une étape ultime et donc plus lourde de conséquence, d'où l'intervention du Conseil européen à l'unanimité, à l'exclusion de l'Etat mis en cause qui ne peut participer au vote. Une fois cette constatation faite, le Conseil de ministres, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet Etat membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

Ce mécanisme n'existe que depuis, voire à cause de l'adhésion des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union européenne en 2004, témoignant peut être là d'une certaine suspicion⁴⁸ des premiers Etats membres vis-à-vis des nouveaux venus. En effet, le traité

⁴⁸ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.77

d'Amsterdam ne comportait en son article 7 que d'une procédure à posteriori permettant de constater une violation grave et persistante des valeurs de l'article 2 et d'éventuellement la sanctionner. Mais le volet sanction était relativement imprécis prévoyant une hypothétique suspension de certains droits découlant du traité tel que le droit de vote du représentant de l'Etat membre récalcitrant. Ce dispositif, éminemment politique, est laissé à la discrétion des pouvoirs politiques sans aucune intervention de la CJUE, si ce n'est que l'Etat mis en cause, peut en vertu de l'article 269 TFUE, la solliciter pour vérifier le respect de la procédure de l'article 7.

- Le dernier moyen est le mécanisme de vérification et de coopération⁴⁹ (MVC). C'est un dispositif récent qui ne vise que deux Etats membres : la Bulgarie et la Roumanie. Ce dispositif participe également de la méfiance qui entoure l'adhésion de ces deux pays, à la suite des PECO, à l'Union. Ils ont entamé les négociations d'adhésion ensemble pour voir leur entrée repoussée de 2004 à 2007, justifié par le fait qu'ils avaient encore beaucoup de progrès à faire. Ce mécanisme ne concerne pas exclusivement les valeurs de l'Union, mais c'est le respect des valeurs telles que la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme qui risquait d'être gravement affecté par la corruption et le dysfonctionnement de leurs systèmes judiciaires respectifs.

C'est la Commission européenne qui a mis en place, en décembre 2006, ce mécanisme de vérification et de coopération comme mesure transitoire pour aider les deux pays à pallier ces insuffisances. Elle a également défini les critères de référence pour évaluer les progrès accomplis. Pour la Roumanie, ces critères concernent l'efficacité et la transparence du système judiciaire, des institutions clés dans des domaines comme l'intégrité et la lutte contre la corruption à tous les niveaux et la prévention de la corruption. Tandis que pour la Bulgarie ils traitent de questions telles que l'indépendance, le professionnalisme et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre la corruption et les mesures prises contre le crime organisé.

Concrètement, il s'agit d'une mise en surveillance semestrielle de l'évolution des institutions et de la législation, notamment face à la corruption, la criminalité, le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Compte tenu de la situation interne de ces pays face à ces fléaux, on peut se satisfaire de l'existence de ce mécanisme, tout en relevant que cette existence même contrevient, dans son esprit⁵⁰, au principe d'égalité entre Etats membres proclamé à l'article 4.2 du TUE. C'est ainsi que le ministre Roumain de la justice⁵¹, réclamait le 12 janvier 2012, la levée de ce dispositif. Les deux Etats membres sont ainsi mis sous pression européenne qui peut, on le verra plus loin, aboutir à

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en, consultée le 14 juin 2017.

⁵⁰ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.79

⁵¹ <http://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/la-roumanie-reclame-la-fin-du-mecanisme-de-cooperation-et-de-verification/> consultée le 14 juin 2017.

un repli sur soi, à un rejet de l'Union européenne et à attiser le nationalisme qui refait surface dans nombre d'Etat membre aujourd'hui.

2. Comment les valeurs communes résistent-elles aux crises actuelles ?

Le système communautaire repose désormais sur l'obligation faite aux Etats membres de respecter et de promouvoir les valeurs de l'Union. Les pays candidats à l'adhésion doivent également s'y soumettre. Partant, cette adhésion place le nouvel Etat membre, comme les anciens, sous le regard à la fois des autres Etats membres et des institutions de l'Union (Commission, Conseils et Cour de justice).

Toutefois, le droit de l'Union européenne (art.4§2 TUE) oblige l'Union à respecter l'identité nationale de ses Etats membres. Face au respect des valeurs communes, la défense de l'identité nationale peut alors être invoquée par un Etat membre afin de tenter de justifier son manquement aux valeurs de l'article 2. Or, ce serait faire œuvre d'une double omission⁵² : d'abord l'inscription de la notion d'identité nationale dans le traité l'intègre dans la compétence d'interprétation de la CJUE. Ensuite, ces valeurs fondamentales « constituent la structure portante de l'Union européenne, dans le cadre de laquelle les Etats membres peuvent protéger et déployer leur propre identité nationale »⁵³.

Cela étant dit, rappelons par ailleurs que l'Union européenne vit depuis la fin des années quatre-vingt-dix une période de turbulence qualifiée par le président Juncker, en janvier 2015, de « polycrise insuffisamment maîtrisée ». En effet, à la suite de la crise économique et financière de 2008, une crise institutionnelle s'est ajoutée, marquée par un manque de leadership européen et un déficit démocratique. A tout cela se sont annexés la crise migratoire et le brexit. Dès lors, il devient courant de voir la presse signaler un écart entre ces valeurs fondamentales européennes et des comportements nationaux. La question du respect de l'effectivité de celles-ci se pose alors avec acuité. Pour illustrer cette interprétation différenciée des valeurs fondamentales de l'Union européenne, on s'attardera sur les deux crises suivantes : la défense de l'identité nationale (a) et la crise migratoire (b).

⁵² Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.76.

⁵³ Rapport Tavares sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012) (2012/2130(INI)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Doc. A7-0229/2013 du 24 juin 2013, p.8.

a) La défense de l'identité nationale

Dans les situations suivantes, les valeurs fondamentales ont été, sinon violées, du moins exposées à un risque majeur de violation, et cela dans cinq Etats membres de l'Union européenne : Autriche, Hongrie, Pologne, Bulgarie et Roumanie.

Le cas de l'Autriche⁵⁴ est le premier illustrant la difficulté de l'Union à faire correctement fonctionner son dispositif garantissant le respect de ses valeurs communes. Il s'agit, de l'accession des membres d'un parti d'extrême droite, dirigé par Jorg Haider, au gouvernement autrichien suite à sa victoire aux législatives de 1999. Cette affaire a démontré l'incapacité de l'Union d'agir directement puisqu'en réalité, ce sont quatorze gouvernements qui ont conjointement décidé de réagir contre cette nouvelle donne. A l'époque, le traité d'Amsterdam ne contenait pas à proprement parler de dispositif d'avertissement encore moins de sanction. Il n'en demeure pas moins que cette accession au pouvoir se faisait suite à des élections démocratiques, ce qui rendait l'action plus délicate encore. Le groupe des quatorze a alors opté pour un isolement diplomatique de l'Autriche tant que cette participation continuait d'être en vigueur. Cette crise n'a pris fin que suite aux recommandations d'un comité d'experts dépêché sur place par les quatorze et nommé par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans leurs conclusions, les experts ont finalement reconnu que le gouvernement autrichien était « respectueux des valeurs communes européennes »⁵⁵. Les membres du Conseil européen après avoir décidé ces sanctions symboliques contre l'Autriche, vont finir par constater que ce gouvernement ne menaçait pas les libertés fondamentales, mettant ainsi fin, aux sanctions décidées dans la hâte⁵⁶.

C'est à la suite de ce dysfonctionnement que les Etats membres se sont mis d'accord pour améliorer le dispositif de l'article 7. Alors président de la Commission, José Manuel Barroso que l'on n'a pas entendu durant cette crise, va relever dès 2012 « les limites de notre système institutionnel » et appeler l'Union à se doter d'un « arsenal mieux conçu qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l'option nucléaire de l'article 7 du traité »⁵⁷. Une modification de l'article 7 fut faite par le traité de Nice permettant au « Conseil statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres et après approbation du Parlement

⁵⁴ Voyez sur cette affaire les analyses de Vlad Constantinesco, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.78, Jean-Christophe Barbato, Les garanties du respect des valeurs par les Etats membres, *op.cit.*, p.96 ; Simon Labayle, Respect des valeurs de l'UE en Pologne: première application du nouveau cadre pour renforcer l'état de droit, *in European Forum*, 15 October 2016, Vol. 1, 2016, No 3, p. 1284 disponible sur www.europeanpapers.eu. doi: 10.15166/2499-8249/78

⁵⁵ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.78.

⁵⁶ Tanguy SÉNÉ, « Renaud DEHOUSSE : Droit communautaire et sanction(s) de la législation hongroise », *Nouvelle Europe* [en ligne], jeudi 16 février 2012, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1426>, consulté le 13 juin 2017

⁵⁷ José Manuel BARROSO, *Discours sur l'état de l'Union 2012*, 12 septembre 2012, Speech/12/596.

européen, de constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2 ». Cette modification n'a pas produit les effets escomptés.

La crise hongroise va à nouveau mettre le dispositif à rude épreuve. Fidesz, le parti du premier ministre hongrois, va remporter les élections législatives en avril 2010, obtenant la majorité absolue et donnant ainsi pleins pouvoirs à Viktor Orban. Il va s'employer à modifier en profondeur l'ordre constitutionnel hongrois : le 11 mars 2013 le Parlement hongrois a amendé la Loi fondamentale hongroise et adopté plusieurs lois dites « cardinales »⁵⁸ vu qu'elles ne sont révisables qu'à une majorité des deux tiers comme la révision constitutionnelle. Ces nouvelles dispositions paraissent contraires aux standards constitutionnels européens, notamment concernant⁵⁹ l'indépendance des banques centrales, la non-discrimination en fonction de l'âge et l'indépendance des autorités de surveillance de la protection des données.

Le Parlement européen, la Commission européenne, la CJUE, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et la CEDH se sont mobilisés. A la Commission européenne qui lui demandait se mettre en conformité avec les principes démocratiques de l'Union, le gouvernement hongrois a répondu qu'il se conformerait aux normes et aux règles de l'Union. En mars 2013, Guido Westerwelle, Ministre allemand des affaires étrangères, va déclarer qu'il est « important que tous les pays de l'UE comprennent que nous appartenons à une communauté de valeurs »⁶⁰.

Le Parlement européen va adopter, le 16 février 2012, une résolution⁶¹ dans laquelle il exprimait de graves inquiétudes quant à la situation hongroise, en particulier concernant l'exercice de la démocratie, l'état de droit, le respect et la protection des droits de l'homme et des droits sociaux, et le système d'équilibre des pouvoirs. La Commission, gardienne des traités, était appelé à surveiller attentivement les éventuelles modifications et la mise en œuvre des lois en question ainsi que leur conformité avec la lettre et l'esprit des traités européens (point 4 de la résolution).

Après une mise en demeure et un avis motivé⁶², la Commission européenne a saisi la CJUE à deux reprises : d'abord, le 7 juin 2012, concernant la loi limitant de manière radicale l'âge de retraite des juges hongrois de 70 à 62 ans. Selon le gouvernement hongrois le but était d'harmoniser les règles en la matière et de favoriser l'accès de jeunes juristes hongrois aux

⁵⁸ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.*, p.80.

⁵⁹ Tanguy SÉNÉ, « Renaud DEHOUSSE : Droit communautaire et sanction(s) de la législation hongroise », *Nouvelle Europe* [en ligne], jeudi 16 février 2012, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1426>, consulté le 13 juin 2017.

⁶⁰ <https://www.theglobeandmail.com/news/world/eu-sweats-over-how-to-bring-hungary-into-line/article9669926/> consultée le 14 juin 2017.

⁶¹ Résolution du Parlement européen du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie, P7_TA(2012)0053 (2012/2511(RSP)). Une première résolution a été prise le 5 juillet 2011 sur le même sujet.

⁶² Le 12 décembre 2011, la commissaire européenne à la Justice, Viviane Reding, adressa aux autorités hongroises une lettre qui faisait état de ses préoccupations concernant la question de l'âge du départ à la retraite des juges. Le 17 janvier 2012, la Commission décida d'ouvrir une procédure d'infraction « accélérée » contre la Hongrie. L'avis motivé fut adressé le 7 mars 2012.

tribunaux. Dans un arrêt du 6 novembre 2012, la Cour⁶³ va conclure à l'existence d'une discrimination directe fondée sur l'âge et donc contraire à la directive⁶⁴ 2000/78. Ensuite, la Cour a été saisie pour le manque d'indépendance de l'autorité hongroise chargée de veiller à la protection des données personnelles conformément à la directive 95/46 du 23 novembre 1995. Dans un arrêt du 8 avril 2014, la Cour⁶⁵ va condamner la Hongrie pour manquement à ses obligations en vertu de cette directive.

De son côté, la Commission de Venise a rendu un avis sur la nouvelle Constitution hongroise. Elle y déclare que « diverses sources indiquent que cette disposition va contraindre quelque trois cents juges parmi les plus chevronnés à prendre leur retraite [...], ce qui va créer trois cents vacances à pourvoir. Cela pourrait entraver le fonctionnement des tribunaux, compromettre la continuité et la sécurité juridique, mais aussi ouvrir la voie à des ingérences dans la composition du pouvoir judiciaire »⁶⁶.

La Cour européenne des droits de l'homme a, le 23 juin 2016, condamné la Hongrie dans une affaire opposant l'ancien président de la Cour suprême hongroise, Andras Baka, à son gouvernement. La CEDH a donné raison à ce magistrat, en concluant que son limogeage avait obéi à des motifs politiques et non pas, comme le plaidait Budapest, à la nécessité de restructurer l'autorité judiciaire. En effet, d'après la CEDH « *les faits et l'enchaînement des événements dans leur ensemble corroborent la thèse du requérant selon laquelle la cessation prématurée de ses fonctions [...] était liée aux points de vue et critiques qu'il avait publiquement exprimés* »⁶⁷. Le Conseil de l'Europe vient récemment de retoquer les obligations et les sanctions prévues par la loi hongroise sur les ONG⁶⁸.

Cette situation, qui perdure depuis sept ans, montre à quel point l'Union se montre réticente à utiliser la procédure de l'article 7. Ceci, alors que, dans sa résolution du 15 décembre 2010 sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE, le Parlement européen souhaitait déjà « qu'il soit donné suite à la communication de 2003 sur l'article 7 TUE qui demandait de définir un moyen transparent et cohérent de réagir aux éventuelles violations des droits de l'homme et d'utiliser de façon pertinente cet article 7 ». Jean-Paul Jacqué explique cette lenteur : « l'Europe est faite pour les temps calmes. Son mode de fonctionnement fondé sur le consensus ne permet guère l'anticipation et ne facilite pas l'efficacité. Il est plus réactif qu'anticipateur »⁶⁹.

⁶³ CJUE, Arrêt du 6 novembre 2012, *Commission / Hongrie* (C-286/12) ECLI:EU:C:2012:687.

⁶⁴ Directive 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JOCE, L 303 du 2 décembre 2000, pp.16.

⁶⁵ CJUE, Arrêt du 8 avril 2014, *Commission / Hongrie* (C-288/12) ECLI:EU:C:2014:237.

⁶⁶ Commission de Venise, 17-18 juin 2011, CDL-AD(2011)016), point 108.

⁶⁷ CEDH, *affaire Baka c. Hongrie*, Cour (Grande Chambre), 23 juin 2016, n° 20261/12. Lire en ligne <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/GRANDCHAMBER/2016/CEDH001-164530> consultée le 14 juin 2017.

⁶⁸ *Bulletin quotidien Europe*, n°11806, 13 juin 2016, p.1.

⁶⁹ Jean-Paul JACQUE, *Crise des valeurs dans l'Union européenne ? RTDE* n°2 8 août 2016, p.217.

La Commission européenne a initié la révision de cette procédure de l'article 7 TUE. Le nouveau cadre, présenté le 11 mars 2014, vise à renforcer l'état de droit. Conçu comme une étape préalable à un éventuel recours à l'art.7, il entend améliorer l'efficacité de la protection des valeurs qui fondent l'Union, et à en corriger certaines des faiblesses révélées par les « affaires » autrichienne puis hongroise. Un outil d'alerte précoce⁷⁰ est prévu permettre à la Commission d'entamer un dialogue avec l'Etat membre concerné afin d'empêcher toute escalade dans les menaces systémiques envers l'Etat de droit. Pour la Commission, la notion d'état de droit est une véritable « clé de voûte » de l'ensemble du système de valeurs sur lequel repose l'Union. Ce dispositif a évolué aujourd'hui dans ce sens que désormais une phase préventive a été introduite permettant à l'Etat membre suspect de présenter ses observations. En dépit de cela, il faut souligner la persistance de l'imprécision dans la phase de sanction. En cas de décision de suspension des droits de l'Etat incriminé, le Conseil doit, par exemple, tenir compte des conséquences de sa décision sur un certain nombre des droits et obligations des personnes physiques et morales (art.7§3 TUE).

La Pologne s'est également illustrée dans une interprétation différenciée des valeurs européennes lors de l'arrivée au pouvoir, à l'automne 2015, du gouvernement du parti Droit et justice (*PIŚ*). Deux réformes importantes ont été mises en place : la première, datée du 24 décembre 2015, révisait la composition et le mode de fonctionnement du Tribunal constitutionnel polonais, en y plaçant cinq nouveaux juges, malgré l'opposition du président de cette haute juridiction. La seconde réforme, du 30 décembre 2015, mettait immédiatement fin aux mandats des membres des directions et des conseils de surveillance de la radio et télévision publiques, leur nomination relevant désormais du ministre du Trésor. Cette fois-ci, sans attendre que les germes⁷¹ ne se propagent, la Commission européenne pris les devants. Frans Timmermans, son premier vice-président et commissaire en charge de l'état de droit et de la Charte des droits fondamentaux, réclama, dès le 23 décembre 2015, des explications sur la situation en cours aux autorités polonaises. Une lettre officielle fut envoyée par la Commission le 30 décembre. Elle entendait ainsi mettre en œuvre le nouveau dispositif de 2014. L'ensemble du processus est fondé sur un dialogue permanent entre la Commission et l'Etat membre concerné. La Commission doit tenir le Parlement européen et le Conseil régulièrement informés.

La Commission européenne a lancé en janvier 2016 une procédure formelle⁷² de surveillance du respect de l'état de droit en Pologne et s'engageait à examiner l'avis que la Commission de Venise rendrait sur ce sujet. Suite à cette démarche de la Commission, les

⁷⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_fr.htm consultée le 13 juin 2017.

⁷¹ Simon LABAYLE, Respect des valeurs de l'UE en Pologne, *op.cit.*, p.1286.

⁷² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_fr.htm, consultée le 13 juin 2017.

autorités polonaises vont, dans deux lettres datées, l'une du 7 janvier 2016 sur le pluralisme des médias, et l'autre du 11 janvier 2016 sur la réforme du Tribunal constitutionnel, répondre en réfutant toute atteinte aux valeurs de l'Union. A l'occasion de la journée de l'Europe, plus de 240 000 personnes ont manifesté contre le gouvernement, le samedi 7 mai 2016, afin de « témoigner de leur attachement aux valeurs européennes⁷³ et contre « l'appropriation de l'Etat » par *PIŚ*.

En dépit de toute cette agitation, le gouvernement polonais n'a pas pris les mesures concrètes qui s'imposent pour remédier aux inquiétudes de la Commission. Selon Jarosław Kaczyński, « le Tribunal est un organe politique... il est difficile de trouver un fondement constitutionnel à ce qu'il fait », ses décisions étant « des actes de caractère privé auxquels, en aucun cas, on ne pourrait donner force de loi »⁷⁴. Le président du Conseil européen, Donald Tusk⁷⁵, polonais lui-même, a appelé le gouvernement polonais à respecter « la population, les principes et les valeurs constitutionnelles ». Fin juillet 2016, la Commission a donné trois mois à Varsovie pour revoir les mesures prises à l'égard du Tribunal constitutionnel polonais. Les conservateurs au pouvoir considèrent cette instance comme un rempart de l'opposition qui risque de freiner leurs réformes. Il faut reconnaître que dans cette affaire, « l'Union européenne a ses propres responsabilités, à la fois en ayant exigé un certain nombre de politiques très dures au niveau social, et d'autre part, en ayant fermé les yeux. On a laissé Viktor Orbán mener sa politique, le Parti populaire européen (PPE) dont V. Orbán est membre, s'est tu. Alors, si on n'a pas condamné V. Orbán à l'époque, pourquoi condamner J. Kaczyński aujourd'hui »⁷⁶. A ce jour ce litige est toujours en cours.

Enfin, le cas particulier des deux pays, la Bulgarie et la Roumanie mis sous surveillance pour non adaptation de leurs pratiques aux valeurs communes depuis dix ans (2007-2017). Le Conseil des ministres a précisé que le mécanisme de vérification et de contrôle (MVC) cessera de s'appliquer lorsque, pour Bulgarie, les six critères de référence applicables auront été remplis de manière satisfaisante. Ces critères⁷⁷ couvrent des questions concernant l'indépendance et la responsabilité du pouvoir judiciaire, la définition d'un cadre juridique clair, les réformes judiciaires, l'intégrité et la lutte contre la corruption⁷⁸ et la criminalité organisée.

⁷³ *Bulletin Quotidien Europe*, n°11467, 14 janvier 2016.

⁷⁴ <http://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/etat-de-droit-la-pologne-refuse-de-ceder/>, consultée le 14 juin 2017.

⁷⁵ <http://www.euractiv.fr/section/politique/news/tusk-invokes-dictatorship-in-his-native-poland-as-protests-continue/> consultée le 14 juin 2017.

⁷⁶ Jean-Michel DEWAELE, https://www.rtf.be/info/monde/detail_etat-de-droit-la-pologne-traîne-la-commission-europeenne-s-impatiente?id=9524891, consultée le 14 juin 2017.

⁷⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, Bruxelles, le 25.1.2017 COM(2017) 43 final {SWD(2017) 24 final}, p.2

⁷⁸ Dans les TPI, Arrêt du 15 septembre 2016, Klyuyev / Conseil (T-340/14) (cf. points 87, 88) et Arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovich / Conseil (T-346/14) (cf. points 97, 98), le TPI a considéré que la lutte contre la corruption faisait partie des critères relevant de l'Etat de droit.

Dans son dernier rapport⁷⁹ au Parlement européen et au Conseil sur l'application du MVC, la Commission européenne a constaté que « au cours des dix dernières années, la progression globale n'a pas été aussi rapide qu'espéré et nombre de défis de taille doivent encore être relevés. Le nouveau gouvernement devra faire avancer les réformes pour garantir l'irréversibilité des résultats. La rapidité du processus dépend de la vitesse à laquelle la Bulgarie sera en mesure de les atteindre de manière irréversible. Dès lors, elle invite la Bulgarie à prendre des mesures visant à mettre en oeuvre les recommandations contenues dans ce rapport ». Une évaluation des progrès réalisés sera faite vers la fin 2017.

Quant à la Roumanie, les rapports MVC de la Commission pour les années 2014, 2015 et 2016 ont mis en évidence une tendance positive et un solide bilan indiquant des progrès considérables et une irréversibilité croissante des réformes réalisées au titre du mécanisme. Pour ce pays il y a quatre critères d'évaluation : un système judiciaire indépendant, impartial et efficace ; l'établissement d'une agence pour l'intégrité chargée de la vérification des avoirs, des incompatibilités et conflits d'intérêts ; les allégations de corruption à haut niveau ; d'autres mesures de prévention et de lutte contre la corruption, en particulier au sein des autorités locales. Dans le dernier rapport de 2016, la Commission a toutefois refusé de conclure au respect satisfaisant des critères de références. Partant, elle a formulé des recommandations⁸⁰ « axées sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte à l'endroit des autorités roumaines, ainsi que sur les garde-fous internes nécessaires pour garantir le caractère irréversible des résultats. Cette irréversibilité sera aussi appuyée par le développement de mécanismes de compte rendu et de responsabilisation qui resteront en place une fois que le MCV cessera de s'appliquer ».

En analysant de plus près ces cas de crises, on peut faire les deux observations⁸¹ suivantes. La première est que les PECO semblent avoir un problème d'acculturation politique par rapport à leur adhésion à l'Union européenne. La longue période durant laquelle ils ont été sous la domination soviétique a marqué leur façon de concevoir et de faire de la politique. Par conséquent, et c'est la seconde observation, ils gardent très vif dans leur mémoire collective le sentiment de leur liberté retrouvée depuis qu'ils se sont libérés de la tutelle soviétique. Dans ce contexte, toute intervention de l'Union peut être jugée comme « extérieure ».

On se souviendra que la France a également été confrontée à la violation des valeurs avec l'affaire de Roms en 2010, lorsque le gouvernement français s'employait à expulser ces citoyens

⁷⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, Bruxelles, le 25.1.2017 COM(2017) 43 final {swd(2017) 24 final}, p.15.

⁸⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, Bruxelles, le 25.1.2017 COM(2017) 44 final {SWD(2017) 25 final}, p.16.

⁸¹ Vlad CONSTANTINESCO, Les valeurs de l'Union : quelques précisions et mises à jour complémentaires, *op.cit.* p.80.

de l'Union. Madame Viviane Reding, alors Commissaire européenne, n'a pas manqué de rappeler clairement à la France son obligation de respecter les valeurs communes. De ce point de vue, qu'ils soient anciens ou nouveaux, les Etats membres de l'Union n'assurent pas toujours la promotion et la défense effectives des valeurs communes, notamment face aux migrants.

b) La crise migratoire

L'Union européenne a le devoir de protéger les populations dans le besoin. Ce devoir est inscrit dans la charte des droits fondamentaux⁸² et dans le traité (art. 67-80 TFUE). Il s'agit là d'une obligation internationale en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Par ailleurs, l'Union s'est engagée, au titre de l'article 3§2 du TUE d'offrir « à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Jusque là, l'Union arrivait tant bien que mal à équilibrer son action à la fois en direction de ceux qui vivent sur son territoire, et de ceux qui veulent y trouver refuge. L'avènement du printemps arabe en janvier 2011 mais surtout des crises libyenne (février 2011) et syrienne (mars 2011) vont perturber cet équilibre au point que l'Union semble désormais prise au piège de la défense de ses propres valeurs.

En effet, on aurait pu penser que forte de ses valeurs et convaincue du rayonnement de son rôle sur la scène internationale, l'Union porterait une attention particulière à cette nouvelle crise. Or, dans le domaine de l'immigration et d'asile au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union opère une régression, passant d'un traitement égal de toute personne selon les exigences des droits fondamentaux, à un traitement équitable⁸³ de ressortissants tiers en séjour régulier dans les Etats membres (art.79 TFUE). Et il n'est ici question que du séjour régulier, que dire des clandestins et irréguliers ? Il s'établit ainsi une pratique de la politique d'immigration et d'asile « à géométrie variable » quant à l'application des droits fondamentaux d'envergure universelle.

Dans sa résolution⁸⁴ du 28 avril 2015, le Parlement européen a réaffirmé la nécessité pour l'Union de répondre aux récentes tragédies survenues en Méditerranée en se fondant sur le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités. Compte tenu de la situation d'urgence actuelle et de l'engagement qui a été pris de renforcer la solidarité et la responsabilité, le

⁸² Considérant 5 du Préambule et les articles 18 et 19.

⁸³ Fabienne GAZIN, Les valeurs dans le cadre des politiques d'asile, visa, immigration et franchissement des frontières : quelle place réelle pour la liberté, la sécurité et la justice ? in *Les Valeurs Communes dans l'Union européenne* - Onzièmes Journées Jean Monnet, Sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.247.

⁸⁴ Résolution du Parlement européen du 29 avril 2015 sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne (2015/2660(RSP))

Conseil européen a convenu en particulier de la relocalisation temporaire et exceptionnelle sur deux ans, depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres Etats membres, de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, à laquelle tous les Etats membres participeraient. Ce programme temporaire de relocalisation d'urgence a été institué par deux décisions⁸⁵ du Conseil adoptées en septembre 2015. La première décision n°2015/1523 s'applique aux personnes qui arrivent sur le territoire de l'Italie ou de la Grèce du 16 septembre 2015 au 17 septembre 2017, ainsi qu'aux demandeurs étant arrivés sur le territoire de l'un ou l'autre de ces Etats membres à partir du 15 août 2015. La seconde décision n°2015/1601, s'applique aux personnes qui arrivent sur le territoire de l'Italie et de la Grèce entre le 25 septembre 2015 et le 26 septembre 2017, ainsi qu'aux demandeurs qui sont arrivés sur le territoire de ces Etats membres à partir du 24 mars 2015. Au total, entre mai et septembre 2015, la Commission⁸⁶ européenne a proposé des mesures permettant d'alléger la pression pesant sur les Etats les plus touchés (la Grèce, l'Italie et la Hongrie). Il s'agissait de relocaliser 160 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale dans d'autres Etats membres de l'UE.

Les pays de Visegrad⁸⁷ réunis à Prague le 15 février 2016 pour discuter de l'efficacité des mesures proposées par la Commission européenne pour contrer la crise des réfugiés, ont estimé que les frontières grecques avec la Bulgarie et la Macédoine devraient devenir la nouvelle frontière de l'UE, parce que la Grèce ne parvenait pas à limiter le nombre d'arrivées sur ses îles. A cette occasion, des propos attentatoires aux valeurs ont été tenus par ces responsables. Ainsi, le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, affirmait que « nous avons été occupés pendant cent cinquante ans par les Ottomans, [...] La Hongrie ne peut donc pas accepter de réfugiés musulmans »⁸⁸. A son tour, en pleine crise, le Premier ministre slovaque, Robert Fico, n'acceptait de recueillir de migrants que sur la base du volontariat, et à condition qu'ils soient chrétiens. Mais cela n'est pas l'apanage de ces pays, puisque plus au nord, le parlement danois⁸⁹ a examiné un projet de loi autorisant le gouvernement à confisquer les objets de valeurs des réfugiés afin de financer leur séjour sur son sol le temps du traitement de leur demande d'asile.

A la suite de discussions avec les Etats membres et compte tenu de leurs pratiques consistant à sous-traiter les demandes de visa et d'asile par des organismes et des sociétés privés

⁸⁵ Décision 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, L 239 du 15 septembre 2015, pp.146-156 et Décision 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, n°L248 du 22 septembre 2015.

⁸⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_fr.htm, consultée le 15 juin 2017.

⁸⁷ Il s'agit des pays suivants : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/les-pays-de-visegrad-veulent-revoir-les-frontieres-de-lue/>, consultée le 15 juin 2017.

⁸⁸ http://www.liberation.fr/planete/2015/09/13/en-hongrie-la-haine-instillee-dans-les-esprits_1381804 consultée le 15 juin 2017.

⁸⁹ <http://www.courrierinternational.com/article/europe-le-danemark-prevoit-bien-de-confisquer-les-bijoux-des-migrants> consultée le 15 juin 2017.

dans des Etats tiers, la Commission a proposé d'ajouter à la liste de l'UE de pays qualifiés « d'origine sûrs » l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. Ces pays remplissent semblent-ils, les critères communs fixés par la directive 2013/32 relative aux procédures d'asile pour qu'un pays soit considéré comme sûr. L'Union se rassure en se donnant une bonne conscience lorsqu'elle avance que ces pays sont parties aux grands traités internationaux relatifs aux droits de l'homme; et le Conseil européen a désigné comme pays candidats ceux d'entre eux, soit une majorité, qui remplissent ce que l'on appelle les «critères de Copenhague». C'est ainsi qu'un accord UE-Turquie a été signé en mars 2016 avec pour but de freiner les arrivées de migrants dans l'Union européenne, via la Grèce essentiellement, en les renvoyant en Turquie. En janvier 2017, la présidence Maltaise a proposé un accord UE-Libye sur le modèle de l'accord avec la Turquie. Mais la Turquie d'Erdogan peut-elle encore être maintenue dans la liste des pays sûrs ? Quant à la Libye, il est illusoire de penser qu'il y a un gouvernement qui contrôle l'ensemble du territoire. Le piège semble s'être complètement refermé sur l'Union qui n'arrive pas à surmonter cette crise pendant que des pays tiers, plus petits et moins regardants sur les valeurs universelles, parviennent avec des moyens très réduits à accueillir plus de réfugiés qu'elle même (Liban, Ouganda⁹⁰). « L'Europe devrait s'inspirer de l'Ouganda et d'autres pays africains qui ont gardé leurs frontières ouvertes au lieu de se spécialiser dans l'érection de murs et de barbelés », a ainsi commenté le Secrétaire général du HCNUR, Jan Egeland. Le Liban, quant à lui, accueille plus d'un million de réfugiés syriens qui représentent près du quart de sa population.

L'article 3 de la convention de Genève de 1951 prévoit que les Etats membres ne soumettent pas les réfugiés à des discriminations fondées sur leur race, leur religion ou leur pays d'origine. La Cour de justice a développé une jurisprudence qui vise à concilier les différents objectifs en présence et le respect des droits fondamentaux des ressortissants tiers concernés⁹¹. On s'aperçoit que l'interprétation juridictionnelle, à l'aune des droits fondamentaux, maintient une harmonisation là où les Etats agissent de manière isolée. Certains Etats membres ne semblent

⁹⁰ L'Ouganda a accueilli en 2016 plus de réfugiés par jour que certains pays des plus riches de l'Union européenne en... un an, <http://revue-afrique.com/ouganda-accueil-refugies-exemple/> consultée le 15 juin 2017. Au moins 490 000 personnes ont franchi la frontière séparant ce pays du Soudan du Sud l'année dernière, soit 25% de plus que le nombre de personnes ayant risqué leur vie pour traverser la Méditerranée et atteindre l'Europe, selon les données confirmées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR/UNHCR).

⁹¹ Voyez, CJUE, gde ch., 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, renvoyant aux arrêts *El Dridi* du 28 avril 2011, (C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268) et *Achughbaban*, du 6 décembre 2011 (C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807), not. aux pts 75 et 76 de l'arrêt selon lesquels : « Il résulte tant du devoir de loyauté des Etats membres, découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE et rappelé au point 56 de l'arrêt *El Dridi* (...), que des exigences d'efficacité énoncées notamment au considérant 4 de la directive 2008/115 que l'obligation imposée aux Etats membres par l'article 8 de cette directive de procéder, dans les hypothèses visées au paragraphe 1 de cet article, à l'éloignement doit être remplie dans les meilleurs délais (...). Or, cette obligation ne serait pas respectée si l'éloignement se trouvait retardé en raison du fait que, après le rejet en première instance de la demande de protection internationale, une procédure telle que celle décrite au point précédent doit être reprise non au stade où elle a été interrompue, mais à son début ». Voyez encore CJUE, gde ch., 7 juin 2016, *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408. De même, voyez CEDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et a. c./Italie*, Req. n° 27765/09.

toujours pas disposés à mettre en pratique leur engagement, la Commission européenne a lancé, le 14 juin 2017, une mise en demeure contre trois Etats membres (Hongrie, Pologne et République Tchèque) « pour non-respect des obligations qui leur incombent en vertu des décisions du Conseil en matière de relocalisation adoptées en 2015 »⁹². Ces Etats membres s'adonnent chacun à une adaptation des valeurs de l'Union aux exigences d'une politique nationale du moment. De ce fait, la valeur solidarité devient victime de cette interprétation différenciée des valeurs communes. On assiste alors, sous couvert d'une défense de l'identité nationale, à une montée des populismes et des nouvelles formes de nationalisme vantant le repli sur soi, en totale contradiction avec l'esprit d'ouverture qui caractérise l'œuvre des pères fondateurs.

Au terme de cette étude, il apparaît clairement que l'Union européenne dispose effectivement d'une série de valeurs qui sont affirmées et proclamées par ses textes. L'effectivité de ses valeurs souffre aujourd'hui, dans un contexte de crise globale touchant le cœur même du projet d'intégration européenne, et suscite une vive inquiétude quant à la régression démocratique qui peut en découler. Les crises évoquées ici ne sont pas insurmontables pour l'Union et ses Etats membres. Toutefois, elles nécessitent une action conjuguée de tous les acteurs européens (Etats, institutions de l'Union et société civile). Mais l'absence d'une réponse forte et adaptée des Etats membres et des institutions européennes fait courir le risque d'une surenchère de mesures nationales qui ne seront pas toujours respectueuses des valeurs communes. Nous savons, par ailleurs, que toutes ces crises évoquées ici ne peuvent plus trouver des solutions appropriées dans le cadre des « forteresses nationales ».

Le décalage entre l'énoncé des textes et leur mise en œuvre devient flagrant notamment en matière migratoire où la coopération européenne en matière d'immigration irrégulière semble répondre d'abord à un principe de réalisme et d'opportunisme politique⁹³. Il y a peu d'indices d'un projet de sécurisation de l'immigration qui aurait été défini préalablement puis mis en œuvre. On assiste plutôt à une conjonction de stratégies nationales aboutissant à un accord politique autour d'un phénomène spécifique, conforme aux difficultés de la négociation politique dans la sphère européenne.

⁹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_fr.htm, consultée le 14 juin 2017.

⁹³ Denis DUEZ, « L'Europe et les clandestins : la peur de l'autre comme facteur d'intégration ? », *Politique européenne* 2008/3 n°26, p. 112. DOI 10.3917/poeu.026.0097.

Le Parlement européen, à travers le Rapport Tavares⁹⁴, a tenté d'apporter sa contribution à la sauvegarde et à la défense de ces valeurs communes. Il a ainsi appelé à une révision des traités afin de pouvoir clairement distinguer la phase initiale d'évaluation des risques, de la procédure de sanction qui devra être plus efficace lorsque la violation sera réelle et grave (§77). Le Parlement a aussi réaffirmé que la mise en place d'un tel mécanisme pourrait impliquer de repenser le mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'action reste invisible. Il souhaite renforcer son rôle de manière à inclure le contrôle régulier du respect, par les Etats membres, de l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Le Parlement invite à une réflexion commune et un débat au sein de l'Union européenne sur les moyens adéquats dont il faudrait doter l'Union pour remplir effectivement ses obligations en matière de respect de ses valeurs (Etat de droit, démocratie, droits fondamentaux) sans toutefois conduire à un traitement différencié de ses Etats membres (§66). Les mécanismes mis en place pour garantir le respect des valeurs communes méritent d'être renforcés, à la lueur des expériences évoquées ici.

La promotion et l'effectivité de ses valeurs pose à l'Union européenne un nouveau défi, le plus urgent à résoudre dans le contexte « polycrise » qu'elle traverse. Les valeurs communes sont des repères. Or, le monde actuel semble avoir perdu ses repères et les crises continues le déstabilisent. Le brexit et la montée de l'extrême droite et des populismes qui se sont illustrés aux dernières élections dans les Etats membres (Autriche, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, France et bientôt Allemagne) témoignent de la gravité de la situation. L'extrême droite prétend « défendre les valeurs européennes face à des valeurs venues de l'étranger. C'est un défi pour toutes les sociétés européennes. . L'Union doit parvenir, par une action claire et sans détours, à montrer comment concilier la défense de ses vraies valeurs avec les peurs et les doutes qui découlent de l'instabilité mondiale. Il en va de sa survie. On terminera avec l'Avocat général Paolo Mengozzi⁹⁵ lorsqu'il déclare qu'il « est crucial que, à l'heure où les frontières se ferment et où les murs s'érigent, les Etats membres ne fuient pas leurs responsabilités, telles qu'elles découlent du droit de l'Union ou du droit de *leur* et de *notre* Union ».

⁹⁴ Rapport Tavares sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012) (2012/2130(INI)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Doc. A7-0229/2013 du 24 juin 2013, p.8.

⁹⁵ Paolo MENGOZZI, Conclusions dans l'Affaire C-638/16 PPU X, X contre Etat belge, présentées le 7 février 2017, ECLI:EU:C:2017:93.