

FONDATION JEAN MONNET POUR L'EUROPE

LES CAHIERS ROUGES

# FORMES D'EUROPE

Union européenne et autres organisations

# FORMS OF EUROPE

European Union and other organisations

Gilles Grin, Françoise Nicod, Bernhard Altermatt (dir.)

218<sup>e</sup> ouvrage de la collection des Cahiers rouges



 **ECONOMICA**  
49, rue Héricart  
75015 Paris

Fondation  
Jean Monnet  
pour l'Europe  
Ferme de Dorigny  
1015 Lausanne

# **Y a-t-il une crise des valeurs dans l'Union européenne ?**

par Fausto de Quadros

## **1. Les valeurs en tant que partie intégrante de l'identité constitutionnelle de l'UE**

Dans le cadre des relations entre le droit national (ou plutôt la souveraineté nationale) et le droit de l'Union européenne (ou plutôt le pouvoir supranational de l'Union), il est souvent fait référence à l'identité constitutionnelle des Etats. Il s'agit d'un courant qui est notamment cher à la Cour constitutionnelle allemande et qui influencera, plus tard, la doctrine du droit constitutionnel allemand. Selon ce courant, il y a dans le processus d'intégration, tel qu'il est prévu à l'article 23 du *Grundgesetz*, une limite à l'intégration imposée par l'identité constitutionnelle de chaque Etat membre (*die Grenzen der Verfassungsidentität*). L'arrêt *Lisbonne* de la Cour constitutionnelle allemande du 30 juin 2009 représente un bon exemple de ce courant. Dans cet arrêt, la Cour revisite et tente d'approfondir la notion d'identité constitutionnelle de l'Etat allemand qui, selon elle, est surtout constituée des principes de la démocratie, de la liberté, des droits fondamentaux, de la participation et de la subsidiarité.

Mais il y a aussi une identité constitutionnelle de l'Union européenne en tant que telle.

Tout d'abord il y a lieu de clarifier qu'il n'existe pas de constitution de l'Union européenne au sens formel. Pour le démontrer, il suffit de dire qu'il n'existe pas de peuple européen. Ceci signifie qu'il n'existe pas une citoyenneté européenne qui soit autonome de la citoyenneté étatique, comme la « double citoyenneté » (*dual citizenship*) des Etats fédéraux. Par conséquent, il n'y a pas de peuple européen avec un pouvoir constituant propre.

Le pouvoir constituant appartient aux Etats. Cela veut dire que les Etats restent toujours maîtres des traités, même selon la procédure simplifiée de révision des traités prévue à l'article 48 paragraphe 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

D'un autre côté, il existe une constitution matérielle de l'Union européenne, ce qui est admis depuis longtemps par la jurisprudence de la Cour de justice et par une grande partie de la doctrine. Dans ce sens, on peut parler de constitution de l'Union européenne. C'est la constitution matérielle de l'Union qui accueille la notion d'identité constitutionnelle de l'Union dont nous parlons ci-dessus.

L'identité constitutionnelle de l'Union est composée, avant tout, des valeurs de l'Union. Le traité de Lisbonne, en suivant sur ce point également le traité constitutionnel de 2004, énonce à l'article 2 du traité UE les valeurs de l'Union. Selon les termes de cet article, ces valeurs sont également des valeurs communes aux Etats membres. Cela signifie que non seulement l'Union, mais également les Etats membres doivent les respecter, aussi bien dans leur ordre interne que dans leurs rapports interétatiques et avec l'Union. Toutefois, en ce qui concerne l'identité constitutionnelle de l'Union, seules les valeurs de l'Union nous intéressent en tant que telles. Il faut noter que le traité UE reprend ultérieurement la référence aux dites valeurs en faisant le lien avec les objectifs de l'Union (article 3 paragraphe 1 du traité UE) et en imposant à l'Union de les respecter également dans le cadre de ses relations extérieures (article 3 paragraphe 5 première partie du traité UE).

Il est vrai que ces valeurs ne sont mentionnées de façon expresse dans les traités que depuis celui de Lisbonne. Pourtant, ces valeurs étaient déjà connues dans le lexique philosophique et politique de l'intégration européenne depuis ses origines. Bien qu'elle ne contienne pas de référence expresse aux valeurs, la déclaration Schuman de 1950 proposait que les objectifs de paix, de solidarité, de progrès social et de développement économique soient les pierres angulaires et les fondements ontologiques de l'intégration. Par la suite, en 1966, le premier président de la Commission des Communautés européennes, Walter Hallstein, caractérisait la CEE de « communauté de droit » (*Rechtsgemeinschaft*), visant à affirmer l'Etat de droit et ses valeurs dans le cadre de

l'intégration. La Cour de justice des Communautés européennes a rapidement adopté cette même position.

Puis, en 1973, au sommet de Copenhague, les Etats membres ont ressenti le besoin de rédiger une « déclaration sur l'identité européenne » afin de souligner que le premier élargissement des Communautés, qui avait eu lieu cette même année, ne remettait pas en cause les valeurs ayant inspiré l'intégration européenne.

Finalement, le traité sur l'Union européenne, dans la version résultant du traité de Maastricht, a expressément reconnu les valeurs qui devaient fonder le système légal et politique de l'Union. Telle est l'interprétation qu'il fallait donner à ce qui était alors l'article F paragraphes 1 et 2 du traité UE selon la rédaction contenue dans le traité de Maastricht, et surtout plus tard dans celui d'Amsterdam à l'article 6 du traité UE. Bien que le premier paragraphe de l'article 6 soit prédominant, l'article dans son ensemble fait référence aux valeurs structurelles suivantes de l'Union européenne : liberté, démocratie, respect des droits fondamentaux, telles qu'elles résultent de la Convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres.

Lors de la révision du traité de Nice nous trouvons la référence aux valeurs de l'Union aussi bien dans les travaux préparatoires de la convention sur l'avenir de l'Europe que dans le document Pénélope, qui, en réalité, fut le projet du traité constitutionnel présenté par la Commission européenne. Le projet Pénélope a proposé de qualifier l'Union européenne de « communauté de valeurs ». Par la suite, le projet résultant de la convention, c'est-à-dire le projet de traité constitutionnel, a été beaucoup moins ambitieux à cet égard. Il ne parlait jamais de communauté de valeurs, mais il énonçait dès le début du traité, à l'article 2, les « valeurs de l'Union ».

Le traité de Lisbonne a accueilli dans le traité sur l'UE l'article 2 susmentionné, tel qu'il était prévu dans le traité constitutionnel mais avec de légères modifications. Parmi ces dernières, il y a lieu de signaler la référence à la protection des minorités, autrement dit aux personnes appartenant à des minorités. Il n'a établi aucune liaison entre les valeurs et la religion, même si le paragraphe 2 du préambule du traité sur l'UE affirmait que les Etats ayant adhéré à ce traité s'inspirent du patrimoine religieux de l'Europe et reconnaissent que ce patrimoine est la source des

valeurs qui y sont énoncées. Dès lors, l'article 2 du traité sur l'UE est devenu un article clé dans les nouveaux traités. En tant que deuxième article du traité, les auteurs l'ont inclus au cœur des « dispositions communes », avant même les objectifs de l'Union.

Ce n'est pas le lieu, ici, de procéder à une réflexion sur les aspects ontologiques, philosophiques et métaphysiques de l'article 2 qui inclut les valeurs « fondatrices » de l'Union européenne. Mais une conclusion claire peut être tirée quant à l'inclusion de l'article 2 dans le traité sur l'UE. S'il est vrai que l'UE a cessé, suite au traité de Maastricht, d'être une Union purement économique (étant donné l'inclusion d'objectifs sociaux, culturels et politiques dans le traité UE), le traité de Lisbonne actuellement en vigueur est allé encore plus loin en faisant référence aux valeurs. Ce dernier stipule que l'Union ne sera plus insensible, neutre ou indifférente, du point de vue de ses options idéologiques ou de la philosophie politique. En effet, les valeurs ont la force de vraies options idéologiques et politiques, et il ne s'agit pas de quelques nouveaux principes normatifs fondamentaux de la constitution matérielle de l'Union européenne. Les valeurs sont plus que les principes dont traitait l'ancien article 6 paragraphe 1 du traité UE, dans la version de Nice. Si les auteurs du traité constitutionnel ou du traité de Lisbonne ou les conférences intergouvernementales de 2004 et de 2007 avaient conçu les valeurs comme étant équivalentes aux principes fondamentaux de l'UE, ils n'auraient pas abrogé l'ancien article 6 paragraphe 1 du traité UE, qui énonçait, déjà en tant que principes fondamentaux de l'UE, un grand nombre de ceux qui sont maintenant appelés « valeurs » et qui sont prévus à l'article 2 du traité UE. En parallèle, l'article 7 a remplacé la référence aux principes fondamentaux par la référence aux valeurs, afin d'admettre l'application de sanctions politiques en cas de violation ou de risque manifeste de violation de ces valeurs.

Même s'il énonce des options idéologiques et politiques, l'article 2 n'a pas seulement une portée programmatique. Il a de la pertinence juridique et produit des effets juridiques concrets. Voici les cinq éléments principaux de la pertinence de cet article au niveau juridique : a) il est une condition d'admission de la demande d'adhésion d'un Etat candidat à devenir membre, aux

termes de l'article 49 du traité sur l'UE ; b) la violation grave ou le risque manifeste d'une violation de ces valeurs peut conduire à l'application, à l'Etat-membre concerné, des sanctions politiques prévues à l'article 7 du traité sur l'UE ; c) la préservation des valeurs est un des premiers objectifs de l'Union européenne ; c'est ce que prévoit l'article 3 paragraphe 1 du traité sur l'UE ; cela signifie que les valeurs font partie de la substance et de l'essence de l'Union européenne et qu'elles sont incluses dans le bloc de légalité selon lequel la Cour de justice juge la validité des actes de droit dérivé (en ayant recours, si nécessaire, à l'interprétation téléologique) ; d) les valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'UE sont des valeurs « universelles » qui ont comme source « le patrimoine culturel, religieux et humaniste de l'Europe » – je cite le considérant 2 du préambule du traité sur l'UE ; cela signifie que ces valeurs ont la force juridique de *ius cogens* communautaire ou, en d'autres termes, de *ius cogens* de l'Union ; par conséquent, elles priment sur toutes les sources du droit de l'Union excepté sur le *ius cogens* international, dans la mesure où celui-ci constitue une source du droit de l'Union ; e) les valeurs doivent également être respectées dans le cadre des relations extérieures de l'Union (article 3 paragraphe 5 du traité sur l'UE) et, par conséquent, dans la mesure où les relations extérieures ont été transférées dans le pilier communautaire, elles sont également soumises au contrôle de légalité de la Cour de justice.

## **2. Tests subis par les valeurs du traité de Lisbonne**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les valeurs mentionnées dans les traités ont subi au moins deux épreuves difficiles. La première épreuve est liée au contexte de la crise financière et la deuxième, plus récente, au problème des réfugiés qui fuient la Syrie et le nord de l'Afrique.

En ce qui concerne la crise financière, il n'y a pas de doute que l'Union ait agi correctement lorsqu'elle a exigé des Etats membres défaillants le respect des traités et autres lois qui leur sont applicables dans le domaine des finances publiques. Toutefois, même dans ce cas, l'obligation pour les Etats membres de respecter les normes qui leur sont applicables du fait de leur

adhésion à l'Union ou de leur coopération renforcée dans le cadre de l'UEM aurait dû être atténuée, proportionnellement, sur la base du respect des valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'UE, à savoir le respect de la dignité humaine, le respect des droits fondamentaux (qui correspondent à ceux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux), la justice et la solidarité. Cette proportionnalité qui est requise découle également du droit de l'Union européenne. Aujourd'hui, le principe de proportionnalité est prévu à l'article 5, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne. Cet article interdit à l'action de l'Union, à tout moment, d'excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. Le droit de l'Union européenne a ainsi incorporé la « prohibition de l'excès » du droit allemand (*Übermassverbot*). Cette dernière a été largement développée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande et, par la suite, dans celle du Conseil d'Etat français, et fut adoptée, à un stade précoce, par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cependant, il subsiste un doute, dans le cadre de cette nécessité d'obliger les Etats membres défailants à respecter leurs engagements au sein de l'Eurozone, quant à la demande faite à ces Etats membres de faire un effort immense et qui fut très intense sur une courte période. Cet effort pourrait être disproportionné par rapport aux droits fondamentaux garantis aux citoyens par la Charte des droits fondamentaux et par les constitutions nationales respectives, que la Charte prévoit expressément de prendre en compte. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les droits sociaux, notamment les salaires, pensions, aides aux chômeurs et aux handicapés et les autres dispositions sociales élémentaires. Dans ce domaine, les restrictions imposées par le Fonds monétaire international et par l'UE ont fréquemment causé une baisse du niveau de vie des citoyens les plus défavorisés à un niveau inférieur au seuil de subsistance et, par conséquent, en dessous du seuil requis par le respect de la dignité humaine, qui est la première valeur prévue à l'article 2 du traité sur l'UE.

Une situation similaire dérive du problème plus récent des réfugiés qui fuient la guerre en Syrie et les conflits locaux en

Afrique du Nord. Ces réfugiés fuient désespérément la guerre et l'extermination dans leurs pays d'origine. Il s'agit d'hommes, de femmes et d'enfants, certains très jeunes, et même de nouveau-nés. Il s'agit de familles entières qui arrivent aux frontières méridionales de l'Union européenne avec juste leurs vêtements sur le dos. Le fait que, jusqu'à présent, l'Union européenne n'ait pas de politique commune concernant les réfugiés mène à la conclusion que l'on ne peut pas attendre grand-chose de l'Union pour résoudre ce problème, hormis les mesures provisoires prévues pour les situations d'urgence à l'article 78 paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cela signifie que les Etats membres sont compétents pour définir leur attitude vis-à-vis de l'entrée des réfugiés sur leur territoire. Comme nous l'avons vu, certains Etats se sont opposés ou ont posé des conditions à l'octroi d'asile à ces réfugiés ou, pire encore, à la concession d'un simple accueil humanitaire. Cette position, eu égard notamment à la manière radicale selon laquelle certains Etats l'ont adoptée, fait outrage aux valeurs de l'article 2 du traité sur l'UE. Comme souligné, ces valeurs lient non seulement l'Union, mais aussi chaque Etat membre individuellement et tous dans leur ensemble. Telle est l'interprétation qui devrait être donnée à l'article 2 lorsqu'il établit que ces valeurs « sont communes aux Etats membres ». Et les dispositions de l'article 3 paragraphe 4 du traité sur l'UE sont également applicables aux Etats membres. Selon cette règle, les valeurs indiquées à l'article 2 doivent être respectées et appliquées par l'Union et, par conséquent, par ses Etats membres également, y compris dans leurs relations extérieures. De plus, l'article 3 paragraphe 4 prévoit que, dans leurs relations extérieures, l'Union et ses Etats membres contribuent à la paix, à la sécurité, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant. Ces objectifs, en relation avec les valeurs de respect de la dignité humaine, la justice, la tolérance, le respect des minorités et la protection des enfants (qui sont tous mentionnés aux articles 2 et 3 du traité sur l'UE), imposent aux Etats membres, dans la mesure du possible, d'adopter un comportement humanitaire différent de celui qui a été adopté, jusqu'à présent, par certains d'entre eux.

### 3. Conclusion

Tant que la crise qui frappe actuellement l'Union et ses Etats membres est seulement une crise économique, financière et monétaire, l'Union peut, avec plus ou moins de difficulté, en sortir, à condition qu'elle maintienne la cohésion résultant de son héritage culturel commun, notamment de ses valeurs. Mais si la crise affecte ces valeurs elles-mêmes et si, de la sorte, les racines de l'Union, c'est-à-dire les fondements ontologiques et politiques qui ont toujours inspiré l'intégration européenne, sont remises en cause, alors nous devons tous craindre l'impact que cela peut avoir sur la solidité du projet européen et sur la volonté réelle de progresser. Il est bien certain que l'Union et ses Etats membres ne souhaitent pas gâcher tous les efforts consacrés par plusieurs générations, pendant plus de soixante ans, à consolider la paix et le progrès économique et social et à fournir à l'Europe la capacité d'affronter avec succès les défis actuels de la mondialisation et qu'ils ne souhaitent pas non plus que les plus jeunes et ceux qui sont socialement les plus défavorisés s'écartent du processus d'intégration et cessent de lui faire confiance. Sur cette base, on espère que l'Union et les Etats membres changent rapidement d'attitude et reconnaissent aux valeurs l'importance et la force qui leur ont été conférées par les traités.

Il est peut-être exagéré de dire qu'il y a une crise des valeurs dans l'Union européenne, y compris par rapport au respect de ces valeurs par les Etats membres. En revanche, si tant l'UE que les Etats membres maintiennent le comportement susmentionné, ils risquent d'atteindre et de porter préjudice aux fondements mêmes de l'ensemble de l'héritage culturel des peuples européens. De la sorte, ils mettraient non seulement en péril le processus d'intégration de l'Europe, mais ils feraient aussi rétrocéder le progrès de la civilisation.

L'Union européenne est le principal acteur global, c'est-à-dire qu'elle joue un rôle très important dans la mondialisation. Parfois, nous oublions la globalisation, mais elle est bien là et avance rapidement. On ne peut pas avoir une globalisation seulement économique, réalisée de manière parfois sauvage, par des marchés financiers ou par des pouvoirs financiers et commerciaux qui

échappent aux règles de la démocratie. Nous avons besoin d'une globalisation fondée sur des valeurs et d'une globalisation des valeurs. Il faut laisser aux générations futures un monde globalisé qui ait comme piliers les valeurs de la démocratie, de la justice et de la primauté du droit et des droits fondamentaux. Or, si l'Union européenne est capable de respecter et de défendre les valeurs que les traités lui imposent (et qui, je rappelle, sont des valeurs dictées par son héritage culturel humaniste), elle deviendra un excellent laboratoire pour la globalisation. C'est le meilleur service que l'Union européenne peut offrir à l'humanité.