

LES VALEURS EUROPÉENNES (1992/2012 – DEUX DÉCENNIES D’UNE UNION DE VALEURS)

Simon Labayle

Special Issue, December 2012

Atelier Schuman 2012. Les 20 ans de l’Union européenne, 1992-2012

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068235ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068235ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Labayle, S. (2012). LES VALEURS EUROPÉENNES (1992/2012 – DEUX DÉCENNIES D’UNE UNION DE VALEURS). *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 39–63. <https://doi.org/10.7202/1068235ar>

LES VALEURS EUROPÉENNES (1992/2012 – DEUX DÉCENNIES D’UNE UNION DE VALEURS)

Simon Labayle*

L’Union européenne portait dès son origine un projet politique qui dépassait la construction du seul marché unique. Ce projet fut certes long à se dessiner dans le droit primaire des Communautés, mais la pression exercée par les valeurs sur la construction du système juridique de l’Union européenne fut en revanche constante. Sans rupture apparente, et au gré des stratifications successives qui en ont peu à peu défini les contours, l’Union fonde d’ailleurs aujourd’hui son identité même sur des valeurs communes aux États qui la composent¹.

S’interroger sur les valeurs de l’Union européenne, c’est ainsi poser la question de ses fondations, selon le terme consacré par le *Traité de Lisbonne* lui-même². Il s’agit donc d’une réflexion ayant trait au sens profond du projet européen. Son ambition réside-t-elle dans la mise en place d’un simple marché économique, d’une vaste zone de libre-échange? Ou le projet communautaire vise-t-il également à l’établissement, au renforcement, voire même à la mise en lumière de liens plus étroits, forgés autour des traits identitaires communs que partagent les États membres qui composent l’Union?

Le concept de « valeur » entretient justement un lien étroit et naturel avec celui d’« identité ». Ce constat trouve d’ailleurs doublement à s’illustrer dans le contexte de l’Union européenne.

Les valeurs structurent le volet interne de son identité. Elles jouent le rôle d’un catalyseur à même d’assurer l’harmonie et la collaboration étatiques qui sous-tendent ce projet d’intégration. Le pouvoir transcendantal des valeurs vise dans cette optique au surpassement de l’identité particulière des États membres de l’Union, et à leur rassemblement dans le giron de l’Union européenne.

Il en va de même pour le volet externe de cette identité. Les valeurs y pèsent

* Doctorant en droit public aux Universités d’Aix-Marseille III et de Sherbrooke; LLM (Université d’Ottawa); Maîtrise en théorie du droit (Université Aix-Marseille III); Maîtrise en droit de l’Union et des Communautés européennes (Université Aix-Marseille III).

¹ Le professeur Constantinesco note à ce sujet qu’« [a]insi s’est progressivement constituée l’identité de l’Union européenne, essentiellement axiologique et reposant sur des textes de droit originaires exprimant la volonté des gouvernements des États membres, et ratifiés par leurs peuples respectifs — directement, par la voie du référendum — ou indirectement, mais tout aussi légitimement, par la voie parlementaire ». Vlad Constantinesco, « La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales : convergences ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie? » dans Chahira Boutayeb et al, dir, *Mélanges en l’honneur de Philippe Manin*, Paris, A Pedone, 2010 à la p 81.

² *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la communauté européenne*, 13 décembre 2007, JO, C 306/23 [*Traité de Lisbonne*].

de tout leur poids sur l'image que l'Union donne ou veut donner à voir au monde³. Ainsi, pour Jean Louis Quermonne,

plutôt que de chercher dans son histoire ou sa géographie des racines qui marqueraient son identité ou d'emprunter par mimétisme à d'autres ensembles un statut préexistant qui la définirait, l'Union européenne tend elle à regarder vers l'avenir en fondant sa singularité sur des valeurs. C'est là sa pièce d'identité, même si elle ne doit pas faciliter à l'avenir les conditions de nouvelles adhésions, ni assouplir la nature des relations qu'elle sera appelée à entretenir avec l'ensemble des États de la planète! Mais ce sera sa vocation et sa spécificité.⁴

Plus largement, les valeurs ont vocation à assurer, mais aussi à rassurer quant à la cohérence du projet communautaire. L'Union clarifie en effet son ambition à mesure qu'elle respecte ses propres valeurs, tant en ce qui concerne sa propre structuration que ses modes de fonctionnement. Cette clarification renforce son assise et sa légitimité, à mesure que le projet gagne en intelligibilité aux yeux de tous. On notera ainsi, à propos de l'action extérieure de l'Union européenne que

la cohérence entre les politiques et les valeurs sert l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur global, non seulement par l'octroi d'une crédibilité à l'action de l'Union, mais aussi par l'octroi d'une voix politique. L'exercice d'une influence politique de l'Union passe par la conditionnalité de son action extérieure.⁵

L'enjeu est donc réel et, la place qui est accordée aux valeurs, majeure.

Considérer cette facette axiologique de la construction européenne n'est pas anodin. Elle constitue un élément clé de la pérennité de l'entreprise communautaire. L'Union et ses fondements récemment ébranlés⁶ gagneraient sans aucun doute à l'éclosion plus nette d'un *demos* européen, passant nécessairement par la promotion de valeurs communes aux peuples qui la composent. Il s'agit là d'une condition incontournable à une lutte efficace contre l'euroscépticisme. Ce *demos* ne s'envisageant en effet qu'à l'aune d'une réflexion approfondie sur les valeurs qui le sous-tendent.

Le constituant européen est incontestablement au fait de ces enjeux. Les

³ « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ». *Ibid*, art 10(A).

⁴ Jean-Louis Quermonne, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008 à la p 113.

⁵ Eleftheria Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010 à la p 147.

⁶ Les signes d'une crise profonde se sont dernièrement multipliés. Des « non » aux référendums français et hollandais sur le *Traité constitutionnel*, en passant par la crise grecque et plus largement la crise économique majeure que traverse aujourd'hui l'Union européenne, ou encore, par les scores élevés d'un certain nombre de partis politiques « europhobes » lors de la dernière élection présidentielle française, les signaux d'alarme sont nombreux et témoignent de la profondeur de cette crise.

textes du droit primaire de l'Union européenne témoignent de sa prise de conscience. Le maintien, dans le *Traité de Lisbonne*, des articles qui énuméraient les valeurs de l'Union dans le *Traité constitutionnel* ne constitue pas un artifice. Il témoigne au contraire, par la nature si particulière du concept de « valeur », de la pérennité d'une ambition d'intégration et de rapprochement, voire même d'un destin constitutionnel.

Le *Traité de Lisbonne* couronne donc à nos yeux un processus en voie d'accélération depuis les premiers jalons concrets posés par le *Traité de Maastricht*⁷. L'orientation politique et juridique de l'Union a progressivement offert un statut majeur à ses valeurs, affleurantes, lors de sa fondation, incontournables, de nos jours. Il est même légitime, en reprenant les termes de la Cour de justice de l'Union européenne dans le fameux arrêt *Parti écologiste « Les Verts » c Parlement européen* de 1986⁸, de se demander si nous ne sommes pas désormais confrontés non seulement à une « communauté de droit »⁹, mais également à une « union (communauté) de valeurs ».

I. La mise en lumière des valeurs

L'idée qui préside à la structuration de l'Union européenne comme union de valeurs est donc celle d'une progression lente, mais régulière.

L'affirmation de ces valeurs s'est réalisée par le biais des traités constitutifs, et se veut explicitement assumée et proclamée depuis le *Traité de Maastricht*. Les racines de ce processus demeurent cependant antérieures à 1992. Des textes périphériques revendiquaient l'inspiration axiologique du projet communautaire. *L'Acte unique européen* comportait d'ailleurs lui-même des traces de cette inspiration, sans réellement concrétiser celles-ci de manière claire et explicite¹⁰.

Si l'Union européenne ne se présente donc concrètement comme une union de valeurs que tardivement, cette revendication résulte en fait d'un processus linéaire entamé avec les premiers pas des Communautés économiques européennes. Le *Traité de Lisbonne* s'inscrit dans une forme de continuité, décelable à la lecture d'un vaste ensemble de textes sur lesquels repose l'assise du projet européen d'intégration. Ceux-ci favorisèrent peu à peu l'émergence de l'union de valeurs identifiable dans les traités fondateurs depuis le *Traité de Maastricht*.

A. Les signes avant-coureurs

Les valeurs consacrées par le *Traité de Lisbonne* constituent donc la

⁷ *Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, JO, C 191/1 à la p 1 [*Traité de Maastricht*].

⁸ CJE, *Parti écologiste « Les Verts » c Parlement européen*, C-294/83 [1986] ECR I-1357.

⁹ « La Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité », *ibid* au para 23.

¹⁰ *Acte unique européen*, 17 et 28 février 1986, JO, L 169/1 [*Acte Unique*].

résultante d'un processus de maturation lente. À mesure que le système juridique de l'Union européenne s'étendait et se complexifiait, la mise en avant de ces valeurs devenait pressante.

Leur consécration ne doit cependant rien au hasard. Elle trouve au contraire sa logique dans le parachèvement d'un processus d'affirmation, expressément enclenché en 1973 par la *Déclaration sur l'identité européenne* (en réalité intitulée *Déclaration de principes entre les États-Unis et la Communauté européenne et ses États membres*¹¹), et logiquement poursuivi par la *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* de 1983¹², puis même par un traité : *l'Acte unique* en 1986.

1. LA DÉCLARATION SUR L'IDENTITÉ (1973)

La *Déclaration sur l'identité européenne* adoptée à Copenhague en 1973, portait expressément les germes de l'affirmation axiologique à laquelle procèdera le *Traité de Lisbonne* trente ans plus tard. Elle fondait en effet clairement cette identité sur un certain nombre de valeurs partagées par les États membres des Communautés, distinguant la dimension interne et externe du concept d'identité que nous soulignons au début de ce texte.

Certains passages éloquentes de cette déclaration placent les valeurs au centre de la construction communautaire. Son préambule affirme ainsi à propos des chefs d'États ou de gouvernements des États membres que

[d]ésireux 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 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.¹³

La formulation utilisée ne laisse aucune place à l'ambiguïté. Le terme de « valeur » figure au premier rang des préoccupations des chefs de gouvernements. Ces mêmes valeurs doivent, de plus, être préservées par le respect d'un certain nombre de principes plus précis.

Plus éclairant encore, un deuxième passage de cette déclaration lie explicitement l'identité européenne à un certain nombre de valeurs. Il est ainsi affirmé que

[c]ette variété des cultures dans le cadre d'une même civilisation

¹¹ CE, « L'identité européenne » (1973) 12 Bulletin des Communautés européennes 127 [*Déclaration sur l'identité européenne*].

¹² CE, « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » (1983) 6 Bulletin des Communautés européennes 26 [*Déclaration solennelle sur l'Union européenne*].

¹³ *Déclaration sur l'identité européenne, supra note 11.*

européenne, cet attachement à des valeurs et des principes communs, ce rapprochement des conceptions de la vie, cette conscience de posséder en commun des intérêts spécifiques et cette détermination de participer à la construction européenne donnent à l'identité européenne son caractère original et son dynamisme propre.¹⁴

Les valeurs dont il est ici question fondent donc l'identité européenne. Elles n'unissent d'ailleurs même plus les seuls États membres (à travers les chefs de leurs gouvernements) mais, à travers leur dimension transcendante, la civilisation européenne dans son ensemble. La perspective d'élargissements futurs, justement conditionnés par l'adhésion aux valeurs dont il est ici question, pointe d'ailleurs entre ces lignes.

2. LA DÉCLARATION SOLENNELLE SUR L'UNION EUROPÉENNE (1983)

Dix ans après *La Déclaration sur l'identité européenne*, la *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* du 19 juin 1983¹⁵, comporte elle aussi une charge axiologique forte, bien que le terme de « valeur » en soit paradoxalement absent.

La toile de fond de ce nouveau texte demeure en effet fidèle au chemin tracé par la *Déclaration sur l'identité*. Également basée sur l'affirmation des valeurs de la démocratie libérale qui façonnent l'identité européenne, elle promeut en effet « la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux [...] notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale »¹⁶. Elle affirme même à nouveau se fonder sur « la conscience d'une communauté de destin et sur la volonté d'affirmer l'identité européenne »¹⁷.

Un parallèle évident mérite donc d'être tracé entre les deux textes et constitue, sans doute volontairement, le signe tangible de leur filiation idéologique. Si la *Déclaration sur l'identité* signait, comme nous venons de le constater, une avancée notoire en termes de référence au concept de « valeur » dans la vulgate communautaire, la *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* dérive quant à elle d'un patrimoine génétique et d'une ambition communs, complétant ainsi fort opportunément la *Déclaration sur l'identité*.

3. L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN (1986)

L'*Acte unique européen*¹⁸, s'il ne joue pas un rôle majeur dans l'affirmation de l'Union européenne comme une union de valeurs, ne dément pas la filiation axiologique entrevue avec les deux déclarations précédemment mentionnées.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Déclaration solennelle sur l'Union européenne, supra* note 12.

¹⁶ *Ibid* à la p 26.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Acte unique, supra* note 10.

Les valeurs qui fondent l'identité de l'Union européenne y sont en effet rappelées, puisque ce traité affirme que

[d]écidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* et la *Charte sociale européenne*, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale.¹⁹

Le texte réfère même directement à un certain nombre de principes, tout en adoptant une démarche protectrice à leur égard. Ainsi, les chefs de gouvernement des États membres rappellent, dans le préambule de ce traité, que la responsabilité pour l'Europe

de s'efforcer de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs et son indépendance, ainsi que de faire tout particulièrement valoir les principes de la démocratie et le respect du droit et des droits de l'homme²⁰,

constitue l'un des piliers du projet communautaire.

Bien que de nature différente, les trois textes auxquels nous venons brièvement de nous intéresser symbolisent donc une ambition commune. Ils marquent l'impulsion d'un processus d'affirmation identitaire. Celui-ci, essentiellement axiologique, s'est finalement concrétisé à travers l'avènement du *Traité de Maastricht* et du *Traité de l'Union européenne*.

B. L'insertion progressive dans les textes fondateurs

Le terme de « valeur » apparaît donc de manière diffuse dans la vulgate communautaire. Si, comme nous le verrons, les traités fondateurs n'ont explicitement consacré le concept dont il est issu qu'à travers le plus récent d'entre eux (et pour en faire une véritable clé de l'ordre juridique de l'Union), les traités précédents réfèrent pourtant bien, eux aussi, à des valeurs.

Ils procèdent pour cela de manière détournée (en préférant notamment l'expression de « principes »), mais leurs rédacteurs ont su faire preuve d'une habileté ainsi que d'un esprit de continuité bienvenus. Ils suivirent en effet un fil directeur cohérent, qui présida à la consécration progressive d'une union de valeurs à travers les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice puis de Lisbonne.

1. LE TRAITÉ DE MAASTRICHT (1992), LES PRÉMICES D'UNE UNION DE VALEURS

Le Traité de Maastricht, suivant en cela le mouvement impulsé par les textes

¹⁹ *Ibid* à la p 2.

²⁰ *Ibid.*

que nous venons d'étudier, pose les premiers jalons d'une affirmation concrète et explicite des valeurs dans le droit primaire de l'Union européenne. Le terme de « principe » est pourtant préféré à celui de « valeur », mais tous deux furent longtemps employés dans un sens sensiblement identique dans les traités²¹.

L'attachement de l'Union à un certain nombre de valeurs est donc désormais explicitement admis et même revendiqué dans des textes fondamentaux. Le *Traité de Maastricht* confirme en effet l'« attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit »²² des gouvernements et des citoyens des États membres de l'Union. Puis, dans un souci de clarification, il précise ensuite que « [l']Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques »²³, et qu'elle

respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, [...] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.²⁴

Cette reconnaissance revêt donc, à partir de 1992, un caractère non seulement officiel, mais surtout révélateur de l'orientation politique désormais donnée à l'ensemble du système juridique de l'Union européenne. Le *Traité de Maastricht* se place en effet dans une perspective comparable à celle indiquée par la *Déclaration sur l'identité* de 1973. Il poursuit une démarche de structuration de l'Union autour d'un certain nombre de valeurs. Le professeur Joël Molinier soulignait cette démarche en affirmant par exemple en 2005 que

[l]es négociations qui ont marqué la dernière décennie ont permis de reformuler les valeurs sous-tendant l'entreprise commune d'intégration européenne et d'en compléter la protection. Une étude comparative des traités les plus récents met en évidence, ce qui désormais, constitue explicitement le « socle », de la construction européenne.²⁵ [Nos italiques]

C'est donc ce socle désormais constitutionnalisé, qui, à partir de 1992, autorise à envisager l'Union européenne comme une union de valeurs.

²¹ La Commission ne prend d'ailleurs elle-même pas la peine de les distinguer. Elle emploie ainsi indifféremment les deux termes : « Cette énumération de *principes communs* – ou pour utiliser la terminologie du projet de constitution, de *valeurs communes* – »; ou encore « En ce qui concerne le résultat de la violation, il pourra concerner un ou plusieurs principes évoqués à l'article 6. Même s'il suffit que l'une des valeurs communes soit violée, ou risque de l'être, pour actionner l'article 7, une violation concomitante de plusieurs valeurs pourrait être la marque de la gravité de la violation » dans CE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne. Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, [2003] COM(2003) 606 final aux pp 1, 8 [CE, *Communication sur l'article 7*].

²² *Traité de Maastricht*, *supra* note 7.

²³ *Ibid*, art F(1).

²⁴ *Ibid*, art F(2).

²⁵ Joël Molinier, dir, *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005 à la p 9.

2. LE TRAITÉ D'AMSTERDAM (1997), LA STRUCTURATION D'UNE UNION DE VALEURS

Le *Traité d'Amsterdam*²⁶ marque lui aussi un jalon important sur la route conduisant à une union de valeurs mieux affirmée. Les valeurs de l'Union s'y trouvent en effet non seulement clarifiées, mais également complétées et renforcées.

D'une part, le *Traité d'Amsterdam* précise concrètement les principes qui fondent l'Union européenne. Il opère de manière frontale, puisque ces principes ne sont plus considérés sous l'angle de ceux qui structurent les États membres, mais bien directement sous l'angle communautaire. Ils sont, de plus, énoncés dans le corps même du *Traité d'Amsterdam*. L'article F, refondé en profondeur, affirme désormais que « [l']Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit »²⁷, tout en prenant soin de rappeler que ces principes « sont communs aux États membres »²⁸.

Ceux-ci occupent donc une place aussi centrale que fondamentale dans le système juridique de l'Union européenne, et cette clarification contribue pour partie au renforcement de leur statut.

D'autre part, le *Traité d'Amsterdam* confère aux principes sur lesquels l'Union est donc fondée, une toute autre portée. L'article F leur offre en effet une protection concrète, à travers l'insertion de l'article F(1) :

Article F(1)

1.- Le Conseil [...] peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article F, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière.

2.- Lorsqu'une telle constatation a été faite, le Conseil [...] peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État 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. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.²⁹

Le mécanisme de l'article F(1) symbolise le statut particulier dont jouissent désormais les valeurs (encore désignées par le terme « principes ») de l'Union. Celle-

²⁶ *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 2 octobre 1997, JO, C 340/1 [*Traité d'Amsterdam*].

²⁷ *Ibid.*, art 1(8).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, art 1(9).

ci est désormais censée disposer d'un moyen d'action à même de contrôler le respect par ses États membres des valeurs qui la fondent. Si l'efficacité de ce mécanisme peut prêter à discussion, comme nous le verrons par la suite à la lumière d'exemples concrets, il ne doit cependant pas être relégué au rang de simple symbole. Il requiert en effet « un suivi régulier du respect des valeurs communes dans l'Union »³⁰ et les place au centre d'une attention qui en favorise la visibilité.

3. LE TRAITÉ DE NICE (2001), LA CLARIFICATION D'UNE UNION DE VALEURS

Le *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*³¹ ne révolutionne pas le processus d'affirmation institutionnelle d'une union de valeurs. Une de ses innovations contribue cependant à renforcer cette union et doit donc être ici évoquée. La réécriture de l'article 7 complète en effet l'opportunité de sanctionner une violation grave des valeurs de l'Union par celle de sanctionner un « risque de violation grave »³² :

Article 7

1. le Conseil [...] peut constater qu'il existe un *risque clair de violation grave* par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'État membre en question.

Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.³³ [Nos italiques]

Si nous ne nous étendons pas ici sur les causes de cette réécriture (nous le ferons plus loin à travers une étude de cas concrète, celle de la crise autrichienne de 2000), il convient cependant de souligner l'importance et l'originalité de l'introduction de la notion de risque dans l'article 7 modifié par le *Traité de Nice*. La Commission relève en effet à ce sujet que

la notion de risque, introduite par le *Traité de Nice*, en vue de permettre une intervention préventive de l'Union, semble être propre au système juridique de l'Union.³⁴

et surtout que cette potentialité

force les institutions à l'obligation de surveillance constante, car le « risque

³⁰ CE, *Communication sur l'article 7*, supra note 21 à la p 9.

³¹ *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 26 février 2001, JO, C 80/1 [*Traité de Nice*].

³² *Ibid.*, art 1(1).

³³ *Ibid.*

³⁴ CE, *Communication sur l'article 7*, supra note 21 à la p 7.

clair » se développe lui-même sur un terreau politique, économique et social connu et au terme d'une période plus ou moins longue au cours de laquelle les premiers signes précurseurs [...] ont pu être perceptibles.³⁵

Comme le laisse penser la Commission, le simple fait d'envisager adresser des recommandations à un État membre pour une violation non encore avérée, indique clairement l'intensité avec laquelle l'Union entend désormais protéger ses valeurs.

4. LE TRAITÉ DE LISBONNE (2007), LA CONSÉCRATION D'UNE UNION DE VALEURS

En respectant la logique de la démarche adoptée en 1992, le *Traité de Lisbonne* parachève le processus d'affirmation d'une union politique et par essence axiologique.

Il complète d'abord l'énumération à laquelle procédait le *Traité d'Amsterdam*. Mais, davantage encore que cet enrichissement, c'est le glissement sémantique consacré par le *Traité de Lisbonne* qui dénote d'un tournant majeur. Le terme même de « valeur » y remplace désormais celui de « principe », ce qui traduit un virage constitutionnel assumé. Il s'agit là en effet de l'une des innovations proposées par feu le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* et conservée au mot près dans le *Traité sur l'Union européenne* modifié par le *Traité de Lisbonne*. De plus, le projet axiologique auquel renvoient les valeurs dépasse, dans l'imaginaire, la vocation essentiellement structurelle qui s'attache aux principes. En adoptant les valeurs, le *Traité de Lisbonne* s'attache clairement à définir les fondations mêmes du projet européen, à le doter d'une âme et d'une personnalité.

Concrètement, le texte du *Traité* réfère aux valeurs de l'Union à de nombreuses reprises. Leur influence historique est par exemple soulignée dès le préambule :

S'inspirant 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'État de droit.³⁶

Au-delà du préambule, la dimension supplémentaire que le *Traité* confère aux valeurs ressort essentiellement de la réécriture de l'ancien article 6 du *Traité sur l'Union européenne*. Il constitue désormais l'article 2, mais connaît une évolution marquante.

Sémantique d'abord, puisque l'on affirme désormais sur la base de cet article que l'Union est fondée sur un ensemble de *valeurs* :

³⁵ *Ibid* à la p 8.

³⁶ *Traité de Lisbonne*, *supra* note 2, art 1(1)(a).

Article 2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.³⁷

Technique et quantitative ensuite. Des valeurs nouvelles apparaissent dans le corpus de celles qui fondent l'Union européenne. Sont ainsi consacrées au rang de valeurs de l'Union, le respect de la dignité humaine, l'égalité, ainsi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités. Dans un souci de clarification, une seconde phrase visant à préciser les caractéristiques d'une société européenne « idéale » est par ailleurs intégrée à cet article :

Ces valeurs sont communes aux États 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.³⁸

Le *Traité de Lisbonne* renforce donc le poids et le statut des valeurs dans le système juridique et politique de l'Union. Sans rupture apparente, celle-ci a considérablement évolué. Les traités ont peu à peu transformé une structure évoluant dans le respect d'un certain nombre de valeurs, en un objet juridique façonné autour de ces valeurs, puis en une union de valeurs.

C. La mise en cohérence

Le processus d'affirmation institutionnelle d'une union de valeurs dénote d'une cohésion bienvenue au regard d'autres textes européens fondamentaux qui régissent la vie juridique et politique de l'Union. Le *Traité de Lisbonne*, dernière étape chronologique et peut-être philosophique de ce processus, assure en effet une forme d'homogénéité qui manquait cruellement jusqu'alors.

Il suffit, pour s'en convaincre, de prendre l'exemple de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*³⁹. Une analyse comparable concernant la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme)*⁴⁰ conduirait d'ailleurs à un constat comparable, bien que les similarités soient moins accentuées du fait de l'écart chronologique entre les deux textes⁴¹.

³⁷ *Ibid* à l'art 1(3).

³⁸ *Ibid*.

³⁹ CE, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, [2010] JO, C 83/389 [*Charte des droits fondamentaux*].

⁴⁰ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221, STE 5 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953) [*CEDH*].

⁴¹ Cécile Rapoport note à ce sujet que « [l]a principale source d'un patrimoine juridique commun aux États membres de l'Union et aux États tiers européens que l'on peut mentionner est l'appartenance au Conseil de l'Europe. Organisation paneuropéenne à vocation universelle, le Conseil de l'Europe constitue par essence même le cadre d'expression des valeurs communes à l'ensemble des États

1. TRAITÉ DE LISBONNE ET CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX, LES CORRESPONDANCES

Le manque de clarté du *Traité de Lisbonne* est souvent stigmatisé, le professeur Denys Simon doutant par exemple à son propos « d’y trouver jamais un moment historique et une œuvre littéraire »⁴². Ce reproche ne concerne cependant pas les dispositions relatives aux valeurs. Bien au contraire, un fil directeur bienvenu semble avoir guidé la main des rédacteurs en ce domaine.

D’abord, parce que la progression manifeste et régulière de leur affirmation a suivi, comme nous l’avons déjà vu, un cours tranquille et garant d’une certaine logique au fil des différents traités.

Ensuite, parce que l’énumération précise à laquelle procède l’article 2, ne laisse pas planer le doute. Si le contenu des valeurs énoncées pose peut-être question, l’imprécision est alors imputable à l’identité même des valeurs choisies, et non à la qualité de leur énonciation. Cette imprécision mérite d’ailleurs d’être nuancée, car le choix de valeurs communes à une multiplicité d’États-nations ne peut porter que sur des valeurs à caractère général et relativement abstrait.

De même, cet article s’inscrit dans une démarche large et cohérente de mise en lumière d’un patrimoine de valeurs communes aux États européens.

Si l’Union est bien fondée sur les valeurs énoncées par le *Traité de Lisbonne*, elle repose sur un socle encore plus profond et principalement constitué du *Traité de Lisbonne*, de la *Charte des droits fondamentaux*, et de la *Convention européenne des droits de l’homme*. L’incorporation de la *Charte des droits fondamentaux* dans l’ordre juridique communautaire, témoigne d’ailleurs d’une indéniable volonté d’homogénéisation de ces sources par l’Union, tout comme son adhésion prévue à la *Convention européenne des droits de l’homme*.

Suivant cette volonté, il était indispensable que le texte du *Traité de Lisbonne* préserve une cohérence à même d’assurer la cohabitation entre ces trois textes majeurs. La *Charte des droits fondamentaux*, tout comme la *Convention européenne des droits de l’homme*, font d’ailleurs l’objet de nombreuses citations au fil du *Traité de Lisbonne*. Mais, plus encore que ces citations, ce sont les correspondances entre les textes eux-mêmes qui attirent l’attention. Indéniables, elles rassurent quant à la cohérence du projet global. Il suffit pour s’en convaincre d’étudier parallèlement certains passages des deux textes, éloquentes en la matière. La gémellité d’un passage des préambules est par exemple incontestable :

européens. [...] La vérification du respect [de ces] conditions préalablement à l’adhésion et l’appartenance à cette organisation de la quasi-totalité des États européens garantissent, en principe, l’existence en Europe d’un socle minimal de valeurs communes ». Dans Cécile Rapoport, *Le partenariat entre l’Union européenne et les États tiers européens : Étude de la contribution de l’Union européenne à la structure juridique de l’espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2011 à la p 23.

⁴² Denys Simon, « Les fondations : l’Europe modeste? Symboles, valeurs et objectifs », (2008) 18 :7 *Europe* 32 au para 1.

- Préambule de la *Charte des droits fondamentaux* :

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union 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'*État de droit*.⁴³ [Nos italiques]

- Préambule du *Traité de Lisbonne* :

S'inspirant 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'*État de droit*.⁴⁴ [Nos italiques]

La proximité et la cohérence qui réunissent les deux passages sont évidentes. Outre l'utilisation partagée de l'expression « valeurs universelles », ils consacrent en effet quatre valeurs en commun sur les six énoncées par le préambule de la *Charte des droits fondamentaux* (contre cinq par celui du *Traité de Lisbonne*) : la liberté, l'égalité, la démocratie, et l'État de droit.

De plus, la dignité humaine mentionnée par le préambule de la *Charte des droits fondamentaux*, doit être entendue dans un sens très largement comparable à celui qu'il convient de conférer aux droits inaliénables de la personne humaine, mentionnés par le préambule du *Traité de Lisbonne*. Le terme de gémellité ne semble donc pas exagéré pour qualifier la relation qui les unit.

Un raisonnement similaire peut-être tenu en ce qui concerne le corps même des deux textes. Les différents chapitres qui composent la *Charte des droits fondamentaux* s'intitulent en effet « Dignité », « Libertés », « Égalité », « Solidarité », « Citoyenneté », et « Justice ». Or, la lecture de l'article 2 du *Traité de Lisbonne*, que nous rappelons ici, nous apprend en effet que :

Article 2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la *dignité humaine*, de *liberté*, de démocratie, d'*égalité*, de l'*État 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 États 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.⁴⁵ [Nos italiques]

On constate donc que, là encore, le *Traité de Lisbonne* consacre trois des six chapitres de la *Charte des droits fondamentaux* comme des valeurs fondatrices de l'Union européenne. L'ordre chronologique dans lequel elles sont énoncées reprend, de plus, exactement celui de la *Charte des droits fondamentaux*. Plus frappant encore, les valeurs de solidarité et de justice qui constituent elles aussi deux chapitres de la

⁴³ *Charte des droits fondamentaux*, supra note 39 au préambule.

⁴⁴ *Traité de Lisbonne*, supra note 2, préambule à l'art 1(1)(a).

⁴⁵ *Ibid*, art 1(3).

Charte des droits fondamentaux, sont également reprises dans la deuxième phrase de l'article 2.

Le seul chapitre de la *Charte des droits fondamentaux* écarté des valeurs consacrées par le *Traité de Lisbonne* serait donc celui de la citoyenneté. Il apparaît cependant fondé de considérer que celle-ci a vocation à constituer l'une des composantes majeures de l'État de droit, qui figure en revanche bien au rang des valeurs consacrées par le *Traité de Lisbonne*.

Les valeurs fondamentales de l'Union européenne correspondent donc à chacun des chapitres de la *Charte des droits fondamentaux*. Une homogénéité indéniable entre les textes fondamentaux de l'Union européenne transparait de ce constat. Ils constituent à ce titre un socle axiologique clair pour l'Union. Cette cohérence en matière d'affirmation de ses valeurs par l'Union européenne est particulièrement bienvenue, compte tenu de la sensibilité de la matière abordée. La proclamation des valeurs de l'Union ne s'est ainsi pas réalisée au gré de vents difficilement compréhensibles, mais bien dans le respect d'un acquis, peu à peu et patiemment enrichi.

Ces éléments mis bout à bout témoignent d'une Union non seulement juridique et politique, mais également axiologique et revendiquée comme telle.

II. La mise en œuvre des valeurs

L'Union européenne se caractérise donc notamment par un processus d'affirmation d'une union de valeurs depuis deux décennies. Il reste cependant à déterminer si ce processus figure de la seule déclaration d'intentions, ou s'il se concrétise à travers l'action communautaire.

Deux volets retiendront notre attention à cet égard. Ils témoignent, à nos yeux, de la portée pratique des valeurs de l'Union. D'autres champs d'études, tels l'orientation de l'action extérieure de l'Union par ses valeurs ou les considérations axiologiques qui président à l'adhésion de nouveaux États membres, auraient également pu appuyer notre démonstration. Nous ne pourrions cependant leur consacrer ici l'analyse qu'ils mériteraient⁴⁶, du fait du temps imparti à cette courte intervention.

Nous nous contenterons donc de mettre en avant deux aspects majeurs de la concrétisation des valeurs dans le fonctionnement de l'Union européenne. Nous étudierons ainsi d'abord l'action du juge de Luxembourg pour la mise en œuvre des valeurs en droit de l'Union; puis nous nous intéresserons au mécanisme destiné à sanctionner la violation, ou le risque de violation, des valeurs de l'Union. Tous deux témoignent en effet à nos yeux, de manière éclatante, de la concrétisation pratique de

⁴⁶ On pourra à ce sujet se reporter utilement à la thèse d'Isabelle Bosse-Platière, *L'article 3 du traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

ces valeurs par nature abstraites.

A. L'action du juge

Trois mouvements distincts caractérisent la démarche prétorienne de protection des valeurs de l'Union.

Le premier, bien connu, se dessine à travers la protection peu à peu offerte aux droits fondamentaux dans le système juridique de l'Union européenne. Éloignant ainsi le spectre du grand marché, elle soulignait par ce détour la tangibilité d'un certain nombre de valeurs identifiables à travers ces droits.

Le deuxième est issu de la mobilisation croissante, par les avocats généraux, du concept de « valeurs de l'Union » dans les conclusions qu'ils soumettent à la Cour de justice de l'Union européenne. Ce phénomène, suffisamment significatif pour ne pas être assimilé au seul hasard, témoigne de l'incontestable orientation axiologique de l'Union, et accompagne fort opportunément son affirmation institutionnelle.

Enfin, la Cour a récemment opéré une consécration du concept de « valeurs de l'Union » dans sa jurisprudence. Celui-ci trouve ainsi un prolongement tangible à son inscription dans les traités et principaux textes fondateurs de l'Union européenne.

1. LE PASSAGE PAR LES DROITS FONDAMENTAUX

Oubli volontaire ou fruit de l'entrée tardive du concept dans le vocabulaire communautaire, la Cour n'a en tout cas consacré le concept de « valeurs de l'Union » que tardivement dans sa jurisprudence. Ce constat ne doit cependant pas masquer les considérations axiologiques qui imprègnent ses arrêts depuis de nombreuses années.

La Cour s'est en effet posée en gardienne des valeurs du système juridique de l'Union, à travers son souci constant de protection des droits fondamentaux et donc des valeurs qui les inspirent. Il semble toutefois, au regard de sa jurisprudence, que ces considérations axiologiques proprement dites se soient finalement greffées de manière autonome aux droits fondamentaux défendus. Il suffit, pour s'en convaincre, de mentionner rapidement quelques arrêts célèbres parmi les plus récents en la matière.

a) *Dans la structure interne de l'Union européenne*

Concernant les droits fondamentaux, deux arrêts fameux témoignent de la pertinence d'évoquer l'existence d'une union de valeurs au regard de la jurisprudence de la Cour de justice. Ils dénotent en effet de l'importance conférée aux valeurs dans le système juridique de l'Union européenne.

Dans l'arrêt *Schmidberger*, le principe de la liberté de circulation des

marchandises était mis en balance avec ceux de la liberté de réunion et de l'intérêt public, et la Cour estimait à cette occasion que

[L]e respect des droits fondamentaux s'imposant ainsi tant à la Communauté qu'à ses États membres, la protection desdits droits constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire, même en vertu d'une liberté fondamentale garantie par le *Traité* telle que la libre circulation des marchandises.⁴⁷

Elle opérait donc clairement à cette occasion un choix axiologique. Elle acceptait en effet la justification de l'entrave à un principe fondamental de la Communauté⁴⁸ à connotation essentiellement économique, par la nécessité de protéger des droits fondamentaux issus des valeurs propres à l'État de droit :

Or, il ressort à cet égard du dossier de l'affaire au principal que les autorités autrichiennes ont été inspirées par des considérations liées au respect des droits fondamentaux des manifestants en matière de liberté d'expression et de liberté de réunion, lesquels sont consacrés et garantis par la *CEDH* et par la *Constitution* autrichienne.⁴⁹

Elle tint par la suite un raisonnement comparable dans la non moins célèbre affaire *Omega*. Elle y estimait alors que :

[L]e droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'une activité économique consistant en l'exploitation commerciale des jeux de simulation d'actes d'homicide fasse l'objet d'une mesure nationale d'interdiction adoptée pour des motifs de protection de l'ordre public en raison du fait que cette activité porte atteinte à la dignité humaine.⁵⁰

Elle y acceptait donc à nouveau qu'une valeur, la dignité humaine en l'occurrence, prime sur des principes à connotation économiques.

b) *Dans la dimension externe de l'Union européenne*

Les préoccupations axiologiques de la Cour ne s'arrêtent pas aux strictes frontières de l'Union. Le respect des droits fondamentaux apparaît dans l'affaire *Kadi* comme une valeur si essentielle, qu'elle détermine même les relations que l'Union entretient avec le reste de la communauté internationale. Ainsi :

selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie

⁴⁷ *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c République d'Autriche*, C-112/00, [2003] ECR I-5694 à la p I-5718 au para 74 [*Schmidberger*].

⁴⁸ *Ibid* au para 54.

⁴⁹ *Ibid* à la p I-5717 au para 69.

⁵⁰ *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH c Maire de la ville de Bonn*, C-36/02, [2004] ECR I-9641 à la p I-9655 au para 41.

intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect.⁵¹

Et il en découle donc que :

Les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du *Traité CE*, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux.⁵²

Elle suivait à cette occasion les recommandations, très explicites, prononcées par l'avocat général Maduro dans ses conclusions, selon lesquelles

la Cour ne saurait, contrairement aux opinions exprimées par ces institutions, faire fi des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre juridique communautaire et qu'elle se doit de protéger. Le respect des autres institutions n'a de sens que s'il repose sur une compréhension partagée de ces valeurs et sur un engagement mutuel à les protéger. Par conséquent, dans des situations dans lesquelles des valeurs fondamentales de la Communauté sont en jeu, la Cour peut être appelée à apprécier, et éventuellement à annuler, des mesures adoptées par les institutions communautaires, même lorsque ces mesures reflètent les souhaits du Conseil de sécurité.⁵³

Le plaidoyer en faveur d'une union de valeurs était donc clair. Il fut surtout suivi d'effets.

Cependant, que cela fut conscient ou pas, la Cour a omis, contrairement à son avocat général, de référer au terme même de « valeur » dans cet arrêt. Il constitue donc une sorte de consécration pratique, sans être explicitement assumée, du fameux concept d'« union de valeurs ».

L'essentiel demeure pourtant que la jurisprudence de la Cour de justice confirme l'émergence de cette union au tournant du 21^e siècle.

2. LA MOBILISATION DU CONCEPT PAR LES AVOCATS GÉNÉRAUX

Comme l'indiquent les conclusions rendues par l'avocat général Maduro dans l'affaire *Kadi* que nous mentionnions précédemment, les avocats généraux se sont emparés du concept de « valeurs de l'Union » de manière plus explicite que le juge de Luxembourg.

Le tournant politique de 1992 semble ainsi avoir été remarquablement perçu par l'avocat général Jacobs. Il réclamait, le 9 décembre de cette même année, qu'un ressortissant communautaire qui se rendait dans un autre État membre en qualité de

⁵¹ *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c Conseil et Commission*, Affaires jointes, C-402/05 P et C-415/05 P, [2008] ECR I-06351 au para 283 [*Kadi*].

⁵² *Ibid* au para 285.

⁵³ *Yassin Abdullah Kadi c Conseil et Commission*, « Conclusion de l'avocat général M Poiares Maduro », C-402/05 P, [2008] ECR I-06351 au para 44.

travailleur salarié ou non salarié ait l'assurance d'être

traité selon un code commun de valeurs fondamentales, en particulier celles inscrites dans la *Convention européenne des droits de l'homme*. En d'autres termes, il a le droit d'affirmer « *civis europeus sum* » et d'invoquer ce statut pour s'opposer à toute violation de ses droits fondamentaux.⁵⁴

Comme nous l'avons expliqué au cours de la première partie de cette intervention, l'article 2 de l'actuel *Traité sur l'Union européenne* correspond parfaitement à cette vision avant-gardiste d'un code commun de valeurs fondamentales.

À son tour, l'avocat général Maduro mit en avant la nature de cette union de valeurs, ainsi que les exigences structurelles et fonctionnelles qu'elle induisait, dans les conclusions qu'il prononça à l'occasion de l'affaire *Arcelor* en 2008⁵⁵. À ses yeux, « [l']Union européenne et les ordres juridiques nationaux sont fondés sur les mêmes valeurs juridiques fondamentales »⁵⁶ et,

[t]andis qu'il est du devoir des juges nationaux de garantir le respect de ces valeurs dans le champ d'application de leurs constitutions, il est de la responsabilité de la Cour d'en faire de même dans le cadre de l'ordre juridique communautaire.⁵⁷

Il résulte, selon l'avocat général, de

la nature même des valeurs constitutionnelles de l'Union en tant que valeurs constitutionnelles communes aux États membres qu'elles doivent être précisées et développées par la Cour en dialogue constant avec les juges nationaux.⁵⁸

Plus récemment, l'avocat général Bot plaçait au premier rang de ses préoccupations l'union de valeurs que les textes fondateurs de l'Union européenne ont peu à peu instituée à nos yeux. Il n'hésitait ainsi pas à affirmer, dans l'affaire *Brüstle*, qu'il convient d'éviter que « le fonctionnement économique du marché ne donne lieu à une concurrence se faisant au prix du sacrifice des valeurs fondatrices de l'Union »⁵⁹, et il précisait ensuite surtout que « l'Union n'est pas qu'un marché à réguler, mais qu'elle a aussi des valeurs à exprimer »⁶⁰.

Les conclusions des avocats généraux sont ainsi parsemées de références explicites aux valeurs de l'Union depuis deux décennies. Elles accompagnent la

⁵⁴ *Christos Konstantinidis c Stadt Altensteig - Standesamt et Landratsamt Calw - Ordnungsamt*, « Conclusions de l'avocat général M F G Jacobs », C-168/91, [1993] ECR I-01191 au para 46.

⁵⁵ *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres c Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, « Conclusions de l'avocat général M Poiares Maduro », C-127/07, [2008] ECR I-09895.

⁵⁶ *Ibid* au para 15.

⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁸ *Ibid* au para 17.

⁵⁹ *Oliver Brüstle c Greenpeace eV*, C-34/10, [2011] ECR au para 44, en ligne : EurLex <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0034:FR:HTML>> [*Brüstle*].

⁶⁰ *Ibid* au para 46.

jurisprudence de la Cour, plus timide en la matière, mais qui, sous leur influence peut-être, franchit finalement le Rubicon en 2008.

3. LA CONSÉCRATION PAR LA COUR

La Cour de justice de l'Union européenne a donc récemment, à son tour, mobilisé le concept de « valeurs fondamentales de l'Union ».

Elle le fit dans un premier temps par l'intermédiaire du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, dans l'affaire *Cathy Sapara*. Celui-ci relevait que la pratique, par un fonctionnaire, de plaisanteries ayant trait à la couleur de la peau d'une collaboratrice, s'opposait aux « valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre juridique communautaire »⁶¹. Il introduisait ainsi le concept même de « valeurs de l'Union », par une expression détournée, dans le vocabulaire de la Cour.

La Cour de justice, en grande chambre, se pliera finalement à cette évolution en 2010. Dans l'affaire *Aydin Salahadin Abdulla*, elle estime à propos de l'épineuse question de l'examen d'une demande visant à l'octroi du statut de réfugié (ou de celle visant à son maintien), et du risque encouru par la personne renvoyée dans son État d'origine, que l'appréciation

de l'importance du risque doit, dans tous les cas, être effectuée avec vigilance et prudence, dès lors que sont en cause des questions d'intégrité de la personne humaine et de libertés individuelles, questions qui relèvent des valeurs fondamentales de l'Union.⁶²

B. L'action du Politique

Un autre exemple de la concrétisation de cette union de valeurs réside dans le mécanisme de prévention, ou de sanction, de la violation des valeurs consacrées par le *Traité*. Celui-ci, découlant de l'article 7 du *Traité sur l'Union européenne* et dont nous avons évoqué les modalités au cours de la première partie de cette intervention, témoigne d'une volonté réelle de protection de ces valeurs. Celle-ci dépasse leur seule énonciation, ou même leur seule mise en avant dans les relations entretenues avec les autres composantes de la communauté internationale.

1. LE PRINCIPE

La logique même du projet communautaire d'union de valeurs impose leur effectivité dans l'ordre juridique et politique de l'Union. Sans cela, ce projet

⁶¹ *Cathy Sapara c Eurojust*, F-61/06, [2008] au para 107, en ligne : InfoCuria <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67588&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1149465>> [*Cathy Sapara*].

⁶² *Aydin Salahadin Abdulla et autres c République fédérale d'Allemagne*, Affaires jointes, C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, [2010] ECR I-01493 au para 90 [*Aydin Salahadin Abdulla*].

demeurerait cantonné au rang de simple déclaration de bonnes intentions, d'une profession de foi aussi incantatoire qu'illusoire. La Commission en souligne d'ailleurs le caractère capital, en faisant remarquer que

des violations par un État membre des valeurs fondamentales qui atteignent la gravité requise pour l'article 7 TUE risquent de miner les fondements même de l'Union et de la confiance entre ses membres, quel que soit le domaine dans lequel ces violations surviennent.⁶³

L'article F(1) du *Traité d'Amsterdam* comblait cette lacune dès 1997, s'inscrivant donc parfaitement dans le processus d'affirmation progressive de l'union de valeurs que nous décrivions au cours de la première partie de cette intervention. Il soulignait dès lors l'importance qu'il convenait d'accorder aux valeurs, encore énoncées en tant que principes à l'époque, qui fondent l'Union, puisqu'il donne « aux institutions de l'Union les moyens permettant de garantir que tout État membre respecte les valeurs communes »⁶⁴.

Ces dispositions et le mécanisme qu'elles instituent furent, comme nous l'expliquions auparavant, renforcés par le *Traité de Nice* qui ajoutait le « *risque clair de violation grave des valeurs communes* »⁶⁵ [nos italiques], aux actions passibles d'une sanction. Le mécanisme originel se voyait donc complété par un mécanisme de prévention.

Toutefois, si à travers l'article 7 du *Traité de Lisbonne*, l'Union s'est dotée d'un véritable moyen d'action pour veiller au respect des valeurs sur lesquelles elle est fondée par ses propres États membres, il reste cependant à en évaluer la portée ainsi que l'efficacité pratique. Il n'a en effet vocation à être actionné que dans des cas particuliers puisque, selon la Commission

la clarté du risque grave de violation grave, tout comme la persistance et la gravité de la violation, déterminent un seuil d'application de l'article 7 TUE. Ce seuil est beaucoup plus élevé que dans le cas des violations individuelles des droits fondamentaux telles que constatées par les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme ou, dans le domaine du droit communautaire, par la Cour de justice.⁶⁶

Seule une situation de « problème systématique » peut donc éventuellement donner lieu à la mise en route d'un tel mécanisme.

Fort heureusement, ce type de situation n'a a priori que peu de raisons de se produire dans l'Union européenne. L'article 7 du *Traité de Lisbonne* symbolise donc davantage le statut particulier dont les valeurs communes jouissent désormais dans le système juridique et politique de l'Union, qu'il ne constitue une protection réellement dissuasive.

⁶³ *Communication sur l'article 7, supra* note 21 à la p 5.

⁶⁴ *Ibid* à la p 3.

⁶⁵ *Traité de Nice, supra* note 31 à l'art 1(1).

⁶⁶ *Communication sur l'article 7, supra* note 21 à la p 7.

Cependant, deux cas particuliers dans l'histoire récente de l'Union européenne méritent d'être analysés au travers des perspectives offertes par cet article, car tous deux représentèrent (et représente toujours à l'heure où sont écrites ces lignes pour l'un d'entre eux), des risques de violation systématique de ces valeurs.

2. L'« AFFAIRE » AUTRICHIENNE (2000)

La crise autrichienne de 2000 constitue le premier cas, fort intéressant, de crispation et de mobilisation politique autour des valeurs communes de l'Union⁶⁷.

Cette crise découlait des élections législatives autrichiennes du 3 octobre 1999. À la faveur d'une alliance avec le Parti populaire (ÖVP), le parti libéral d'extrême droite (FPÖ) et son leader controversé Jörg Haider, participaient désormais à la coalition gouvernementale⁶⁸. Cette accession au premier plan de la vie politique autrichienne provoqua donc des tensions majeures au sein du système juridique de l'Union européenne, principalement centrées sur la conformité axiologique d'une telle participation à l'idéal communautaire.

Les quatorze autres États membres de l'Union, malgré une déclaration de la majorité soulignant l'attachement de l'Autriche aux valeurs européennes, sanctionnèrent en effet l'État autrichien par le biais de « trois restrictions politico-diplomatiques » : « suspension des contacts bilatéraux », « absence de soutien des Quatorze à l'égard des candidats autrichiens briguant des postes dans les organisations internationales » et « réception au seul niveau technique des ambassadeurs autrichiens dans les capitales des États membres »⁶⁹.

Une telle mise au ban d'un État membre minait l'idée même du projet communautaire, compte tenu de ses fondements profondément axiologiques, et de son impératif d'unité. Les sanctions furent cependant levées suite au rapport de trois experts (Martti Ahtisaari, Jochen Frowein et Marcelino Oreja) dépêchés par les quatorze États membres et nommés par le président de la Cour européenne des droits de l'homme, qui concluaient finalement que « le gouvernement autrichien est respectueux des valeurs communes européennes »⁷⁰, et que

[c]ontrairement au comportement passé du FPÖ et aux déclarations prononcées par d'autres représentants du FPÖ, les ministres FPÖ ont, d'une façon générale, poursuivi leurs activités gouvernementales, jusqu'à

⁶⁷ Pour une exposition détaillée des faits, on se reportera utilement aux articles de Vlad Constantinesco, « Les sanctions politiques contre les États membres » dans Isabelle Pingel, dir, *Les sanctions contre les États en droit communautaire*, Paris, A Pedone, aux pp 44-46 [Constantinesco, « Les sanctions politiques »] et à l'article de Jean Luc Sauron, « L'appartenance à l'Union européenne (articles 7, 49, et 50 du *Traité sur l'Union européenne*) » (2008) 171 *La Gazette du palais* 15 à la p 59 [Sauron].

⁶⁸ Constantinesco, « Les sanctions politiques », *supra* note 67 à la p 45.

⁶⁹ Sauron *supra* note 67 aux pp 59-60.

⁷⁰ France, Ministère des affaires étrangères, *Rapport de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja* adopté le 8 septembre 2000 à Paris, au para 108, en ligne : MPIL <<http://www.mpil.de/shared/data/pdf/rapport.pdf>> [*Rapport de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja*].

aujourd'hui, dans le respect des engagements gouvernementaux.⁷¹

Cette conclusion rassurante ne doit cependant pas masquer les carences mises à jour par cette crise autrichienne, qui soulevait finalement davantage de questions qu'elle ne se voyait apporter de réponses. La réaction des États membres n'était en effet pas de nature réellement communautaire, puisque les quatorze ministres concernés « n'ont pas agi en tant que Conseil de l'UE, mais comme une conférence diplomatique *ad hoc* »⁷². Sans doute d'ailleurs n'y avait-il même pas matière à une réaction communautaire fondée sur l'article 7 du *Traité sur l'Union européenne*, puisqu'aucune violation avérée des principes fondateurs de l'Union européenne ne s'était produite⁷³.

En revanche, les lacunes intrinsèques au mécanisme de sanctions prévu par l'article 7 du *Traité sur l'Union européenne*, et l'absence de volonté des quatorze d'agir dans un cadre communautaire, se voyaient mises en lumière de façon préoccupante. Le professeur Vlad Constantinesco pointe ainsi le fait que

les pressions bilatérales, même enveloppées dans un emballage à l'étiquette de l'Union, révèlent, en réalité, la faiblesse et les limites du dispositif de l'art.7 TUE : conçu pour une situation extrême, il se révèle mal adapté à des situations moins intenses, ou qui pourraient constituer des étapes vers des violations par cet article.⁷⁴

La crise autrichienne démontre donc l'incapacité du mécanisme de sanction à résoudre une situation préjudiciable, non seulement au fonctionnement de l'Union, mais surtout à son idée et son idéal mêmes. Elle eut cependant un impact concret sur le mode de protection politique des valeurs dans l'Union, dans la mesure où elle se trouve directement à l'origine de l'évolution de cet article, ainsi que de son ouverture au mécanisme de prévention que nous décrivions précédemment.

3. L' « AFFAIRE » HONGROISE (2012)

Aujourd'hui, l'Union européenne traverse à nouveau une zone de turbulences en matière de respect des valeurs communes par un de ses États membres. La réponse qui y sera apportée déterminera l'effectivité réelle de l'union de valeurs appelée par la *Charte des droits fondamentaux* et les traités. Il en va en effet d'une partie de la crédibilité de ce projet d'effacer la cacophonie intergouvernementale de la crise autrichienne. Cette affaire hongroise, puisque c'est bien de la Hongrie qu'il s'agit, constituera à cet égard un révélateur quant à la véritable concrétisation des valeurs de l'Union au sein de son ordre juridique.

⁷¹ *Ibid* au para 113.

⁷² Sauron *supra* note 67 à la p 60.

⁷³ On pourra, pour des explications plus détaillées, se reporter au *Rapport de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein et Marcelino Oreja*, *supra* note 70.

⁷⁴ Constantinesco, « Les sanctions politiques », *supra* note 67 à la p 47.

a) *Les faits*

Il convient, avant d'étudier la réaction de l'Union face à une menace potentielle contre ses valeurs, de rappeler les faits en quelques mots. Ceux-ci se déroulent donc en Hongrie, suite à la victoire du Fidesz, parti de Viktor Orban, aux dernières élections législatives. Elles lui ont offert la majorité absolue au Parlement hongrois. De véritables bouleversements législatifs furent alors décidés puis votés dans un laps de temps très court. Les changements furent mêmes de nature constitutionnelle, puisqu'une nouvelle constitution est entrée en vigueur en Hongrie le 1^{er} janvier 2012.

Parmi cette multitude de modifications, un certain nombre d'entre elles inquiètent les institutions de l'Union européenne, entraînant une réaction conjointe de la Commission et du Parlement.

b) *La réaction de la Commission*

Il convient d'appréhender la réaction de la Commission sous un angle plus juridique que politique. Le 17 janvier 2012, elle décide en effet d'ouvrir une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie⁷⁵.

Celle-ci portait sur trois points distincts : l'indépendance de la Banque centrale nationale, l'âge du départ à la retraite des juges et des magistrats, et l'indépendance des instances nationales de protection des données. Par ailleurs, la Commission demandait également un complément d'information quant à l'indépendance du système judiciaire hongrois.

Un délai de réponse d'un mois fut offert au gouvernement pour éclairer la Commission quant à ces différentes requêtes et, surtout, pour démontrer la conformité des réformes adoptées dans ces domaines avec les valeurs de l'Union.

Suite à la réponse apportée par le gouvernement hongrois, la Commission estima que la Hongrie ne respectait pas le droit de l'Union européenne dans deux domaines distincts (l'indépendance de la Banque centrale et l'indépendance du système judiciaire), et elle rendit de nouveau deux avis motivés, pour obtenir des éclaircissements supplémentaires⁷⁶. Ces deux derniers avis constituaient la dernière étape avant une possible saisine de la Cour de justice.

⁷⁵ CE, *La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire*, [2012] IP/12/24, en ligne : Europa Press Releases <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>>.

⁷⁶ CE, *Hongrie – infractions: la Commission passe à l'étape suivante dans les procédures concernant le système judiciaire et l'indépendance de l'autorité de protection des données, note certains progrès concernant l'indépendance de la banque centrale mais demande des éclaircissements et des preuves supplémentaires*, [2012] MEMO/12/165, en ligne : Europa Press Releases <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/165&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>>.

Là encore, les réponses apportées par le gouvernement hongrois ont été jugées insuffisantes pour écarter le spectre d'une violation du droit de l'Union européenne par les nouvelles constitutions et législations hongroises. Si l'indépendance de la Banque centrale semblait assurée, ce n'était pas le cas en ce qui concerne celle de l'autorité de protection des données et celle du pouvoir judiciaire, et la Commission saisit donc, en vue d'une sanction éventuelle, la Cour de justice de l'Union européenne le 25 avril 2012⁷⁷.

c) *La réaction du Parlement*

Fondée sur des griefs comparables, la réaction du Parlement prit cependant une tournure plus politique que juridique, et se situe donc sur un terrain naturellement plus propice aux controverses axiologiques⁷⁸.

Le 9 février 2012, la Commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) tenait ainsi une audition avec le vice-premier ministre hongrois, afin d'évoquer la liberté des médias. Un éventuel recours à l'article 7 fut évoqué à cette occasion. Le 16 février, suite à cette audition qui symbolisait déjà l'inquiétude du Parlement, celui-ci adoptait une résolution importante en ce qui concerne le respect dû aux valeurs fondamentales de l'Union européenne.

Cette résolution pointe en effet, non seulement la préoccupation des députés européens quant au respect des valeurs communes en Hongrie, mais elle souligne surtout l'incompatibilité d'un éventuel irrespect du projet politique de l'Union, et leur détermination à éviter un tel cas de figure. Les eurodéputés demandent ainsi

au gouvernement de Hongrie [...] de se conformer aux recommandations, objections et demandes de la Commission, du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise [...] dans le respect des valeurs fondamentales et des normes de l'Union européenne.⁷⁹

et invitent

la Conférence des présidents [...], à décider ou non de mettre en place les mesures nécessaires, y compris les mesures prévues [...] à l'article 7, paragraphe 1, du *Traité sur l'Union européenne*.⁸⁰

⁷⁷ CE, *Hongrie – infractions : la Commission européenne est satisfaite des modifications apportées aux statuts de la banque centrale, mais assigne le pays devant la Cour de justice au sujet de l'indépendance de l'autorité de protection des données et du pouvoir judiciaire*, [2012] IP/12/395, en ligne : Europa Press Releases <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/395&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>>.

⁷⁸ Parlement européen/Actualité, « Hongrie : M Viktor Orbán face aux députés européens lors d'un débat houleux en séance plénière » (18 janvier 2012), en ligne : Parlement européen <<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20120113STO35298/html/Orb%C3%A1n-faces-political-group-leaders-in-heated-debate-on-Hungary>>.

⁷⁹ CE, *Résolution du Parlement européen du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie*, [2012] 2012/2511(RSP) au para 2.

⁸⁰ *Ibid* au para 7.

La réaction conjointe de la Commission et du Parlement dans cette affaire présente un intérêt majeur et ce, bien que l'on ne puisse juger de son impact définitif puisque la crise n'est pas encore désamorcée à l'heure où ces lignes sont écrites.

C'est en effet la première fois que « l'appareil » de l'Union européenne se mobilise concrètement autour du concept de « valeur ». Ces valeurs, sous-jacentes dans les motivations de la Commission, au premier rang dans celles du Parlement, sont ainsi placées au centre d'un débat capital puisqu'il concerne le statut même d'un État membre de l'Union. Cette concrétisation d'un concept par nature abstrait et donc difficile à invoquer, constitue en elle-même déjà une réussite, et le signe d'une union de valeurs en voie d'affirmation.

Comme nous l'avons souligné dans les premiers temps de cette intervention, les valeurs constituent le cœur même de l'identité de l'Union européenne. Tant parce qu'elles contribuent à asseoir en profondeur le projet d'intégration européenne, que dans la mesure où elles façonnent l'image que l'Union souhaite renvoyer au monde. Elles se sont cependant affirmées et précisées à mesure que ce projet gagnait en consistance.

En effet, les enjeux colossaux qui présidèrent à la création de la Communauté européenne, nécessitaient peut-être moins leur mise au premier plan, la garantie d'une paix durable sur le continent européen constituant évidemment leur objectif premier.

Mais, une fois celle-ci durablement assurée et considérée comme un acquis, d'autres objectifs plus précis se sont imposés. À cet égard, les valeurs partagées par les États membres font donc figure, à la fois de racines et d'objectifs premiers du projet européen, mais font également l'objet d'une nécessaire protection.

Ce sont toutes ces dimensions qu'il convient de garder à l'esprit lorsque l'on analyse la place qui est la leur au sein de l'Union européenne. C'est également cette facette multidimensionnelle qui peut contribuer à en rendre l'appréhension délicate.

Il semble pourtant à nos yeux que les enjeux qui s'attachent à la place dévolue aux valeurs dans le projet d'intégration européenne, constituent aujourd'hui sa problématique majeure. Sans doute l'Union se situe-t-elle en effet aujourd'hui à un carrefour de son histoire pour les raisons que nous exposons précédemment. Sans doute l'orientation qui lui sera donnée, axiologique ou non, déterminera la pérennité de l'œuvre entreprise par ses pères fondateurs.