

Recours visant la loi hongroise anti-LGBT+

Une évolution dans la protection des droits fondamentaux de l'Union européenne

• Résumé

Il est inédit que quinze États membres et le Parlement européen demandent à intervenir au soutien de la Commission européenne dans un recours en manquement. Si cette mobilisation exceptionnelle s'explique en grande partie par le caractère prioritaire, pour ces États et cette institution, en 2023, de protéger les personnes LGBT+ des discriminations, elle reflète également plusieurs transformations à l'œuvre dans le rapport de l'Union européenne au respect de ses valeurs et de ses droits fondamentaux.

Politiquement, en la matière, une approche plus communautaire et engagée prend de plus en plus le pas sur une approche intergouvernementale et prudente, de telle sorte que la violation par un État membre de ces valeurs ou de ces droits devient l'affaire de tous les États membres.

Juridiquement, la force normative propre des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union tend à s'accroître, ce qui renforce le rôle de la Cour de justice et de la Commission.

Dans ce contexte, il semble dans l'intérêt de l'Union de préciser son discours, en insistant sur la compatibilité entre, d'une part, le plein respect de ses droits et de ses « valeurs », entendues au sens de principes juridiques essentiels, et d'autre part, la diversité des modèles culturels et de société de ses États membres. Ce sont là deux conditions complémentaires de son unité, à plus forte raison dans la perspective de futurs élargissements.

DÉMOCRATIE &
CITOYENNETÉ

DÉCRYPTAGE
JUILLET 2023

#democratie
#droitssociaux

Thierry Chopin,
conseiller spécial
à l'Institut Jacques
Delors, professeur
invité au Collège
d'Europe (Bruges)

Emmanuel Leclerc,
diplomate*

**Le présent propos
est tenu à titre
personnel.*

• Introduction

« La France, en coordination avec l'Allemagne, a décidé de soutenir la Commission européenne dans son recours contre la loi anti-LGBT+ qui est en vigueur en Hongrie depuis juin 2021 », annonçait le ministère français des Affaires étrangères, le 7 avril dernier, lors d'un point de presse¹.

Le 19 décembre 2022, la Commission a en effet introduit, devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), un recours en manquement² contre la Hongrie, en raison d'une loi adoptée par le Parlement hongrois, en juin 2021, relative à la protection des enfants³. La Commission estime que, sous couvert de protéger les enfants, la loi hongroise en cause viole les droits fondamentaux des personnes LGBT+⁴.

Cette loi, qui ressemble dangereusement à une loi adoptée par le Parlement russe en juin 2013⁵, restreint l'accès des mineurs aux contenus « encourageant ou représentant des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, un changement de sexe ou l'homosexualité ». Elle impose à ces contenus un régime restrictif analogue à celui appliqué aux contenus pornographiques ou violents. Ces restrictions s'appliquent à l'ensemble

des médias, à la publicité commerciale et aux programmes éducatifs.

Quinze États membres (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Suède) et le Parlement européen ont annoncé avoir demandé à intervenir au soutien de la Commission dans le recours⁶.

C'est la toute première fois dans l'histoire de la construction européenne qu'un nombre aussi élevé d'États membres demande à intervenir au soutien de la Commission dans un recours en manquement. En outre, il est extrêmement rare que le Parlement européen demande à intervenir dans ce type de recours. Par ailleurs, pour bon nombre des États membres intervenant, dont la France⁷ et l'Allemagne, il s'agit de la toute première intervention au soutien de la Commission dans un recours en manquement ayant principalement pour objet le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (la Charte) et des valeurs protégées par l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Jusqu'ici, seuls la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède étaient intervenus au soutien de la Commission dans des contentieux de ce type⁸.

1 <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/hongrie/evenements/article/hongrie-afghanistan-q-r-extrait-du-point-de-presse-07-04-23>

2 Voir articles 258 et 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la CJUE. Si l'État ne se conforme pas à l'arrêt reconnaissant son manquement, le cas échéant, la Cour peut, sur saisine de la Commission, lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire et/ou d'une astreinte.

3 Loi hongroise n° LXXXIX de 2021.

4 Affaire C-769/22, Commission / Hongrie.

5 Loi fédérale russe du 30 juin 2013 n°135-3.

6 Aux termes de l'article 40 du Statut de la CJUE, les États membres et les institutions de l'Union peuvent intervenir aux litiges soumis à la CJUE. Les demandes d'intervention déposées auprès de la Cour ne sont pas publiées. Le nombre et l'identité des États membres indiqués ici s'appuient sur les déclarations publiques des autorités nationales, accessibles en sources ouvertes. S'agissant du Parlement européen, sa commission JUR1 (en charge des affaires juridiques) aurait voté à une large majorité en faveur de l'intervention de cette institution dans le recours, le 21 mars 2023 (d'après un communiqué de presse de l'intergroupe « LGBTI » du Parlement européen, publié le même jour).

7 La France est déjà intervenue au soutien de la Commission dans une dizaine de recours en manquement, introduits entre la fin des années 1970 et le début des années 2000, mais revêtant principalement une dimension économique (voir, par exemple, l'affaire C-375/90, Commission / Grèce, relative à l'importation de poulet congelé, ou l'affaire C-23/94, Commission / Royaume-Uni, relative au prix du lait).

8 Ces cinq États membres sont intervenus ensemble au soutien de la Commission dans deux recours en manquement visant la Pologne relatif au respect de la valeur de l'État de droit (affaires C-791/19 et C-204/21, Commission / Pologne). La Suède est par ailleurs intervenue au soutien de la Commission dans un recours en manquement visant la Hongrie en matière de transparence associative (affaire C-78/18, Commission / Hongrie).

Ce recours, par l'ampleur des soutiens qu'il suscite, revêt donc résolument un caractère exceptionnel.

À l'évidence, cette mobilisation d'un nombre aussi large d'États membres et de l'institution qui représente directement les citoyens européens s'explique en grande partie par la priorité que ces États et cette institution accordent, en 2023 et dans notre Union de droit, à la protection des droits des personnes LGBT+ – à plus forte raison dans un État membre qui, ces dernières années, a multiplié les entorses aux droits fondamentaux et aux valeurs que cette Union protège⁹.

De nombreux États membres se sont publiquement engagés à cet égard, tant en faveur de la protection des personnes LGBT+ en général¹⁰ que contre la loi hongroise en cause en particulier¹¹. La France, qui a nommé de manière inédite, en octobre 2022, un ambassadeur « pour les droits des personnes LGBT+ », en fait partie. Quant au Parlement européen, il a lui aussi condamné avec force la loi hongroise litigieuse, quelques semaines après son adoption¹².

Plus fondamentalement, au-delà de la défense des droits des personnes LGBT+, il semble que ce recours reflète également plusieurs transformations à l'œuvre dans le rapport de notre Union au respect de ses valeurs et de ses droits fondamentaux.

I • Le respect des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union : l'affaire de tous

Politiquement, en matière de respect des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union, une approche communautaire et

engagée prend de plus en plus le pas sur une approche intergouvernementale, de telle sorte que **la violation par un État membre de ces droits ou de ces valeurs devient l'affaire de tous les États membres.**

Il y a encore quelques années, l'intervention d'une quinzaine d'États membres au soutien de la Commission dans un recours en manquement aurait été difficilement imaginable. Cela tient au poids important dans la construction européenne de l'élément intergouvernemental, qui incite les États membres, sauf exception motivée par un intérêt national bien identifié, à s'abstenir d'intervenir dans un recours direct dirigé contre l'un de leurs pairs.

En observant une telle réserve, les États membres protègent la distribution traditionnelle des rôles, le rôle de gardien des traités n'appartenant qu'à la seule Commission¹³. Certes, les traités prévoient la possibilité pour un État membre de former un recours en manquement contre un autre État membre¹⁴. Toutefois, les États membres n'ont toujours utilisé cette procédure que lorsque la violation qu'ils reprochent à l'un de leurs pairs emporte une dimension transfrontalière ou bilatérale à leur égard¹⁵.

Par ailleurs, en s'abstenant d'intervenir les uns contre les autres devant la CJUE, les États membres manifestent une préférence pour le dialogue politique, minorant la pertinence du canal contentieux dans leurs relations mutuelles. De fait, l'intervention d'un État membre au soutien de la Commission dans un recours en manquement est perçue par l'État membre visé comme un geste agressif.

⁹ Depuis le milieu des années 2010, la Hongrie a été condamnée cinq fois en manquement par la CJUE, en matière de liberté associative, de liberté académique et d'asile.

¹⁰ Voir, notamment, [la déclaration de quatorze États membres, du 17 mai 2021, sur la protection des personnes LGBTIQ au sein de l'Union européenne](#)

¹¹ Voir, notamment, [la déclaration de dix-neuf États membres, du 22 juin 2021, exprimant leur profonde inquiétude quant à l'adoption, par le Parlement hongrois, d'amendements discriminatoires à l'égard des personnes LGBTIQ](#)

¹² Voir, notamment, [la résolution du Parlement européen, du 8 juillet 2021, sur les violations du droit de l'Union européenne et des droits des citoyens LGBTIQ en Hongrie](#)

¹³ Voir article 17, paragraphe 1, TUE.

¹⁴ Voir article 259 TFUE.

¹⁵ Songeons, par exemple, au recours en manquement formé par la République tchèque contre la Pologne, faisant grief à cette dernière d'avoir prolongé ses activités d'extraction de lignite dans la mine de Turow (affaire C-121/21, République tchèque / Pologne).

De plus en plus, cette approche intergouvernementale et prudente laisse place, en matière de respect des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union, à une approche plus communautaire et engagée. Dans cette seconde approche, la violation par un État membre de ces droits et valeurs est une violation des éléments essentiels du contrat que chaque État membre s'est engagé à respecter en adhérant à l'Union, de telle sorte que cette violation n'est plus uniquement l'affaire de la Commission dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de « police » des traités, mais bien l'affaire de tous les États membres collectivement.

Il faut remonter à l'introduction dans le droit primaire de l'Union, par le traité d'Amsterdam, de la procédure de l'article 7 TUE, complétée ensuite par le traité de Nice. Cette procédure, qui permet au Conseil de constater et de sanctionner, le cas échéant, un risque clair de violation grave ou l'existence d'une violation grave et persistante, par un État membre, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, a été élaborée tant dans la perspective de l'adhésion à l'Union d'États libérés du rideau de fer qu'en réponse à l'entrée de l'extrême droite dans la coalition de gouvernement en Autriche, en 1999. Elle a ouvert la voie à un certain esprit de vigilance collective entre les États membres.

Cela étant, jusqu'au début des années 2010, cet **esprit de vigilance collective** entre États membres ne s'est jamais véritablement concrétisé. Il en va tout autrement depuis, alors que l'Union assiste à une crise inquiétante du respect de ses droits fondamentaux et de ses valeurs en son propre sein, en particulier en Hongrie et en Pologne. En réponse à cette crise, plusieurs décisions importantes sont venues donner corps à un tel esprit de vigilance collective.

Dans un premier temps, l'Union a, pour la première fois, déclenché la procédure de l'article 7 TUE, à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie¹⁶. Si le Conseil n'a, à ce jour, pas encore statué, il soumet régulièrement les autorités polonaises et hongroises à audition.

Dans un deuxième temps, l'Union s'est dotée d'un mécanisme de conditionnalité qui permet au Conseil, sur proposition de la Commission, de suspendre le versement de fonds de l'Union à un État membre qui, en violant les principes de l'État de droit, met en péril les intérêts financiers de l'Union¹⁷. On a vu dix États membres, dont la France et l'Allemagne, intervenir au soutien du législateur de l'Union devant la CJUE pour défendre la légalité de ce règlement¹⁸. En décembre 2022, pour la première fois, le Conseil a adopté une décision au titre de ce mécanisme, à l'encontre de la Hongrie¹⁹.

Dans un troisième temps, dans le cadre de son plan de relance d'envergure adopté en réponse à la pandémie (« Next Generation EU »), l'Union a choisi de conférer au Conseil le rôle d'approuver les plans nationaux de relance comportant les objectifs de réforme, y compris en matière d'indépendance de la justice et de lutte contre la corruption, que chaque État membre doit atteindre pour obtenir les tranches d'aide²⁰.

Parallèlement, certains États membres – principalement du nord de l'Europe – se sont particulièrement mobilisés en faveur d'un tel esprit de vigilance collective. Il en va ainsi de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas, de la Finlande et de la Suède qui, en 2019, ont pris la décision inédite d'intervenir au soutien de la Commission dans un recours en manquement formé par celle-ci contre la Pologne en matière de respect de l'État de droit²¹. C'est,

¹⁶ En 2017 à l'encontre de la Pologne, à l'initiative de la Commission qui soulève des violations graves de la valeur de l'État de droit ; en 2018 à l'encontre de la Hongrie, à l'initiative du Parlement européen qui soulève des violations graves des valeurs de l'État de droit, de la liberté d'expression, et du respect des droits des minorités ainsi que des migrants et réfugiés.

¹⁷ Règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

¹⁸ Affaires devant la CJUE C-156/21 et C-157/21, Hongrie / Parlement et Conseil et Pologne / Parlement et Conseil.

¹⁹ Décision d'exécution 2022/2506 du Conseil, du 15 décembre 2022, relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie.

²⁰ Règlement 2021/241 du Parlement européen et du Conseil, du 12 février 2021, établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

²¹ Affaire Commission / Pologne, C-791/19, précitée.

en outre, d'une juridiction néerlandaise que sont venus les premiers questionnements préjudiciels sur les conséquences de la crise de l'État de droit en Pologne sur l'exécution des mandats d'arrêt européens²². Parfois au risque de pousser trop loin un tel positionnement : fin 2020, le parlement néerlandais est allé jusqu'à demander à son gouvernement de former lui-même un recours en manquement contre la Pologne, au motif que la Commission lutterait insuffisamment contre les atteintes polonaises à l'indépendance de la justice²³.

En 2023, la mobilisation d'un nombre exceptionnellement élevé d'États membres au soutien de la Commission dans le recours qu'elle a formé contre la Hongrie pour violation des droits des personnes LGBT+ reflète, en tendance, ce basculement d'une approche intergouvernementale et prudente vers une approche plus communautaire et engagée en matière de respect des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union.

Concrètement, cela signifie que l'on pourrait assister, dans les prochaines années, à des interventions plus nombreuses des États membres au soutien de la Commission dans les recours en manquement qu'elle formera soulevant des violations de ces droits et de ces valeurs, au détriment de la retenue qui était assez largement observée jusqu'ici. À cet égard, le recours en manquement que la Commission a récemment formé contre la Hongrie, en raison du refus des autorités hongroises d'autoriser la radio indépendante Klubradio à émettre, qui soulève une question de respect de la liberté d'expression, pourrait constituer un thermomètre pertinent²⁴.

En outre, cela conforte la probabilité d'une relance de la réflexion autour de la poursuite

des procédures de l'article 7 TUE, initiées contre la Hongrie et la Pologne. À ce jour, les possibilités offertes par cet article n'ont pas été pleinement exploitées : notamment, la possibilité que le Conseil, avant de procéder au constat d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'Union, adresse aux États membres visés des recommandations. Une telle relance pourrait redonner de la crédibilité à ce mécanisme, dont la portée opérationnelle paraît très limitée aux citoyens de l'Union, compte tenu des exigeantes majorités de vote qu'il prévoit.

Par ailleurs, on devrait voir le législateur de l'Union introduire à l'avenir de plus en plus de conditionnalité dans la réglementation européenne, suspendant le bénéfice de celle-ci au respect des valeurs et des droits fondamentaux de l'Union. La révision actuellement en débat du règlement financier de l'Union le corrobore²⁵.

II • L'accroissement de la force normative des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union

Juridiquement, la force normative propre des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union tend à s'accroître, ce qui renforce le rôle de la CJUE et de la Commission.

Tel qu'elle a été conçue, la Charte des droits fondamentaux de l'Union n'a en principe pas de force juridique autonome²⁶. Dès lors, il a longtemps été communément considéré que les droits protégés par la Charte avaient vocation à éclairer la façon dont les États membres doivent mettre en œuvre les règles spécifiques et précises prévues par le droit primaire et adoptées par le législateur de l'Union. De façon analogue, il a longtemps été communément admis que les valeurs

²² Voir, notamment, les affaires jointes C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission).

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Session 2020-2021, 35 570 VI, n°58.

²⁴ Voir le communiqué de presse de la Commission : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2688 • L'avis de ce recours vient d'être publié au Journal Officiel de l'Union européenne : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274197&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=20970305>

²⁵ Cf. Rubio E., Kiss-Gálfalvi T., Nguyen T. Ruiz de la Ossa T., Corti F., Fornas A. (2023), "The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in Context", Study requested by the BUDG committee, European Parliament : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747469/IPOL_STU\(2023\)747469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747469/IPOL_STU(2023)747469_EN.pdf)

²⁶ Voir, notamment, article 6, paragraphe 1, TUE et article 51 de la Charte.

énumérées à l'article 2 TUE ne revêtaient pas de portée juridique autonome et avaient vocation à éclairer l'interprétation de ces règles précises et spécifiques²⁷.

Cet espace entre, d'une part, les droits fondamentaux et les valeurs de l'Union, dont la formulation est très générale et ne permet donc pas d'en tirer de façon évidente une prescription claire et opérationnelle, et, d'autre part, les règles au contraire précises et spécifiques directement prévues par les traités de l'Union ou adoptées par le législateur sur le fondement d'une base juridique explicitement prévue par ces traités garantit que **l'Union n'oblige les États membres que dans les domaines dans lesquels elle exerce explicitement sa compétence**.

Ces dernières années, cet espace tend à se réduire. Ainsi, la Cour a interprété assez largement le champ d'application de la Charte²⁸. En outre, la CJUE a développé une jurisprudence tendant à constater non pas uniquement, le cas échéant, la violation de règles précises et spécifiques prévues par le droit primaire ou dérivé de l'Union, *lues à la lumière des droits fondamentaux protégés par la Charte*, mais bien la violation de ces règles et, *de façon distincte mais liée*, dès lors que du droit de l'Union est à l'œuvre, la violation de ces droits fondamentaux²⁹. Une telle jurisprudence a pu conduire certains observateurs à se demander « quand la Commission et la Cour franchiront le pas d'un manquement véritablement autonome à la Charte »³⁰.

En outre, la CJUE a, dans sa jurisprudence récente, semblé de plus en plus encline à **reconnaître aux valeurs de l'Union une force normative propre**³¹.

Le recours que la Commission a formé contre la Hongrie pour violation des droits des personnes LGBT+ s'inscrit pleinement dans ce sillage. En effet, la Commission fait grief à la Hongrie, d'une part, d'avoir violé les règles du marché intérieur, notamment les directives sur le commerce électronique, sur les services et sur les services de média audiovisuels. De façon distincte mais liée, elle soulève la violation de plusieurs droits protégés par la Charte, notamment, la dignité humaine, le respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression et d'information, et la non-discrimination. D'autre part, la Commission soulève un grief *autonome* tiré de la violation des valeurs de l'Union³².

Une telle évolution tend à renforcer rôle de la CJUE et de la Commission.

En effet, d'une part, une telle évolution devrait conduire la Commission, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour former un recours en manquement, à assumer une responsabilité importante. Dès lors qu'une règle de droit de l'Union serait applicable en l'espèce, elle pourrait **demandeur à la Cour d'opérer un contrôle de la conformité de mesures nationales à la Charte et aux valeurs de l'Union, y compris dans des domaines sensibles** dans lesquels le

²⁷ La CJUE n'a jusqu'ici jamais constaté la violation directe, par une mesure nationale, des valeurs de l'Union : elle constate la violation de règles spécifiques et précises du droit primaire ou dérivé de l'Union qui concrétisent ces valeurs, tel que l'article 19, paragraphe 1, TUE pour la valeur de l'État de droit, par exemple.

²⁸ Voir, notamment, arrêt de la CJUE du 26 février 2013, Akerberg Fransson, C-617/10, points 19 et 21 ainsi que jurisprudence citée ; arrêt de la CJUE du 20 septembre 2016, Ledra Advertising / Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, point 67 et jurisprudence citée ; arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, point 63 et jurisprudence citée.

²⁹ Voir les arrêts de la CJUE du 21 mai 2019, Commission / Hongrie (Usufruits sur terres agricoles), C-235/17, du 18 juin 2020, Commission / Hongrie (Transparence associative), C-78/18, et du 6 octobre 2020, Commission / Hongrie (Enseignement supérieur), C-66/18.

³⁰ Platon S. (2023), « La démocratie illibérale en droit de l'Union européenne. La question de l'activation juridictionnelle des valeurs de l'Union », in Barbé V., Combrade B.-L. et Sénac C.-E. (dir.), *La démocratie illibérale en droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, p. 107-134.

³¹ Voir, notamment, arrêt de la CJUE du 16 février 2022, Hongrie / Parlement et Conseil, C-156/21, points 124 à 129 et jurisprudence citée, et arrêt de la CJUE du 20 avril 2021, Repubblika, C-896/21, point 63 et jurisprudence citée. La Cour y affirme que le respect par un État membre des valeurs que contient l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre.

³² Voir l'[avis de recours accessible sur le site de la CJUE](#). La Commission soulève par ailleurs la violation du règlement général sur la protection des données. Cependant, ce grief ne porte pas en tant que tel sur l'interdiction faite par la loi hongroise en cause de permettre l'accès des mineurs aux contenus visés mais sur l'accès des autorités publiques aux données relatives aux personnes physiques ou morales qui violeraient cette interdiction. Ce grief est mis de côté aux fins du présent propos.

législateur de l'Union n'a pas explicitement décidé du niveau de protection des droits fondamentaux et des valeurs qu'il convient d'appliquer. Une telle responsabilité doit être regardée en lien avec la circonstance que la Commission, en tant que collègue, est responsable devant le Parlement européen³³. Or, de façon constante, **cette institution soutient une ligne plus exigeante voire parfois maximaliste en matière de respect des droits fondamentaux et valeurs de l'Union**³⁴.

D'autre part, une telle évolution devrait conduire le juge de l'Union à s'affirmer de plus en plus en tant que juge des droits fondamentaux, à l'instar du juge de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Il serait ainsi appelé à préciser de plus en plus le contenu normatif de la Charte et des valeurs énumérées à l'article 2 TUE, ainsi que la mesure dans laquelle les droits fondamentaux peuvent être conciliés, en s'appuyant notamment sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. À noter cependant qu'à la différence de cette dernière cour, qui n'intervient qu'après que le juge national s'est prononcé, la Cour de Luxembourg est, dans le cadre d'un recours direct formé devant elle, la cour de premier et dernier ressort.

Une telle évolution, qui illustre l'étendue de la construction européenne depuis la création d'une première communauté technique à dominante économique il y a plus de soixante-dix ans, met au centre du débat la question de **l'émergence d'un ordre juridique unique sur le continent européen en matière de respect des droits de l'Homme**. Il en va de l'articulation entre les cours de Luxembourg et de Strasbourg, entre l'Union et le Conseil de l'Europe. L'adhésion de l'Union à la CEDH, que prévoient les traités de l'Union et qui fait actuellement l'objet de négociations, vise à y répondre.

III • Les valeurs et les droits fondamentaux de l'Union : « unie dans la diversité » ?

Dans ce contexte, il semble dans l'intérêt de l'Union de préciser son discours, en soulignant **la compatibilité entre, d'une part, le plein respect de ses valeurs et de ses droits, et d'autre part, la diversité des modèles culturels et de société de ses États membres**. Ce sont là deux conditions complémentaires de son unité – à plus forte raison dans la perspective de futurs élargissements.

« Le combat [sur les valeurs] n'est pas d'une grande clarté, car il prend parfois les habits d'un conflit entre les modernistes et les passéistes », affirmait Jacques Delors³⁵.

Une telle affirmation résonne encore aujourd'hui, à plus forte raison dans un contexte de crise du respect de ces valeurs et de ces droits, en particulier au sein d'États membres gouvernés par des forces politiques considérées – voire se revendiquant – comme « illibérales ». En effet, subsiste une certaine confusion quant au point de savoir si ces valeurs et droits s'opposent au choix d'un gouvernement et d'un parlement démocratiquement élu d'adopter une politique perçue comme conservatrice voire réactionnaire. Bien souvent, une telle confusion est renforcée par les tentatives maladroites de distinguer dans une telle politique entre ce qui relèverait du droit de l'Union et ce qui n'en relèverait pas³⁶.

Or il existe bel et bien **une ligne de démarcation entre, d'une part, les obligations juridiques découlant du respect des valeurs et des droits fondamentaux consacrés à l'article 2 TUE et par la Charte, et d'autre part, le choix de chaque État membre d'appliquer, dans le respect de ce cadre juridique obligatoire, sa propre échelle de valeurs, au regard de ses particularités culturelles, de**

³³ Article 17, paragraphe 8, TUE.

³⁴ Voir, par exemple, [la résolution du Parlement européen, du 7 octobre 2020, sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux](#).

³⁵ Delors J. (2000) « Dissertation sur les valeurs », conférence mondiale quadriennale des abbés bénédictins, San Anselmo, Rome, 8 septembre 2000, Dans *Relire Delors. Discours de Jacques Delors depuis 1996*, Paris : Institut Jacques Delors, 2021, p.102.

³⁶ Voir, en ce sens, Chopin T. et Macek L. (2022) « Les valeurs européennes. Un débat à clarifier pour un combat à mener », *Policy paper*, Paris : Institut Jacques Delors, 6 avril - https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/04/PP275_Valeurs-europeennes_Chopin_Macek_FR.pdf

son histoire et de l'état de sa société. Ces deux composantes – le respect de droits et valeurs communs et la liberté de choisir, au-delà de ces droits et valeurs communs, son modèle de société à tel ou tel moment de son histoire – sont bien présentes dans les traités de l'Union.

D'une part, il ressort de l'article 2 TUE et de la Charte que l'Union est fondée sur plusieurs valeurs, qui sont communes aux États membres, et qu'elle reconnaît en outre plusieurs droits fondamentaux qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres. Il s'agit, entre autres, du respect de la dignité humaine, de l'État de droit, de la non-discrimination, de l'égalité entre les femmes et les hommes ou de la liberté d'expression et d'information. S'ajoute aussi l'abolition de la peine de mort, qui est inscrite explicitement dans la Charte et est une condition pour adhérer à l'Union.

Ces valeurs et ces droits fondamentaux sont en quelque sorte le résultat d'un « consensus constitutionnel », exprimé lors de la conclusion des traités de l'Union. Ils sont, pour ainsi dire, les éléments essentiels du « contrat » que les États membres ont librement consenti à respecter en adhérant à l'Union. Ils sont hérités de l'histoire européenne, notamment des Lumières, et de la lutte contre les régimes autoritaires, dictatoriaux et totalitaires. L'expérience historique des peuples européens suite aux tragédies du XXe siècle a forgé un consensus sur ces principes qui trouvent une incarnation dans le projet politique de l'intégration européenne. Ce projet prend la forme d'une communauté de droit et pas seulement d'une simple alliance entre États souverains, qui ne pourrait pas garantir la permanence de la paix établie.

D'autre part, les traités consacrent le respect de l'histoire, de la culture et des traditions des peuples des États membres. Ils reconnaissent le pluralisme et prévoient que l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles. Ils protègent la richesse de la diversité culturelle de l'Union³⁷.

Ainsi, tandis que ne saurait être tolérée aucune entorse injustifiée ou disproportionnée au respect des valeurs et des droits fondamentaux qui sont consacrés par les traités, **les différences entre les choix politiques et de société que font les États membres, qui sont la marque de leur diversité, sont, au-delà de ce cadre juridique obligatoire, légitimes.**

Tracer la ligne de démarcation entre ces obligations communes et cette liberté de choisir son modèle de société n'est pas tâche aisée. En cas de désaccord, une telle tâche finira toujours par incomber au juge de l'Union – ce qui est heureux dans une union de droit. Cela étant, on oublie trop souvent que ce juge n'est pas que le garant de ces obligations mais aussi de cette liberté, qui fait la diversité de l'Union.

Au demeurant, on saisit bien qu'il y a une différence entre, d'une part, les choix extrêmes d'un État membre de conférer aux pouvoirs exécutif et législatif la nomination de la quasi-totalité des membres de l'organe chargé de désigner les juges et de garantir leur indépendance, ou d'assimiler tout contenu représentant une orientation sexuelle autre qu'une orientation hétérosexuelle à un contenu pornographique ou violent, et d'autre part, les choix d'un État membre de déterminer, en fonction de sa sensibilité propre, le degré de séparation entre les religions et l'État, les modalités de sa politique sociale, l'institution du mariage ou une approche qui lui soit propre sur les questions bioéthiques³⁸.

On perçoit bien que, tandis que **le projet européen est pleinement compatible avec une grande diversité de pratiques relatives à ces derniers choix sociétaux**, il se heurte frontalement aux premiers.

L'enjeu du discours de l'Union sur ses valeurs et ses droits fondamentaux semble donc de rendre compréhensible et visible cette ligne de démarcation. À cet égard, il est vrai que **le terme de « valeurs » contenu à l'article 2 TUE peut susciter une certaine confusion, car il peut être confondu avec les valeurs**

³⁷ Voir, notamment, le préambule du TUE, l'article 2 TUE, l'article 4, paragraphe 2, TUE et l'article 3, paragraphe 3, TUE.

³⁸ Voir Chopin T. et Macek L. (2022), *op. cit.*

qui sous-tendent les choix culturels et de société que fait chaque État membre. Ce terme peut être lu comme suggérant qu'il y aurait, d'une part, des valeurs communes, d'autre part, des valeurs propres à chaque État membre – et que celles-ci seraient susceptibles de s'opposer à celles-là. Le terme de « principes », auquel recourait l'article 6, paragraphe 1, TUE dans sa version issue du traité d'Amsterdam, avait le mérite d'éviter de suggérer un tel « combat de valeurs »³⁹.

La circonstance que les valeurs et les droits fondamentaux de l'Union sont parfois mis en cause, tant en son sein qu'au-delà de ses frontières, conduit ses institutions à renforcer leurs discours et leurs actes en défense de ces droits et de ces valeurs. Cela est bien évidemment absolument nécessaire. Cela étant, c'est précisément parce que ces droits et ces valeurs sont mis en cause qu'il pourrait être opportun de **préciser le discours en mettant également en avant la diversité des modèles culturels et de société des États membres**, qui est une condition complémentaire de l'unité de l'Union – d'où sa devise : « Unie dans la diversité ».

D'abord, un tel discours pourrait redonner de l'élan à l'émergence d'un sentiment d'appartenance, voire de fierté, autour de cet équilibre, propre à notre Union, entre obligations communes et diversité.

Ensuite, une telle approche participerait à **réfuter le discours, tenu par les forces « illibérales », d'une imposition par l'Union d'un modèle de société unique et contraignant** à l'ensemble de ses États membres. Elle contredirait également le discours sans nuance d'un clivage entre « l'Ouest » et « l'Est » de l'Union, dans lequel le premier tenterait d'imposer « son modèle » au second. Cette approche lèverait aussi le risque d'un « deux poids/deux mesures » entre États membres.

Enfin, une telle approche aurait du sens, dans la perspective de l'élargissement de l'Union à des États de l'Est et du Sud-Est de l'Europe dont les traditions historiques, culturelles et religieuses sont diverses. •

³⁹ Cet article disposait : « 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, principes qui sont communs aux États membres ». • Sur la distinction entre « valeurs » et « principes », voir Chopin T. et Naim A. (2023) « Les valeurs européennes à l'épreuve de la guerre en Ukraine », *Policy paper*, Paris : Institut Jacques Delors, 9 mai - https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/05/PP289_valeurs-europeennes-Ukraine_Chopin_Naim_FR.pdf

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2023.