



L'Union Européenne en quête de valeurs

François Saint-Ouen

Abstract

While contributing to peace has always been a major objective of European integration, it was only in 1992 that certain values were incorporated into the Maastricht treaty (1992). The current Lisbon Treaty (2007) provides a list of six core values that any Member State or candidate country should comply with: human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights (including minorities). The EU Charter of Fundamental Rights (2000) is another important document. The average citizen associates the Union mainly with peace, human rights and democracy. The present text also analyses the intellectual grounds for this emphasis on values (the “constitutional” approach of the German philosopher Jürgen Habermas) as well as the difficulty in putting them fully into effect under circumstances like the Greek crisis, the evolution of Hungary (member country) and the relations with Turkey (as a candidate country).

Geneva Hub for Democracy

40, Rue Le-Corbusier

CH - 1208 Geneva

Email: info@genevahub.ch

Website: www.genevahub.ch

Sommaire

Introduction

1. *La paix* comme imaginaire fondateur
2. Les valeurs revendiquées par l'Union Européenne
3. Pourquoi cette récente emphase sur les valeurs?
4. Les valeurs de l'Union Européenne vues par les citoyens
5. Les valeurs dans le fonctionnement de l'Union
6. Les valeurs de l'UE à l'épreuve des crises
 - 6.1 *La crise grecque*
 - 6.2 *La crise migratoire et la montée de l'autoritarisme*

Conclusion: une quête encore incertaine



L'Union Européenne en quête de valeurs

François Saint-Ouen

Introduction



François Saint-Ouen est secrétaire général du Centre Européen de la Culture chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève. Il travaille sur la construction européenne, le fédéralisme, la démocratie locale, le « dialogue des cultures ». Il est actif dans les Balkans depuis 1998. Il vient de faire paraître l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont (2014)*. Il a par ailleurs publié, entre autres : *L'Avenir fédéraliste de l'Europe: du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* (Bruxelles, 2011); *Les grandes figures de la construction européenne* (Genève, 1998).

Depuis quelques années, l'Union Européenne se réclame explicitement de valeurs qui sont inscrites dans le Traité de Lisbonne (2007), qui dérivent également de sa Charte des droits fondamentaux (2000) et qui font l'objet de toute une jurisprudence sur des cas d'espèce. Ainsi, aujourd'hui l'Union Européenne se veut être une communauté de valeurs. Pourtant, nombre de travaux de spécialistes négligent cet aspect, ne voyant le plus souvent dans l'intégration européenne qu'une série de processus ou de mécanismes caractérisant une forme de « gouvernance transnationale » où règneraient des intérêts plus que des valeurs¹. Parallèlement, sur fond d'un air du temps sensible aux priorités morales, beaucoup d'observateurs se sont mis à considérer l'Union Européenne comme une puissance « civile » ou « douce », dont l'influence dans le monde reposerait en premier lieu sur l'attraction exercée par son modèle de société et de valeurs.

Où se situe donc la réalité? En d'autres termes, quelle place accorder aux valeurs dont se targue l'Union? Sont-elles ce qui distinguerait l'effort accompli en Europe d'autres formes d'intégration existant ailleurs dans le monde? Enfin, les valeurs dont se réclame l'Union sont-elles proprement européennes, ou bien

auraient-elles aussi une portée universelle?

On peut s'accorder sur au moins trois approches complémentaires du phénomène: d'une part, les valeurs dont les citoyens créditent l'Union Européenne, d'autre part, les valeurs dont l'Union Européenne se crédite elle-même (valeurs auto-proclamées), enfin les valeurs qui peuvent être déduites de l'action de l'Union, des choix ou des non-choix qu'elle opère dans la réalité, des politiques qu'elle mène (ou ne mène pas). De ce dernier point de vue, il faut bien marquer le fait que les situations de crise (et l'Union en a traversé de nombreuses ces derniers temps) peuvent agir comme des révélateurs, parfois impitoyables, de la fidélité ou non à des valeurs dont on se réclame volontiers dans les textes et dans les discours.

“Aujourd’hui l’Union Européenne se veut être une communauté de valeurs”.

La paix comme imaginaire fondateur

On chercherait vainement, dans les premières années de la construction européenne, des références explicites et constantes à des « valeurs ». Au contraire, l’entreprise se voulait très pragmatique, visant d’abord à créer des « solidarités de fait » entre les six États fondateurs des années 1950, d’abord par la création d’une Communauté du charbon et de l’acier, puis dès 1957 avec le traité de Rome ayant pour objectif de constituer entre ces membres fondateurs un « marché commun » fonctionnant grâce à quatre libertés de circulation (des biens, des personnes, des capitaux et des services).

Mais bien sûr, il y avait autre chose que du pur pragmatisme. Si on lit le texte fondateur qu’est la Déclaration Schuman de 1950, commémorée par la Journée de l’Europe le 9 mai, on se rend compte que ce qui est visé, à travers la réconciliation franco-allemande par la mise en commun des industries (le charbon et l’acier) permettant à l’époque la production d’armements, c’est la *paix*, qui se dessine ainsi à l’origine comme l’imaginaire par excellence sur lequel devra s’instituer l’effort d’intégration du continent européen. On relève que cet « imaginaire instituant » (au sens de Castoriadis)² s’affirme dès la première phrase de la Déclaration Schuman: « *La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent* ». Et, comme en écho, on pouvait lire juste après: « *L’Europe n’a pas été faite, nous avons eu la guerre* ». Le même motif intervient dans d’autres endroits du texte.

“«La paix» figure explicitement parmi les objectifs de la construction européenne, aux côtés des « valeurs » de l’Union et du « bien-être » des populations”.

Aujourd’hui, « la paix » figure explicitement parmi les objectifs de la construction européenne, aux côtés des « valeurs » de l’Union (énumérées à l’article 2) et du « bien-être » des populations européennes, selon l’article 3 du Traité (TUE) de Lisbonne³. Un ouvrage récent de René Schwok, professeur à l’Université de Genève, fait le point de la contribution de la construction européenne à la paix (son verdict est positif)⁴. Il écrit notamment: « la contribution de l’UE a été d’apporter en Europe une paix qui n’était pas seulement une “paix froide”, un simple cessez-le-feu, mais qui se voulait solide et durable, permettant d’affirmer que la guerre en Europe est moins probable grâce à l’existence de l’UE, même si elle paraît envisageable et malheureusement pas impossible »⁵. Bien que certains aient pu relativiser la portée d’une telle récompense, on rappellera également que l’Union Européenne s’est vu décerner le Prix Nobel de la Paix en 2012.

Comme on le verra, la paix est de nos jours encore un des motifs les plus communément associés par les citoyens à la construction européenne. Néanmoins, la disparition plus ou moins nette des conflits d’ampleur sur le continent, de même que l’éloignement de ce passé et la complexification croissante des procédures de l’Union – suivant le destin de nombre d’institutions qui perdent peu à peu de vue leur raison d’être initiale pour s’attacher au détail⁶ – ont contribué, sinon à estomper le motif fondateur, du moins à lui faire perdre sa lisibilité immédiate (au profit de tel ou tel dossier sectoriel). Cela a sûrement favorisé l’installation d’un sentiment de distance ressenti de nos jours par un nombre croissant d’Européens à l’égard de l’UE.

Les valeurs revendiquées par l’Union Européenne

Si l’on excepte quelques références dans les préambules (notamment celui de l’Acte unique européen de 1986), ou bien les cas spécifiques de la non-discrimination relative à la nationalité ou de l’égalité hommes-femmes sur le marché de l’emploi (contenus dans le traité de Rome de 1957), il faudra attendre le traité de Maastricht entré en vigueur en novembre 1993, soit quarante ans après les tout débuts de la construction européenne, pour voir apparaître pour la première fois dans le corps d’un traité constitutif (article F) un engagement formel en faveur des « droits fondamentaux » définis à cette occasion en étroite référence à la Convention européenne des droits de l’homme de 1950 (élaborée dans le cadre du Conseil de l’Europe) d’une part, et par rapport à ce qui est désigné comme les « traditions constitutionnelles communes aux États membres » d’autre part (art. F2). Il est également

souligné que « L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques » (art. F1).

Le traité suivant (traité d'Amsterdam, signé en 1997) délivrera sa vision de l'histoire en déclarant *ex post* que l'Union a été « fondée » (nouvel article 6.1 TUE) sur un certain nombre de « principes », identifiés là encore comme étant « communs aux États membres ». Il en fournira une liste comprenant la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le respect de l'état de droit⁷. Surtout, il introduira une procédure de sanction contre les États membres en cas de « violation grave et persistante » de ces principes (nouvel article 7 TUE). Cette procédure sera ensuite élargie, par le traité de Nice (2001), à la possibilité d'agir, non plus après coup, mais à titre préventif si un « risque clair » de violation grave et persistante venait à être constaté⁸. On retrouve tels quels ces deux mécanismes de sanctions (préventives et *a posteriori*) dans le dernier traité entré en vigueur en 2009, le traité de Lisbonne (article 7 TUE). Ils n'ont encore jamais été sollicités.

Quelles sont les valeurs aujourd'hui protégées par ces mécanismes de sanction? Ce sont celles qui sont désormais énumérées dans l'article 2 du traité de Lisbonne (TUE)⁹. Elles sont au nombre de six: dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit, droits de l'homme (y compris les droits de personnes appartenant à des minorités)¹⁰. Y sont accolées six notions: le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité, l'égalité entre les hommes et les femmes, le tout étant censé parachever une « société » européenne riche de ce patrimoine commun au double niveau de l'Union et de ses États membres.

“Les valeurs de l'UE sont au nombre de six: dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit, droits de l'homme”.

Le respect de ces valeurs et l'engagement à les promouvoir sont devenus explicitement un des critères requis pour pouvoir adhérer à l'Union Européenne (article 49 TUE). Il est également affirmé sur un plan plus général que, suivant une formulation fort œcuménique, « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts » (article 3.5 TUE).

Un point spécifique est à relever dans le domaine des droits fondamentaux. L'Union s'est en effet dotée d'une Charte des droits fondamentaux en 2000, avec 54 articles ventilés en six chapitres: dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice. Sous la pression des pays les plus rétifs à l'effort d'intégration, il a finalement été exclu de l'incorporer purement et simplement au traité de Lisbonne. Elle se voit néanmoins (art. 6.1 TUE) reconnaître la même force juridique que le traité lui-même. Parallèlement, on a constaté une tendance – diversement appréciée par les juristes – de l'Union à bâtir son propre système dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en affirmant de plus en plus nettement son autonomie à l'égard de la Convention européenne de 1950, signée dans le cadre de Conseil de l'Europe, qui était le document de référence jusqu'ici. Ainsi, alors que le traité de Lisbonne (art. 6.2 TUE) prévoit explicitement que l'Union adhèrera à cette Convention, la Cour de Justice de l'UE, dans un avis de droit controversé (Avis 2/13) en date du 18 décembre 2014, a argumenté en sens contraire, jugeant (contre l'opinion de l'avocate générale) ce projet incompatible avec le droit de l'Union. Concrètement, le maintien du *statu quo* suggéré par la Cour, outre qu'il contrevient au traité, aurait pour conséquence d'écartier la possibilité de soumettre, en matière de droits de l'Homme, les actes de l'UE au même contrôle que celui qui s'exerce à l'encontre des États membres. Cette tendance se double parfois aussi d'une volonté d'affirmer la suprématie du droit de l'Union sur les droits nationaux, même quand ceux-ci sont plus protecteurs des libertés fondamentales, comme le montre par exemple l'arrêt *Melloni* (C-399/11) de 2013¹¹. Il apparaît donc que l'évolution en cours peut légitimement nourrir quelques interrogations.

Pourquoi cette récente emphase sur les valeurs?

Il est important de se souvenir du processus politique préalable qui a permis progressivement de dégager la liste de valeurs actuellement en vigueur au sein de l'Union¹². Un moment important a été le premier élargissement de l'Europe communautaire, de six à neuf États (dont le Royaume-Uni) en 1973, lequel a semble-t-il déclenché une première *recherche d'identité* dont les valeurs actuelles de l'Union sont indirectement les héritières.

“Le premier élargissement de l’Europe communautaire a semble-t-il déclenché une première recherche d’identité dont les valeurs actuelles de l’Union sont indirectement les héritières”.

Ainsi, les Chefs d’État et de Gouvernement réunis à Copenhague en décembre 1973 ont adopté pour la première fois une « Déclaration sur l’identité européenne » qui mentionnait « les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale – conçue comme finalité du progrès économique – et du respect des droits de l’homme, qui constituent des éléments fondamentaux de l’identité européenne ». Ces valeurs seront reprises notamment dans la « Déclaration sur la démocratie » du sommet de Copenhague en 1978, puis dans la Déclaration du sommet de Stuttgart « sur l’Union Européenne » en juin 1983 à laquelle se réfèrera l’Acte unique européen de 1986 dans son préambule où sont mentionnés la démocratie, le respect du droit et des droits fondamentaux (liberté, égalité, justice sociale), la paix dans le monde, avant que le traité de Maastricht en 1992 n’inscrive pour la première fois certaines de ces valeurs dans le corps du texte lui-même...

Il faut ajouter probablement un autre élément, qui est l’influence qu’ont exercée dès la fin des années 1980 les thèses du philosophe allemand Jürgen Habermas qui a popularisé le concept de « patriotisme constitutionnel » (*Verfassungspatriotismus*)¹³, lequel est apparu comme une alternative séduisante à l’impossibilité de l’Union de se transformer un jour en État fédéral européen. Certains vont jusqu’à estimer que « Habermas a aujourd’hui acquis, pour ainsi dire, le statut de “philosophe officiel” de l’Union Européenne »¹⁴. Il a notamment développé des conceptions, relayées par d’autres philosophes qui les ont popularisées dans diverses langues (citons Jean-Marc Ferry pour le français), qui ont été au cœur de deux de ses ouvrages publiés durant les années 1990¹⁵.

Ses idées de fonder un espace politique et démocratique « post-national » basé sur une citoyenneté affranchie du nationalisme, mais adossé à des principes universels relevant des Droits de l’Homme et de l’État de droit, étaient au summum de leur popularité au tournant du millénaire, lorsque s’est réunie (en 2002 et 2003) la « Convention pour l’avenir de l’Europe » qui décida de faire figurer des valeurs (celles que l’on retrouve actuellement dans le traité de

Lisbonne) au centre d’un projet européen qualifié alors de « constitutionnel ». Revendiquant l’héritage des Lumières, la pensée « post-nationale » d’Habermas¹⁶, en mettant l’accent sur ce qu’il appelait la « raison procédurale », fournissait un modèle de valeurs « constitutionnelles » (mais sans création d’État) douées d’un fort potentiel d’attraction en raison de leur ancrage dans la culture européenne et de leur portée universelle. Elle était séduisante car elle correspondait aussi à la capacité de l’Union à créer du droit et des procédures plutôt que directement un ordre politique par des moyens traditionnels. Cet accent sur les valeurs accompagnait en outre une évolution générale de nos sociétés vers ce que Pierre Birnbaum avait analysé comme pouvant mener à « la fin du politique »¹⁷. On peut ainsi suggérer l’hypothèse que l’Europe des valeurs a pu faire figure de substitut acceptable à une Europe politique, et que l’on a cherché à s’accorder sur des formes (la raison procédurale et le règne du droit) à défaut de parvenir à le faire sur des contenus...

Quand on regarde les constitutions nationales des États membres (exception faite de ceux qui ont connu la domination communiste), on n’y trouve guère dès les tout premiers articles une énumération aussi solennelle et générale de valeurs de référence comme c’est le cas au niveau de l’Union. Au contraire, celles-ci s’égrènent plutôt au fil de dispositions concernant notamment les diverses libertés publiques ou l’égalité des citoyens. Mais il y a une exception notable qui est la Loi fondamentale allemande, dont le premier titre est entièrement dédié aux droits fondamentaux (19 articles au total). En fait, on ne peut séparer les conceptions d’Habermas concernant un patriotisme constitutionnel étayé sur un cadre de valeurs post-nationales, de la “querelle des historiens” (*Historikerstreit*) qui a agité l’Allemagne entre 1986 et 1989¹⁸ à laquelle il a pris vigoureusement part. Les uns voyaient une absolue singularité dans les crimes nazis qui devait entraîner un sentiment particulier de culpabilité chez les Allemands (thèse d’Habermas); les autres s’efforçaient de les mettre en parallèle avec les crimes d’autres régimes totalitaires, comme le stalinisme (thèse d’Ernst Nolte ou Andreas Hillgruber par exemple), ce qui constituait pour Habermas une forme de « banalisation » du nazisme. On est donc en droit de se demander si son approche (l’attachement à des valeurs plus qu’à un pays), intrinsèquement liée au contexte allemand, peut revêtir la même force dans les autres pays d’Europe, et donc si elle est capable d’avoir la même authenticité lorsqu’elle se retrouve indirectement projetée dans les traités européens. Mais la conséquence en est que l’Union peut se voir aujourd’hui jugée, dans son action ou son inaction, à l’aune des valeurs qu’elle proclame avec relativement d’emphase.

Les valeurs de l'Union Européenne vues par les citoyens

Les *Eurobaromètres* introduisent des éléments sur les valeurs dans leurs enquêtes sur la citoyenneté européenne, avec notamment la question « Quelles sont les valeurs qui représentent le mieux l'UE? » (trois réponses possibles). Les résultats montrent une forte stabilité au long des années (nous comparerons ici les dernières enquêtes de 2014 et 2015)¹⁹. En automne 2015, comme lors des précédentes enquêtes, c'est la paix qui arrive première avec 37% (- 3% par rapport à l'année précédente), à égalité avec les droits de l'homme (+ 1%) et devant la démocratie avec 31% (sans changement). Ces trois valeurs se détachent très nettement. Viennent ensuite les libertés individuelles (stable) à égalité avec le respect de la vie humaine avec 18 % (+ 1%), l'état de droit (- 2%) et la solidarité (+ 1%) avec 16%, le respect des autres cultures (- 1%) et l'égalité avec 12%, la tolérance avec 11% et enfin, avec 3% seulement, l'épanouissement personnel (- 1%) et la religion.

Ce type d'enquête fournit de précieuses indications, mais il ne faut pas les sur-interpréter. En effet, on peut se demander s'il est répondu toujours par rapport à l'Union Européenne, ou bien plutôt par rapport à l'Europe en tant que civilisation et modèle social. En outre, les enquêtés doivent choisir parmi une liste pré-établie de douze valeurs, ce qui réduit les non-réponses, c'est-à-dire les difficultés à répondre (qui seraient hautement significatives) tout en introduisant une distorsion difficilement mesurable dans la mesure où les choix ne sont pas totalement libres, mais orientés par la liste proposée. Tout ceci interdit de tirer valablement des conclusions allant au-delà du fait que les trois valeurs de tête (paix, droits de l'homme, démocratie) ressortent assez nettement.

*“Du point de vue du citoyen,
trois valeurs de tête
(paix, droits de l'homme, démocratie)
ressortent assez nettement”.*

Il faut aussi interpréter ces résultats à la lueur de la tendance à une individualisation croissante des valeurs au sein des sociétés européennes, telle qu'elle ressort notamment de la dernière « enquête sur les valeurs européennes » (*European Values Survey*) publiée en 2013 par la revue *Futuribles*²⁰. Le Professeur Pierre

Bréchon, de l'Université de Grenoble, qui analyse cette tendance, souligne qu'elle ne signifie pas nécessairement une montée de l'individualisme, mais plutôt une autonomie plus grande dans les choix opérés par les gens en termes de valeurs²¹. La référence à de grandes valeurs collectives aurait ainsi tendance à s'effacer au profit de choix faits de plus en plus « à la carte ». On doit donc en tenir compte pour dire qu'il y a certainement une moindre propension des citoyens à identifier clairement l'Union Européenne à un ensemble cohérent de grandes « valeurs » qu'il y a seulement une ou deux décennies.

Les valeurs dans le fonctionnement de l'Union

Un auteur comme Michel Foucault a bien montré que le néolibéralisme transnational se déploie sur deux piliers: le droit et le marché. En effet, il ne s'agit pas seulement de garantir des libertés, mais selon lui, d'en fabriquer: « le libéralisme, ce n'est pas ce qui accepte la liberté. Le libéralisme, c'est ce qui se propose de la fabriquer à chaque instant »²². C'est là où intervient le droit, par une quantité de normes transnationales qui vont « fabriquer » de la liberté économique, notamment en garantissant la libre circulation et la libre concurrence des acteurs au sein du marché. D'où ce paradoxe, relevé par Foucault, d'une « formidable extension des procédures de contrôle, de contrainte, de coercition qui vont constituer comme la contrepartie et le contrepoids des libertés »²³. Il va sans dire que l'Union Européenne fournit l'un des meilleurs exemples de cette alliance transnationale du droit et du marché²⁴.

Cette réalité du fonctionnement de l'Union revêt toute son importance lorsqu'il s'agit d'envisager les choses sous l'angle des valeurs. Que suggère à cet égard l'examen du fonctionnement de l'Union? Andrew Williams, de l'Université de Warwick, a cherché à identifier un *ethos* de l'Union Européenne à partir d'un certain nombre de valeurs possibles, à savoir la paix, l'état de droit (*rule of law*), les droits de l'homme, la démocratie, la liberté²⁵. Il en conclut qu'aucune de ces valeurs n'est explicative du fonctionnement de l'Union Européenne, ne lui donne réellement un sens. Bien plutôt, il y règnerait une incertitude quant aux valeurs, de même qu'un assez large écart entre la rhétorique et la pratique.

En réalité, dans l'Union, les valeurs ne seraient pas interprétées suivant une visée téléologique pourvoyeuse de sens, mais suivant une rationalité instrumentale, rapportée essentiellement au fonctionnement du grand marché et aux impératifs de la gouvernance. Dans un tel univers, la politique tend à se confondre avec la négociation et la gestion. Et en fin

de compte, il s'avère que c'est le droit qui joue le rôle de réducteur de l'incertitude quant aux valeurs de l'Union, la dotant d'un facteur de cohésion destiné à contrebalancer les faiblesses du soutien populaire et le manque de sentiment d'identité commune. Vlad Constantinesco fait à peu près le même constat qu'Andrew Williams, lorsqu'il conclut qu'en fin de compte, la valeur centrale de l'Union Européenne, c'est en réalité la norme²⁶ (une norme certes fondée sur la négociation, la persuasion et la rationalité plutôt que sur l'hégémonie ou l'affrontement). La norme serait donc un peu, faute de soutien populaire et de *demos* européen, la valeur refuge de l'Union.

“C'est le droit qui joue le rôle de réducteur de l'incertitude quant aux valeurs de l'Union, la dotant d'un facteur de cohésion destiné à contrebalancer les faiblesses du soutien populaire et le manque de sentiment d'identité commune”.

Un rapide survol semble largement confirmer cette thèse. Par exemple, c'est bien par rapport à des impératifs fonctionnels de mise en œuvre des Traités que la Cour – notamment dans les arrêts *van Gend en Loos* en 1963 (effet direct du droit communautaire) et *Costa c. ENEL* en 1964 (primauté du droit communautaire) – a justifié au départ le développement du droit communautaire, et non par rapport à des valeurs surplombant la construction européenne, telles que la paix, la démocratie ou les droits fondamentaux. Plus récemment, en 2012, on constate qu'alors même que le traité de Lisbonne était déjà en vigueur, la Commission a renoncé à se situer sur le terrain du respect des valeurs fondamentales lorsqu'elle a voulu attaquer la réforme de la justice du gouvernement de Viktor Orbán. De façon significative, elle a préféré invoquer devant la Cour de Justice la directive 2000/78/CE sur l'égalité en matière d'emploi pour faire invalider l'abaissement de l'âge de la retraite des juges hongrois de 70 à 62 ans, en tant que discrimination fondée sur l'âge (affaire C-286/12 *Commission c. Hongrie*).

Les valeurs de l'UE à l'épreuve des crises

La crise grecque

Depuis 2010, la crise grecque a eu essentiellement pour cadre les règles de la zone euro (qu'elle a en partie contribué à modifier) et du FMI. Une telle scénographie n'est pas en soi propice à mettre en jeu des valeurs (sinon celle de l'argent). Néanmoins, il faut bien reconnaître que la persistance de cette crise, sans parler des conséquences sociales dramatiques qu'elle a entraînées, tout ceci a bien fait ressentir la présence d'un arrière-plan éthique.

« Mon pays est devenu un champ d'expérimentation de l'austérité. Mais cette expérience a échoué. Le chômage a explosé, tout comme la dette ». Ainsi s'exprimait, au plus fort de la crise, Alexis Tsipras devant le Parlement européen le 8 juillet 2015. Derrière l'absence de résultats des remèdes d'austérité proposés, on pouvait s'interroger sur leurs conséquences par rapport à la valeur européenne mentionnée en tout premier dans l'article 2 du traité de Lisbonne: la dignité humaine. Des images et des témoignages chocs se sont peu à peu multipliés, montrant une réalité du phénomène que l'on ne pouvait plus réduire à sa seule dimension comptable: la décomposition d'une société. La crise grecque a ainsi révélé une contradiction tout à fait possible entre certaines « règles » de l'Union et cette valeur de la dignité humaine affirmée par ailleurs dans le traité, mais sans portée directement contraignante dans le cas d'espèce²⁷. Elle a en tout cas peu été prise en compte lors de l'élaboration du plan d'austérité supplémentaire conclu avec la Grèce le 13 juillet 2015 (malgré le « non » au référendum du 5 juillet) comme prix de son maintien dans la zone euro.

“La crise grecque a révélé une contradiction tout à fait possible entre certaines « règles » de l'Union et cette valeur de la dignité humaine affirmée par ailleurs dans le traité, mais sans portée directement contraignante dans le cas d'espèce”.

La démocratie, tout comme la liberté ou l'égalité, fait également partie de ces valeurs de l'Union qui ne sont pas sorties indemnes de la crise grecque. Au départ, la volonté des Européens – en particulier de l'Allemagne – a été d'impliquer directement le FMI, dont la démocratie n'est pas la préoccupation majeure, dans le

plan de « sauvetage » de la Grèce. Un autre moment caractéristique de cette première période a été le refus d'un référendum proposé par Georges Papandreou lors du Sommet du G 20 réuni à Cannes en 2012, puis la démission forcée du Premier Ministre et la constitution d'un gouvernement d'« union nationale » de transition téléguidé par les créanciers et dirigé par Loukas Papadimos, ancien vice-Président de la Banque Centrale Européenne. Inutile de dire que l'arrivée au pouvoir, après les élections démocratiques de janvier 2015, d'un mouvement élu sur un programme alternatif, Syriza, a été visiblement mal acceptée par les « partenaires » de la Grèce²⁸. Un autre temps fort a été la convocation surprise d'un référendum anti-austérité par Alexis Tsipras le 5 juillet 2015, avec un résultat nettement en sa faveur (61%) que, semble-t-il, bien peu de responsables à Bruxelles et dans les États membres de la zone euro avaient anticipé. Fâchés du résultat, certains ont alors tenté de renverser l'argument de la démocratie en disant que l'opinion d'un pays ne saurait prévaloir sur celle des dix-huit autres membres de la zone euro, et que leurs citoyens-contribuables avaient aussi le droit d'être entendus.

La liberté de décider seul n'a plus cours, c'est vrai, dans une communauté comme l'Union Européenne, mais on touche là aux limites structurelles de la zone euro, telle qu'elle existe actuellement, qui permet aux pays les plus forts d'exercer une forme d'hégémonie sur les plus faibles (dont on arrête d'écouter sérieusement le point de vue)²⁹, en s'exposant, par contrecoup, à une forme de chantage des plus faibles disposant d'un capital de sympathie du fait de leur situation.

Enfin, on ne saurait oublier les conséquences de la crise grecque sur la paix, ou du moins sur les relations entre États membres. On a vu en effet les opinions publiques être prises à témoin, et ressurgir des stéréotypes xénophobes qu'on croyait disparus grâce à la construction européenne³⁰. La crise grecque a montré que l'on pouvait de nouveau s'insulter en Europe, et que, au-delà de la Grèce et de l'Allemagne, les clivages pouvaient s'approfondir et les préjugés s'affirmer notamment entre une Europe dite « du Nord », regroupée autour de l'Allemagne, et une autre « du Sud », amenée à en contester les choix et la vision.

La crise migratoire et la montée de l'autoritarisme

Ces dernières années, l'Union Européenne a dû faire face, en plus de la crise grecque, à deux défis majeurs: la montée de l'autoritarisme dans certains États, et la crise migratoire liée à divers conflits en Syrie, en Irak, en Erythrée, en Afghanistan, en Lybie, etc... Deux pays occupent une place à part sur ces deux dossiers: la Hongrie (membre depuis 2004) et la Turquie (candidate depuis 1999, les négociations ayant débuté en 2005).

Au pouvoir en Hongrie depuis 2010 et fort d'une majorité des deux tiers des députés, le Premier Ministre Viktor Orbán a fait adopter en 2011 une nouvelle Constitution (remplaçant celle qui était héritée de la période communiste), puis des amendements à cette Constitution allant toujours dans le sens d'un renforcement de son pouvoir, en n'hésitant pas à rogner sur certains principes démocratiques fondamentaux (séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, statut des minorités, des médias, pouvoirs de la Banque nationale, etc...), ou même à laisser entendre la possibilité d'ouvrir un débat public sur le rétablissement de la peine de mort (déclarations des 28 avril et 1^{er} mai 2015)³¹. Il a en outre défié l'autorité de l'Union Européenne dans la gestion de la crise migratoire en 2015 et 2016, faisant ériger une clôture à la frontière du pays durant l'été 2015 pour empêcher les migrants d'y entrer, refusant ensuite l'accord de relocalisation de 160.000 migrants adopté à la majorité qualifiée (la Hongrie votant contre, ainsi que la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie) par le Conseil « Justice et Affaires intérieures » le 22 septembre 2015³², organisant enfin un référendum national contre cette décision le 2 octobre 2016, accepté à 98% mais dont la portée fut limitée par une faible participation de 44% (l'opposition ayant appelé à l'abstention). Il faut remarquer le rôle particulièrement important qu'a joué à plusieurs reprises le Parlement européen pour rappeler à la Hongrie ses obligations à l'égard des valeurs contenues dans l'article 2 du traité de Lisbonne et des principes découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, deux documents que la Hongrie (et donc sa nouvelle Constitution) se doit de respecter puisqu'elle en est partie.

Les relations avec la Turquie ont été récemment dictées par l'impuissance de l'Union Européenne à faire face à l'afflux des migrants notamment depuis 2015. Ce pays candidat à l'adhésion a par ailleurs été exposé à des attentats terroristes de toutes natures, et même à une tentative de putsch dans la nuit du 15 juillet 2016 qui, certes a échoué, mais qui a renforcé de manière spectaculaire les tendances autoritaires du régime Erdoğan, lesquelles étaient déjà manifestes en particulier depuis la répression des opposants à la destruction du parc Gezi à Istanbul en mai 2013³³. Le traité de Lisbonne (art. 3.5 TUE) prévoit que, « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union promeut ses valeurs et ses intérêts », ce qui suppose que les intérêts soient toujours compatibles avec les nombreuses valeurs affirmées dans l'article 2. Mais dans le cas de la Turquie s'applique en principe la disposition de l'article 49 qui stipule simplement que « les valeurs visées à l'article 2 » (sans aucune mention des « intérêts ») doivent être respectées par tout pays candidat qui, en outre, « s'engage à les promouvoir ». Il semble qu'on en

soit loin dans le cas de la Turquie, surtout depuis le putsch manqué de l'été 2016 qui a généré des arrestations massives sans chef d'accusation précis, des atteintes flagrantes à la liberté d'opinion, à la liberté de la presse et des médias, sans parler de velléités de rétablir la peine de mort, etc...

“Les négociations d’adhésion, qui avaient été relancées en 2016 en contrepartie de l’accord conclu avec la Turquie qui s’engageait à ne plus laisser passer les migrants vers l’Europe, n’ont pas été rompues, ni même gelées. De même qu’a été maintenue la promesse faite de libéraliser les visas des ressortissants turcs”.

Pourtant, les négociations d'adhésion, qui avaient été relancées en 2016 en contrepartie de l'accord conclu avec la Turquie qui s'engageait à ne plus laisser passer les migrants vers l'Europe mais à les accueillir en ouvrant des camps de réfugiés sur son sol (avec une aide financière de l'UE)³⁴, n'ont pas été rompues, ni même gelées. De même qu'a été maintenue la promesse faite de libéraliser les visas des ressortissants turcs. On sait que ces accords étaient dus à une initiative allemande, que l'ensemble de l'Union avait ensuite endossée. Il faut concéder qu'ils ont prouvé par la suite leur efficacité, le flux des migrants vers l'UE ayant – selon l'agence Frontex – baissé des deux tiers entre 2015 et 2016, passant de 1 million à seulement 365.000 personnes³⁵, ce qui a sûrement encouragé l'Union à être moins regardante sur la question des valeurs.

Là encore, c'est le Parlement européen qui s'est ému le plus, adoptant le 24 novembre 2016 une résolution demandant à la Commission et aux États membres « un gel temporaire des négociations d'adhésion en cours avec la Turquie » aussi longtemps que dureront « les mesures répressives disproportionnées » appliquées dans ce pays depuis le coup d'État manqué de juillet 2016. Cette résolution est également ferme sur la question des visas (à laquelle le gouvernement turc accorde une grande importance) en rappelant que 7 critères pour leur libéralisation ne sont toujours pas remplis, « dont certains revêtent une importance particulière ». Il est ajouté que la Turquie « devrait, en tant que pays candidat, respecter les normes les plus élevées de la démocratie, y compris les droits de

l'homme, l'état de droit, les libertés fondamentales et le droit à un procès équitable ». En janvier 2017, aucune suite visible n'avait semble-t-il encore été donnée par les États membres et par la Commission européenne à cette résolution.

Conclusion: une quête encore incertaine

La référence, relativement récente, à toute une série de valeurs dans la construction européenne peine parfois à se concrétiser de manière évidente dans la réalité. On l'a vu, les sujets délicats s'amoncellent, les intérêts ne coïncident pas forcément avec les valeurs et en fin de compte, l'Union Européenne se sait jugée autant par ses résultats que par ses valeurs: entre les deux fléaux de la balance, ce qui est recherché est donc plutôt un équilibre. Il est encore un peu tôt pour mesurer la portée de cette inscription des valeurs au cœur même du projet européen. Ira-t-elle jusqu'à remettre en cause des choix économiques comme l'austérité (cas de la Grèce)? Jusqu'à sanctionner un État membre (cas de la Hongrie)? ou bien un pays candidat dont l'Union a grand besoin sur un dossier crucial (cas de la Turquie)?

“Ira-t-on jusqu’à remettre en cause des choix économiques comme l’austérité (cas de la Grèce) ? Jusqu’à sanctionner un État membre (cas de la Hongrie) ? ou bien un pays candidat dont l’Union a grand besoin sur un dossier crucial (cas de la Turquie) ?”

Construction au départ essentiellement pragmatique, voire terre à terre même si elle était consciemment portée par un idéal de paix, l'Europe unie se réfère donc depuis quelques années explicitement à des valeurs, à la fois pour se légitimer vis-à-vis du citoyen et pour essayer de se définir une identité dans le monde. Cela a correspondu au processus d'élargissement consécutif à la chute du rideau de fer, et a fait écho à la vogue qu'ont connue il y a une vingtaine d'années les thèses de Jürgen Habermas, nourries des spécificités allemandes, sur l'édification d'un espace politique post-national par le moyen d'un « patriotisme constitutionnel » axé sur des valeurs à prétention universelle.

À défaut de prolonger l'Europe économique par une Europe politique, et face à l'impossibilité d'aller vers un État européen faute de « nation » européenne, on s'est concentré sur cet aspect des choses, avec encore

quelques contradictions et de nombreuses incertitudes. Ce faisant, on s'est peut-être insuffisamment aperçu que les valeurs censées légitimer l'action de l'Union Européenne pouvaient aussi servir à la délégitimer, en soulignant notamment ses défauts et ses insuffisances. Cela peut toutefois conduire à juger l'Union de manière exagérément sévère, à oublier qu'elle est d'abord et avant tout une construction pragmatique plus que le produit de valeurs qui n'ont été affirmées que sur le tard. À l'inverse, il faut aussi reconnaître que l'Union Européenne représente dans le monde d'aujourd'hui le meilleur exemple de constitution d'un vaste espace transnational qui se veut adossé à des valeurs allant au-delà de la nécessité de s'unir pour simplement demeurer compétitif dans ce qu'on appelle la globalisation.

16 janvier 2017



Le *Geneva Hub for Democracy* est une initiative du Centre Européen de la Culture, développée grâce au soutien de la Confédération suisse (DFAE).
Responsable du projet: Dr François Saint-Ouen.
Assistante de recherche: Alexandrina Iremciuc.

Notes

¹ Dans ce cadre d'analyse, il est en général admis que les acteurs développent des stratégies visant pour l'essentiel à réduire leurs coûts et à maximiser leurs avantages.

² Cornelius Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975, 498 p.

³ « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. ».

⁴ René Schwok, *La construction européenne contribue-t-elle à la paix ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (collection Le savoir suisse, n° 120), 2016, 136 p.

⁵ *Op. cit.*, p. 122.

⁶ Les spécialistes de « l'analyse institutionnelle » ont souvent mis en lumière les tendances des organisations à l'opacité croissante, à la perte de vision globale (« scotomisation »), aux routines procédurières et bureaucratiques, etc. ...toutes choses donc qui ne concernent pas uniquement l'UE. Voir Michel Authier et Rémi Hess, *L'analyse institutionnelle*, Paris, PUF, 1981, 128 p. (Que sais-je ? n° 1968).

⁷ Cette liste figurait déjà dans le préambule du traité de Maastricht, signé en 1992.

⁸ Sur proposition d'un État membre, ou du Parlement européen, ou de la Commission, un « risque clair » est constaté par un vote des quatre cinquièmes au sein du « Conseil » (représentant les États qui y disposent de voix pondérées) assorti d'une approbation du Parlement (article 7.1 TUE). L'existence déjà constituée d'une « violation grave et persistante » doit, elle, être constatée à l'unanimité par le « Conseil européen » des chefs d'État et de gouvernement (moins bien sûr l'État mis en cause) sur proposition d'un tiers des États membres ou bien de la Commission et avec l'approbation du Parlement européen. Après avoir examiné les explications données par l'État incriminé, le Conseil (niveau ministériel) peut décider à la majorité qualifiée de suspendre certains des droits dont il dispose au sein de l'UE, y compris ses droits de vote au sein du Conseil (articles 7.2 et 7.3 TUE).

⁹ L'Union n'ayant pas toujours l'art de se déployer dans la simplicité, ce qu'on appelle « Traité de Lisbonne » est en fait composé de deux traités : un sur l'Union Européenne (TUE), et un autre sur le « fonctionnement de l'Union Européenne » (TFUE).

¹⁰ À noter que cette liste figurait déjà dans le projet de traité constitutionnel, signé en 2004 puis abandonné en 2005 à la suite de l'échec des référendums de ratification en France et aux Pays-Bas.

¹¹ Dans cette affaire (qui concernait un cas d'application du mandat d'arrêt européen), la Cour de Justice a estimé que la primauté et l'unité du droit de l'Union empêchaient l'application d'une disposition plus protectrice des droits fondamentaux existant dans l'ordre constitutionnel espagnol (autrement dit, la Cour a estimé que la primauté et l'unité du droit de l'Union primaient sur le degré de protection des droits fondamentaux).

¹² Voir notamment Sylvain Dufeu, *Valeurs et constitutions européennes*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 57-61.

¹³ Il s'agit d'une expression empruntée au politologue Dolf Sternberger (1907-1989) qui l'a employée pour la première fois en 1979, dans un article de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* publié à l'occasion du 30^e anniversaire de la Loi fondamentale allemande. Voir Bernhard Vogel, « Dolf

Sternberger, Vater des Verfassungspatriotismus », Konrad-Adenauer Stiftung, *Die Politische Meinung*, Nr. 452, Juli 2007, S. 69-72.

¹⁴ Laurent Lemasson, « La démocratie radicale de Jürgen Habermas », *Revue française de science politique*, 2008/1, pp. 39-67 (citation p. 39).

¹⁵ *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992 (trad. fçse *Droit et démocratie*, 1997), *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996 (trad. fçse *L'intégration républicaine*, 1998).

¹⁶ Voir Justine Lacroix, « Patriotisme constitutionnel et identité postnationale chez Jürgen Habermas », in Rainer Rochlitz (éd.), *Habermas : l'usage public de la raison*, Paris, PUF, 2002, pp. 133-160.

¹⁷ Pierre Birnbaum, *La fin du politique*, Paris, Le Seuil, 1975, 281 p.

¹⁸ Cette querelle s'est exprimée dans les colonnes de *Die Zeit* et de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. La plupart de ces textes ont été réunis en français dans l'ouvrage *Devant l'histoire : les documents de la controverse sur la singularité de l'extermination des juifs par le régime nazi*, Paris, Éditions du Cerf, 1988, 353 p.

¹⁹ *Eurobaromètre standard 82* (automne 2014), « La citoyenneté européenne », rapport, p. 61 et sv. ; *Eurobaromètre standard 84* (automne 2015), « La citoyenneté européenne », rapport, p. 88 et sv.

²⁰ *Les valeurs des Européens*, Paris, *Futuribles*, n° 395, juillet-août 2013.

²¹ Pierre Bréchon, « L'individualisation des sociétés européennes ». In *Les valeurs des Européens, op.cit.*, pp. 119-136.

²² Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard et Seuil, 2004, p. 66.

²³ *Op. cit.*, p. 68.

²⁴ Les spécialistes de ce que l'on appelle aujourd'hui le « droit global » envisagent ainsi l'UE comme un « laboratoire du droit global ». Voir Benoît Frydman, « Comment penser le droit global ? », Université libre de Bruxelles, Centre Perelman de philosophie du droit, *Workings Papers*, 2012/01, 27 p. (cit. p. 5).

²⁵ Andrew Williams, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge University Press, 2010, 320 p.

²⁶ Vlad Constantinesco, « Les valeurs dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », in Samantha Besson, Francis Cheneval, Nicolas Levrat (éd.), *Des valeurs pour l'Europe ?*, Bruxelles, Bruylant Academia, 2008, pp. 71-90.

²⁷ Cela rappelle *Antigone* face aux lois de la Cité (le Premier Ministre grec y a du reste fait référence dans son discours du 8 juillet 2015 devant le Parlement européen).

²⁸ Il est indéniable qu'un mouvement comme Syriza n'a pas pu compter en Europe sur des soutiens politiques comparables au Fidesz de Viktor Orbán (qui, lui, est membre de la famille politique du PPE dont fait partie la CDU d'Angela Merkel et qui représente la plus grande fraction du Parlement européen).

²⁹ Voir Nikos Scandamis, « Qu'en est-il de la démocratie face au néo-libéralisme ? », *EU-topias*, n° 11, 2016, pp. 65-77

³⁰ Voir Maximos Aligisakis, « Grèce-Allemagne : vers le retour des stéréotypes nationaux ? Les identités et les valeurs européennes en question », *EU-topias*, n° 11, 2016, pp. 79-90.

³¹ On rappellera que la peine de mort est explicitement proscrite par l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

³² À noter que cet accord a eu beaucoup de peine à être vraiment appliqué. Ainsi, fin 2016, moins de 10.000 migrants (sur les 160.000 prévus d'ici septembre 2017) avaient été concrètement relocalisés.

Source : https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/home-affairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

³³ Voir la contribution de Ibrahim Soysüren à notre *Policy Paper* n° 4, mai-juin 2016, pp. 6-9.

¹ Voir notre *Policy Paper* n° 3, « La démocratie en Europe face au défi migratoire », avril 2016, pp. 8-9.

³⁴ Voir le communiqué de l'agence Frontex en date du 6 janvier 2017 <http://frontex.europa.eu/news/fewer-migrants-at-eu-borders-in-2016-HWnC1J>. À noter qu'à l'inverse, les arrivées par l'Italie ont augmenté de 20% pour atteindre 180.000 personnes, soit environ la moitié du total de l'année 2016.

³⁵ Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016 sur les relations entre l'Union Européenne et la Turquie (2016/2993(RSP)).

Déjà parus

Consultables sur le site:

www.genevahub.ch

Policy Papers

no.1 (2016)

Les Balkans, maillon faible de la stabilité démocratique en Europe, par Dusan Sidjanski et François Saint-Ouen

no.2 (2016)

Democracy Promotion from 1989 to Vladimir Putin's 2015 UN Speech: The Interrelationship of Democracy and Democracy Promotion, by Daniel Warner

no.3 (2016)

La démocratie en Europe face au défi migratoire, par François Saint-Ouen et Alexandrina Iremciuc

no.4 (2016)

Balkans, Turquie, Monde arabe. Les réseaux sociaux: ambitions et limites, Table ronde tenue le 12 mai 2016 à la Maison de la Paix à Genève

no.5 (2016)

Les migrations: défi de la mondialisation ?, Journée sur les migrations organisée le 23 juin 2016 à l'OMM à Genève

Highlights

no.1 (2016)

Migration crisis, social media and democracy in the Western Balkans, par Alexandrina Iremciuc

no.2 (2016)

La Turquie et ses passeurs, par Ibrahim Soysüren

no.3 (2016)

Les enjeux démocratiques du transhumanisme, par François Saint-Ouen

no.4 (2016)

Que penser du populisme aujourd'hui ?, par François Saint-Ouen

no.5 (2016)

Internet: politique du code et enjeux démocratiques, par Éric Zufferey

no.6 (2016)

The U.S. Torture Memos and Democracy, by Steven J. Barela

no.7 (2016)

Internet: quel renouveau pour la participation citoyenne ?, par Éric Zufferey