



DÉMOCRATIE &
CITOYENNETÉ

POLICY PAPER N°275
AVRIL 2022

#valeurs
#démocratie

Les valeurs européennes

Un débat à clarifier pour un combat à mener

• Introduction

Depuis plusieurs années, la démocratie libérale est mise en cause en Europe, et ailleurs, sous la pression notamment des forces politiques national-populistes et extrémistes, les enquêtes d'opinion mettent en évidence une insatisfaction croissante dans les populations vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie : libertés démocratiques sous pression, « moment illibéral »¹, risque de « déconsolidation » ou encore de « régression » démocratiques², « siècle du populisme »³, etc. sont autant d'expressions qui cherchent à rendre compte de ces évolutions internes aux démocraties libérales.

À l'extérieur de l'Union européenne, dans un contexte d'affirmation des régimes autoritaires, dictatoriaux et totalitaires à travers le monde, notamment en Chine, le retour de la violence sur le territoire européen, avec l'invasion russe en Ukraine, met en lumière la centralité du combat entre la démocratie libérale et un régime autoritaire, en réalité de plus en plus dictatorial, avec des traits fascisants et même un discours aux accents totalitaires⁴. La tragédie de la guerre en Ukraine offre une

Thierry Chopin
Professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Lille (ESPOL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors

Lukáš Macek
Directeur de Sciences Po Dijon, et chercheur associé Europe centrale et orientale à l'Institut Jacques Delors

1 Krastev I. & Holmes S. 2019. *Le Moment illibéral*, trad. Française, Paris : Fayard.

2 Mounk J. 2018. *People vs. Democracy. Why our Freedom Is in Danger & How to Save It*, Harvard University Press. Part 1, chap. 3 • voir aussi l'ouvrage collectif, 2017. *L'Âge de la régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique*, Paris : Premier Parallèle.

3 Rosanvallon P. 2020. *Le Siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris : Le Seuil.

4 Voir Hassner P. 2015. « La transition autocratique en Russie », dans *La Revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Paris : Fayard, p.241-255.

opportunité démocratique en ce qu'elle nous force à réfléchir à nos valeurs les plus ancrées, au modèle de société dans lequel nous souhaitons vivre et au prix que nous sommes prêts à payer pour vivre dans des sociétés libres et ouvertes.

Or, comme l'avait noté Jacques Delors : « 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 passésistes »⁵. Pour le dire autrement, le débat sur la question des « valeurs européennes » est souvent affecté par la confusion entre deux dimensions juridico-politiques, d'un côté, et culturelles et sociétales de l'autre. Cette confusion produit des effets pervers et nuit à l'efficacité de tout effort visant à lutter efficacement contre les ennemis des valeurs au fondement de la démocratie libérale.

Dans cette perspective, l'enjeu de ce texte est précisément de tenter – modestement – de clarifier les termes de ce débat épineux, condition indispensable pour renforcer l'efficacité de toute stratégie s'efforçant de défendre les valeurs de la démocratie libérale qui fondent l'Union européenne. Les développements qui suivent visent ainsi à : définir le plus clairement possible les « valeurs politiques » fondamentales placées au cœur du projet politique européen (1.) ; mettre en perspective la remise en cause de ces valeurs en tentant de réfuter le discours de banalisation de l'illibéralisme sans surévaluer le clivage Est-Ouest sur ce sujet (2.) ; contribuer à fournir des éléments de méthode pour une stratégie visant à mener à bien le combat « culturel » sur les valeurs politiques européennes (3.).

I • Des valeurs incarnées par le projet politique européen

I QUELLES « VALEURS EUROPÉENNES » ?

Les différents États membres sont porteurs d'identités et de mémoires nationales spécifiques et cette « Europe des valeurs » ne conduit ni à abolir les frontières nationales, ni à imposer une perception monolithique de ce que sont les valeurs – et par là l'identité – européennes, cette perception variant entre États membres et entre les forces politiques en leur sein. Ainsi, une série d'enquêtes menées depuis 1981 en Europe - European Values Surveys -⁶ conduit à distinguer des préférences collectives plus ou moins marquées concernant l' « Europe des valeurs » autour desquelles convergeraient des groupes d'États⁷. Le cas de la liberté religieuse est exemplaire. Au-delà des principes de liberté et de tolérance religieuses, la nature des relations entre les Eglises et l'État est variable d'un État membre de l'UE à l'autre. La France est le seul pays de l'UE à avoir inscrit la laïcité dans sa Constitution ; en cela, elle représente un modèle original en Europe dans la mesure où les autres États membres n'ont pas instauré de manière aussi stricte la séparation des Eglises et de l'État. Autre exemple distinctif : l'Eglise orthodoxe grecque bénéficie d'un statut particulier dans la Constitution de la Grèce. Pourtant, les sociétés européennes se singularisent globalement par un degré de sécularisation élevé (avec des cas particuliers comme celui de la Pologne par exemple) et se distinguent ainsi de l'autre pôle du monde occidental que sont les États-Unis, pays laïc (affirmation de la séparation de l'Eglise et de l'État) mais qui reconnaît une place plus importante à la religion dans la sphère publique⁸.

5 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.

6 www.europeanvaluesstudy.eu

7 Galland O. & Lemel Y. 2014. « Les frontières de valeurs en Europe », dans Bréchon P. & Gonthier F. (dir.) 2014. *Les Valeurs des Européens. Évolutions et clivages*, Malakoff : Armand Colin.

8 Cela apparaît très clairement au niveau des symboles et du discours politiques (le serment du Président des États-Unis, la devise sur les billets de banque en dollars, etc.).

Néanmoins, en dépit de ces variations nationales, l'Union est fondée sur une communauté de valeurs définies par les traités : « respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit et 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 »⁹. Les « valeurs européennes », ainsi définies et placées au fondement de la communauté de droit qu'est l'UE, correspondent à l'ensemble des valeurs libérales et démocratiques telles qu'elles ont été développées au cours de l'histoire de l'Europe et pleinement affirmées depuis les Lumières – le respect de la dignité humaine et des droits de l'Homme, l'ensemble des libertés fondamentales, l'égalité des citoyens devant la loi, l'état de droit, la démocratie représentative. Ces valeurs – et c'est leur aspect le plus spécifiquement « européen » – ont été et sont mises en œuvre à la lumière de l'expérience historique des peuples européens, notamment suite aux horreurs et tragédies du XX^e siècle, autour de plusieurs éléments principaux :

- La combinaison de la démocratie (suffrage universel, gouvernement représentatif, exercice par les citoyens de leurs droits politiques, etc.) et du libéralisme politique (État de droit, respect des droits fondamentaux, séparation des pouvoirs) ;
- La solidité et le respect des contre-pouvoirs : respect de l'opposition ; décentralisation du pouvoir ; justice et presse indépendantes ; système d'éducation qui privilégie l'esprit critique ;
- La renonciation relative à la force et la préférence pour le règlement pacifique des conflits par la négociation dans le respect mutuel ;
- Un accent mis sur la solidarité et sur la recherche d'un fort degré de justice sociale conférant un rôle important à l'État dans la régulation du marché et la redistribution ;
- Une approche des relations internationales qui modère la souveraineté de l'État ;
- Un fort esprit de modération et de recherche du compromis, de tolérance, d'ouverture et de méfiance à l'égard des passions politiques, notamment celles qui sont déchaînées au nom des appartenances religieuses ou nationales.

L'ensemble de ces valeurs trouve une incarnation dans le projet politique européen, tel qu'il a été initié et impulsé par les pères fondateurs dans les années 1950, et qui tend à devenir une valeur en soi : le fait de (ou de ne pas) se revendiquer « européen », au sens de « partisan et défenseur de la construction européenne », est devenu un marqueur essentiel du positionnement politique, comparable au clivage gauche-droite.

I L'UNION EUROPÉENNE : UNE COMMUNAUTÉ DE DROIT ET DE VALEURS IRRÉDUCTIBLE À UNE SIMPLE ALLIANCE ENTRE ÉTATS SOUVERAINS

Les principes de la démocratie libérale et de l'état de droit ont joué un rôle structurant dans l'histoire de la construction européenne, traduisant la volonté de promouvoir les droits fondamentaux et la dignité de la personne humaine après les crimes sans équivalents commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces principes sont placés au fondement de l'UE sur le plan juridique et sur le plan politique.

⁹ Article 2 du TUE.

Les États membres de l'UE sont réunis au sein d'une « union de droit » et sont tenus de respecter les engagements juridiques auxquels ils ont souscrit, que ce soit dans le cadre des traités ou lors de la production ou de la mise en œuvre du droit dérivé de ces traités, l'application effective de ces engagements étant garantie par des mécanismes juridictionnels. Cette communauté s'appuie sur un ordre juridique propre dont l'autonomie au regard du droit national a été solidement établie. Dans cette perspective, la logique de puissance (autrement dit, la loi du plus fort), caractéristique des relations traditionnelles entre les États européens, doit céder le pas au droit qui limite la puissance et la souveraineté des États. Après le second conflit mondial, l'accent est mis sur les droits fondamentaux comme le montrent les jurisprudences de la Cour de Justice des Communautés européennes et de la CEDH à partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970 ou encore le refus de la candidature espagnole en 1962.

Sur un plan plus directement politique, la possibilité pour « tout État européen [de] demander à devenir membre de la Communauté¹⁰ » ne pouvait concerner, jusqu'à la chute du Mur de Berlin, que les pays situés à l'ouest du rideau de fer puis les pays du sud (Espagne, Grèce et Portugal) après la fin des dictatures et des régimes autoritaires. Ce n'est qu'avec l'effondrement de l'Union soviétique que les pays d'Europe centrale, orientale et baltique ont pu rejoindre l'UE. En 1991, le traité instituant l'UE dispose 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, principes qui sont communs aux États membres » (art. 6) et que « tout État européen qui respecte [ces] principes peut demander à devenir membre de l'Union » (art. 49) ; en 1993, le Conseil européen de Copenhague définit des « critères » économiques mais aussi politiques à respecter. Il s'agit de :

- La présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection;
- Une économie de marché viable et de la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE ;
- L'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE (l'« acquis ») et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La Charte des droits fondamentaux, adoptée en 2000 et incorporée au Traité de Lisbonne en 2009, souligne que l'UE n'est pas seulement un vaste marché mais qu'elle consacre aussi des valeurs et garantit des libertés. Aujourd'hui, le respect de l'article 2 du TUE est une condition *sine qua non* de l'adhésion mais également de la participation à l'UE.

Ce qui précède a une implication fondamentale : l'intégration européenne ne peut pas être réduite à une simple alliance entre États souverains¹¹. Si tel était le cas, l'UE serait simplement une entité intergouvernementale et nous n'aurions pas été aussi loin dans l'intégration au point de l'inscrire dans des traités qui priment sur le droit national¹² mais aussi de créer des institutions supranationales dont le mandat clair

¹⁰ Art. 237 du Traité de Rome

¹¹ Contrairement à ce qu'affirme par exemple Gideon Rachman dans son article « Europe is an alliance, not a union of values », *Financial Times*, 21 janvier 2019 • pour un autre point de vue, voir Thierry Chopin, « L'Union européenne n'est pas une simple alliance entre États souverains », *Le Monde*, 19 octobre 2021. Nous remercions Jean-François Jamet pour nos échanges sur ce point.

¹² V. Chopin T. & Roche J.-B. 2021. « [En finir avec le mythe d'une Union politique sans primauté juridique](#) », *Le Grand Continent*, 5 novembre 2021.

est d'en garantir l'effectivité ou encore d'instaurer une citoyenneté européenne¹³. Ce sont des causes historiques et géopolitiques qui nous réunissent. C'est là que se trouve d'ailleurs la valeur fondatrice de l'Europe : l'union a d'abord fait la paix et ancré la démocratie avant de faire la force. Autrement dit, les valeurs et les principes fondateurs de l'Union européenne résident dans la nécessité de rester unis sur le plan géopolitique, et de se protéger de la tentation autoritaire voire totalitaire, de substituer le droit et l'égalité entre États au droit du plus fort, préférer le règlement amiable des conflits entre États, et de défendre une vision des relations interétatiques comme un jeu à somme positive - ce qui implique un large consensus autour de l'idée que le bonheur de son pays ne se construit pas sur le malheur du voisin.

Les Européens se sentent Européens dans la mesure où ils savent que leurs histoires (passées et futures) sont indissociables et qu'ils constituent une communauté de destin. La construction européenne a réalisé un travail de rédemption après le suicide collectif des guerres mondiales et de sublimation des rivalités politiques nationales par le rejet de la politique de puissance. Les « solidarités de fait » (pour reprendre l'expression de Robert Schuman) créées par le marché intérieur sont susceptibles de faire émerger des intérêts communs et un fort degré d'interdépendance décourageant le chacun pour soi. Cette logique a été complétée grâce à l'initiative de Jacques Delors appuyé par François Mitterrand et Helmut Kohl. Après la paix et la réconciliation, la prospérité et la solidarité devaient guider le projet de la Grande Europe. L'euro est devenu un symbole de cette union parce qu'il constitue la garantie concrète que nous ne nous séparerons pas : attaquer l'un des membres, c'est attaquer la monnaie unique et donc attaquer collectivement l'ensemble des États membres¹⁴. Les deux logiques (celle d'intégration dans une communauté de destin et la logique intergouvernementale) coexistent et les États membres peuvent certes se comporter en tendant tantôt davantage vers l'une ou vers l'autre, au gré de l'interprétation immédiate qu'ils font de leurs intérêts nationaux. Mais ils ne doivent pas perdre de vue le sens profond de l'engagement qu'ils ont librement consenti en devenant membre de l'Union. En effet, l'intégration européenne ne cherche pas à faire disparaître la souveraineté des États, elle l'encadre, la met en perspective, la « civilise » – et par là la rend, *in fine*, plus effective. La situation actuelle de l'Ukraine en donne un exemple à la fois tragique et poignant : voici un État qui, alors que sa souveraineté est radicalement bafouée par un voisin guidé par la pure logique « traditionnelle » de puissance, formule le vœu de rejoindre au plus vite le projet européen. L'appartenance à l'Union européenne, en procédant à un partage d'un pan de la souveraineté nationale, implique la renonciation à la pureté d'une souveraineté théorique, tout en apportant des gains considérables en termes de souveraineté réelle.

L'originalité de cette « union » réside précisément dans le fait que celle-ci est très différente par nature d'une alliance fondée sur la seule souveraineté des États. Une alliance ne crée pas une nouvelle forme de souveraineté, alors que c'est le cas du droit de l'UE¹⁵. Enfin, une simple alliance n'apporte pas la garantie de permanence de la paix établie. En revanche, la stabilité d'un ordre juridique composé d'États qui

¹³ L'article 9 du traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) disposent qu'"est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre".

¹⁴ À titre d'exemple, depuis plusieurs années, les États baltes se sentent menacés dans leur frontières et leur sécurité par la Russie, ce qui s'est traduit par une stratégie de renforcement de l'intégration avec l'adoption de l'euro, perçu comme l'assurance d'une solidarité plus poussée. Cette idée de solidarité est aussi exprimée par l'article 42.7 du TUE : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ».

¹⁵ Sur le concept de « souveraineté européenne » introduit par Emmanuel Macron dans le discours qu'il a prononcé à La Sorbonne (le 26 septembre 2017), pour une contribution récente, voir 2022. « La souveraineté européenne : entre interdépendance et autonomie », *Revue des juristes de Sciences Po*, Lexis-Nexis, mars.

ont décidé librement et souverainement de s'associer dans une Union plus large pour exclure durablement tout risque de conflit entre eux suppose un degré d'homogénéité politique minimal qui implique à son tour un certain niveau de consensus sur des valeurs politiques communes.

II • Les valeurs politiques européennes sous pression : la démocratie libérale à l'épreuve

I LA REMISE EN CAUSE DE CES VALEURS SOUS L'EFFET D'ÉVOLUTIONS EXTERNES ET INTERNES

La question des « valeurs européennes » se pose depuis plusieurs années avec une acuité croissante depuis que l'hypothèse d'une convergence progressive vers des valeurs universelles d'inspiration occidentale est mise à mal par plusieurs évolutions. Tout d'abord, à l'extérieur de l'Union européenne sous l'effet de l'essor des régimes autoritaires, dictatoriaux et totalitaires avec notamment l'affirmation de la Chine, sans que son développement économique aille de pair avec une évolution libérale sur le plan politique. Avec la Russie, face à son expansionnisme militaire et son idéologie agressivement anti-occidentale, la rupture, d'abord progressive, est désormais brutale vis-à-vis de l'ensemble de ces principes. En effet, le retour de la violence sur le territoire européen, avec l'invasion russe et la guerre en Ukraine, sous l'effet de l'expansionnisme militaire russe, sur fond de ressentiment et de volonté de revanche, met en lumière la centralité du combat entre la démocratie libérale et un régime désormais ouvertement dictatorial. Le modèle de la « société ouverte » n'a jamais eu autant d'ennemis depuis la fin du second conflit mondial¹⁶... Ce contexte change la donne : les valeurs qui ont pu sembler triomphantes au cours des années 1990 se trouvent désormais sous une pression considérable ce qui, paradoxalement, renforce leur caractère « européen ». En effet, cette évolution « désuniversalise » ces valeurs et met aussi en évidence des nuances, voire des différences significatives entre les deux rives de l'Atlantique, permettant ainsi de distinguer une spécificité européenne au sein de l'ensemble occidental.

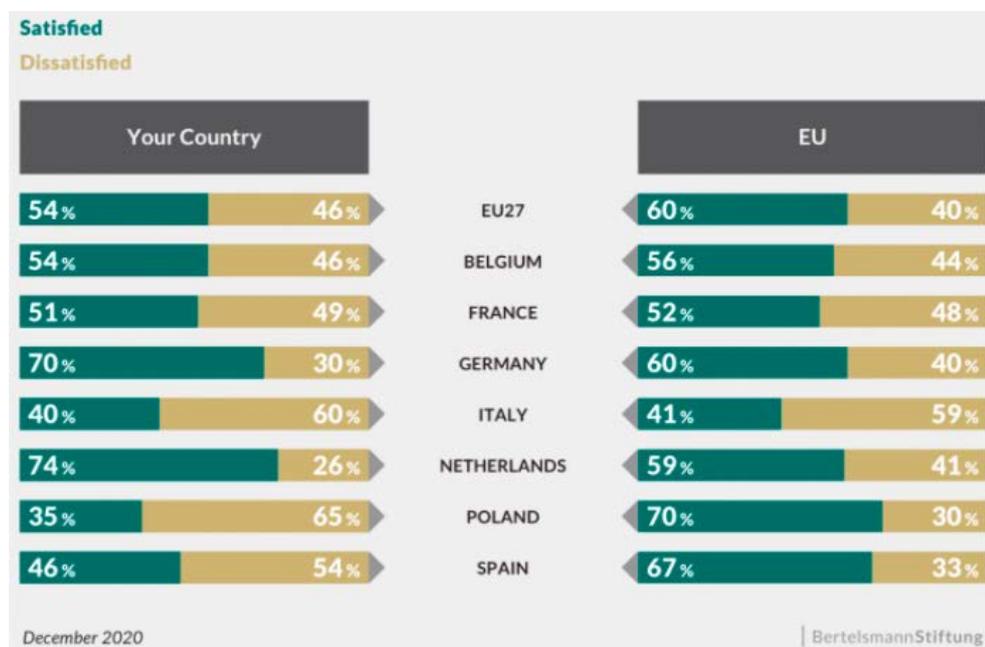
En outre, une deuxième évolution tend à mettre en cause les valeurs politiques de la démocratie libérale avec le retour de la tentation autoritaire en Europe sous la forme du développement de l'illibéralisme dans certains pays États membres de l'UE, la Hongrie et la Pologne étant les deux exemples les plus prégnants, même si des tentations illibérales sont présentes dans plusieurs pays européens, à l'Est comme à l'Ouest, au Nord comme au Sud. Depuis plusieurs années, la démocratie libérale est mise en cause¹⁷ comme en témoignent les succès électoraux récurrents des forces politiques national-populistes et extrémistes, ainsi que les enquêtes d'opinion, traduisant un risque de régression démocratique¹⁸.

¹⁶ En écho au livre de Popper K. 1945. *The Open Society and its Enemies*, London : Routledge.

¹⁷ Voir par exemple le dossier consacré à « L'idée libérale en question » publié par la revue *Esprit*, n°474, mai 2021.

¹⁸ Voir le Rapport de la Fondation politique, « *Libertés : l'épreuve du siècle* », 2022.

GRAPHIQUE 1 : Êtes-vous satisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans votre pays ?



▲ Source : Enquête "Democracy and the Rule of Law in the European Union", Eupinions, 13 juillet 2021

Les « valeurs politiques » européennes, au sens où elles ont été définies plus haut, sont ainsi aujourd'hui remises en cause par les autorités d'un nombre *a priori* croissant d'États membres de l'UE. La crise du projet européen est liée à la crise des démocraties libérales même si cette dernière ne concerne pas spécifiquement l'Europe. Mais, depuis plusieurs années, les enquêtes d'opinion mettent en évidence une insatisfaction croissante vis-à-vis de la démocratie qui peut être interprété non pas nécessairement comme un rejet mais plutôt comme un risque de « déconsolidation » de la démocratie.

Par ailleurs, la démocratie libérale est fortement remise en cause en Europe sous la pression des forces politiques national-populistes et extrémistes qui, en dépit de leur diversité, revendiquent dans certains États membres la qualification de « démocratie illibérale ». La montée des populismes s'accompagne d'une volonté de dissocier les deux composantes de la démocratie constitutionnelle et libérale au fondement de nos régimes démocratiques depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la « démocratie illibérale » est en réalité un écran de fumée masquant l'évolution vers un « autoritarisme majoritaire »¹⁹, dont les caractéristiques sont de plus en plus claires: référence à la souveraineté du peuple comme fondement exclusif de la légitimité démocratique du pouvoir ; sur la base de la légitimité conférée par les élections et le vote des citoyens, renforcement du pouvoir exécutif ; volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise en cause de leur pouvoir ; contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; capture (de manière légale ou non) puis intervention dans les contre-pouvoirs afin de réduire leur rôle et de les affaiblir aux dépens de l'état de droit afin de mieux contrôler l'appareil d'État ; intervention dans les médias afin de contrôler l'information et la communication ; réduction des libertés universitaires et la mainmise politique sur l'éducation ; volonté d'établir un contrôle hégémonique par le pouvoir politique sur l'économie.

¹⁹ Chopin T. 2019. « Démocratie illibérale ou autoritarisme majoritaire ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe », *Policy paper* n°235, Paris : Institut Jacques Delors, 19 février.

I LE COMBAT SUR LES VALEURS : UN NOUVEAU CLIVAGE EST-OUEST ? RÉFUTER LE DISCOURS DE BANALISATION DE L'ILLIBÉRALISME SANS SURÉVALUER LE CLIVAGE EST-OUEST

Trente ans après l'effondrement de l'Union soviétique, un nouveau clivage Est-Ouest semble se recréer sur les valeurs politiques de l'UE. La vague de contestation des valeurs politiques européennes, tout en empruntant des formes spécifiques dans chaque État membre, relève pourtant d'un phénomène général qui touche l'ensemble de l'UE²⁰.

Face à ces phénomènes, deux erreurs de perception et d'interprétation très répandues doivent en effet être évitées. À l'Ouest, il y a une forte tendance à surévaluer l'altérité, la spécificité de l'Europe centrale et orientale en matière de valeurs. Cette perception méconnaît la diversité interne de ces pays, la résistance souvent très forte des divers contre-pouvoirs ou encore les décalages entre le discours et les actes politiques. À l'inverse, cette même perception tend à minimiser l'ampleur du problème à l'Ouest, où les valeurs européennes font également l'objet de mises en cause nombreuses et vigoureuses et où, en matière d'enjeux migratoires par exemple, un discours – parfois – plus policé peut masquer des politiques somme toute comparables à ce qui se passe en Europe centrale.

À équidistance de ces deux approches, il convient de souligner que la vague de contestation des valeurs européennes, tout en se drapant de discours, de symboles et de thématiques spécifiques liés au passé et à l'identité particulière de chaque pays, relève d'un phénomène global qui touche l'Europe entière, à l'Ouest comme à l'Est. Toutefois, la capacité de résistance à ce phénomène varie selon plusieurs clivages, dont celui qui sépare les démocraties plus anciennes de l'Ouest de celles qui se sont construites à l'Est depuis 1989. Cette plus faible capacité de résistance de la démocratie en Europe centrale et orientale n'est pas surprenante, car elle s'explique principalement par différents facteurs qui distinguent, à des degrés variables, cette partie de l'Europe de celle qui a pu se développer dans un cadre libéral-démocratique dès 1945 :

- Tout d'abord, les jeunes démocraties centre et est-européennes reposent sur des structures plus fragiles, comme en attestent par exemple la faiblesse chronique de la participation électorale ou encore les fragilités structurelles du secteur des médias ;
- Ensuite, les sociétés d'Europe centrale et orientale restent très largement marquées par des traumatismes non-dépassés qui nourrissent la méfiance, voire le ressentiment à l'égard de l'Ouest. Le rejet des valeurs européennes se nourrit par ailleurs d'un certain nombre de sentiments, voire de ressentiments, qu'il faut prendre au sérieux : conviction d'être l'éternelle victime, hantise de subir un « diktat » ; attachement obsessionnel au caractère ethniquement et culturellement homogène de la société, obtenu dans des circonstances tragiques au cours du XX^e siècle, mais devenu après 40 ans de communisme une « seconde nature » de ces sociétés ;
- Par ailleurs, les opinions publiques centre et est-européennes sont très sensibles, voire susceptibles, par rapport à tout ce qui peut induire le sentiment d'être ou d'apparaître comme des « Européens de seconde classe ». Sur le plan des valeurs politiques, le sujet emblématique est l'attitude du « deux poids, deux mesures » en ce qui concerne la mémoire des deux totalitarismes qui ont ensanglanté l'histoire européenne au XX^e siècle. Dans ces conditions, il est essentiel de ne pas

²⁰ Chopin T. & Macek L. 2018. « Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs », *Question d'Europe*, Paris : Fondation Robert Schuman, Juillet.

exagérer, de ne pas mésinterpréter, ni d'instrumentaliser ces décalages réels entre l'Ouest et l'Est de l'Europe²¹ ;

- Enfin, sur le registre culturel : une vision conservatrice sur le plan sociétal peut trouver un écho plus fort dans certaines sociétés centre et est-européennes (par exemple en Pologne ou en Hongrie où l'UE est perçue par certains comme un cheval de Troie d'une modernité antireligieuse porteuse de valeurs et de choix sociétaux dénoncés comme une source de décadence et d'une destruction à terme de ce que devrait être la véritable identité européenne).

Toutefois, s'il est important de prendre en compte toutes ces spécificités pour comprendre les dynamiques et les positionnements politiques en Europe centrale et orientale, il ne faut pas en conclure à une différence irréductible et définitive entre l'Est et l'Ouest de l'Europe : l'Ouest a aussi ses démons, ses traumatismes et ses ressentiments, qu'il s'agisse de la mémoire des années 1930-40 ou du passé colonial, pour ne citer que deux exemples évidents. Le propre du projet européen est justement de dépasser tout cela, avec une forme d'humilité et avec une forte volonté de réconciliation avec les autres nations européennes, mais aussi avec soi-même. Et il ne faut surtout pas en faire un alibi pour excuser ou masquer ses turpitudes présentes. Aucun argument historique ou culturel ne saurait justifier des atteintes au pluralisme des médias, à l'indépendance de la justice, à la liberté de la société civile ou à celle du monde académique²².

I LE DÉBAT SUR LA QUESTION DES VALEURS DOIT ÊTRE CLARIFIÉ

Le débat sur la question des valeurs au sein de l'UE est souvent affecté par la confusion entre deux registres :

- D'une part, celui du respect des valeurs qui fixent les règles du jeu de la vie politique et qui pourraient être qualifiées de « fondamentales », dans la mesure où elles déterminent la base même de vie politique démocratique, relevant de la « politique » au sens du mot anglais « politics ». L'adhésion ou pas à l'ensemble de ces valeurs dessine un clivage entre les forces « pro » et « anti » système et il est donc à la fois légitime et nécessaire, à l'échelle de l'Union européenne, d'en faire une condition *sine qua non* de l'appartenance à l'Union et de la pleine jouissance de ses bénéfices.
- D'autre part, celui des valeurs qui guident les citoyens et leurs représentants – lesquels évoluent dans le cadre posé par les valeurs politiques fondamentales – dans leurs choix pour fixer telle ou telle règle partielle qui va régir nos sociétés, relevant de la politique au sens du mot anglais « policy ». L'adhésion ou pas à telle ou telle de ces valeurs – qui s'expriment en particulier dans le domaine des questions sociétales ou culturelles – relève de la liberté de chacun, du moment où elle ne donne pas lieu à une interprétation extrême qui entrerait en conflit avec la légalité posée par le cadre juridique national ou/et européen.
- À titre d'exemple : l'égalité des citoyens devant la loi, l'illégalité d'un emprisonnement arbitraire, l'interdiction de la torture, l'indépendance de la justice, la liberté d'expression ou le pluralisme des médias sont autant des éléments fondamentaux de notre système politique qui ne peuvent pas être négociables et où l'espace

²¹ Rupnik J. 2019. « Est-Ouest, réalité et relativité d'un clivage », *Décryptage*, Paris : Institut Jacques Delors, 19 mars.

²² Cette idée a été exprimée avec force par Donald Tusk dans son [discours au congrès du Parti populaire européen en 2018](#) dans lequel il souligne l'incompatibilité entre une conviction chrétienne-démocrate et le non-respect des valeurs fondamentales.

pour des « spécificités nationales » doit rester minimal et soumis à un droit de regard des autres États membres et des institutions de l'Union. En revanche, les modalités concrètes du droit à la grève, le modèle de sécurité sociale, le degré de séparation entre les religions et l'État ou encore la définition de l'institution de mariage sont autant d'exemples de choix idéologiques et politiques que l'on a naturellement le droit de réprocher, soutenir ou combattre dans l'arène politique mais que l'on doit respecter en admettant que des spécificités nationales fortes peuvent s'y exprimer. Pour le dire encore autrement : le gouvernement d'un État membre a le droit de défendre un système de valeurs conservatrices et de mener une politique conservatrice ou au contraire progressiste ; mais il n'a pas le droit d'imposer son agenda politique par des moyens qui sont contraires aux valeurs fondamentales de l'Union.

Comme mentionné plus haut, celles-ci sont définies par l'article 2 du TUE qui fixe les valeurs (« 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 ») et les principes de nos sociétés (le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes). Cet article résume ce qu'est le modèle européen de démocratie libérale, tel qu'il s'est développé, schématiquement, depuis 1945 à l'Ouest et depuis 1989 à l'Est. Il est caractérisé par l'importance primordiale de la démocratie représentative (impliquant le pluralisme politique et le caractère irréprochable des élections) qui est toutefois encadrée par des contre-pouvoirs solides : le principe de l'État de droit (les élus ne pouvant pas s'affranchir des règles posées par le droit, à moins de les modifier en respectant les procédures prévues à cet effet, supervisées par un pouvoir judiciaire indépendant) et la délégation de certains pouvoirs à des institutions indépendantes régies par des logiques d'expertise et d'impartialité, et non par des logiques politiques ni, *a fortiori*, partisans (cours constitutionnelles, banques centrales, cours des comptes, ...).

Or, dans le débat sur les évolutions politiques en Hongrie et en Pologne, ces deux registres sont souvent confondus, conduisant à un amalgame entre la dénonciation des dérives autoritaires, d'une part, et le clivage entre « progressisme » et « conservatisme » d'autre part. Pour ne citer qu'un seul exemple : dans son avis au sujet du « rapport Sargentini²³ » la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen évoque, parmi les motifs justifiant le recours à l'article 7 (*cf.* ci-dessous), le fait que la constitution hongroise donne « une définition de la famille [...] obsolète et fondée sur des convictions conservatrices ». Est-il légitime et judicieux de mobiliser cet argument, alors que seulement 13 États membres de l'UE ont légalisé le « mariage pour tous » et pour la plupart ne l'ont fait que très récemment ? **Ce type d'amalgame entre les atteintes aux règles du jeu démocratique et les politiques conduites dans le cadre de ce jeu ne peut que servir les tenants des régimes illibéraux.** C'est tomber dans le piège tendu par Viktor Orbán que de se laisser entraîner sur le terrain des questions de société. En effet, cela nourrit son narratif consistant à dénoncer les critiques contre ses reculs démocratiques assimilées à un écran de fumée, qui masquerait une volonté d'imposer à la Hongrie un agenda idéologique « progressiste », sans que ce dernier reflète la volonté des électeurs hongrois.

C'est un fait que tous les États membres n'ont pas la même sensibilité majoritaire à l'égard de certaines grandes questions étroitement liées à des enjeux de valeurs. Qu'il s'agisse de bioéthique, des droits sociaux, du droit d'asile et de l'intégration des migrants, du modèle familial, des différences existent, et pas seulement entre l'Est et l'Ouest ou entre les « libéraux » et les « illibéraux ». Dès lors, toute inter-

²³ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

prétation binaire est à la fois fautive et contreproductive : il n'y a pas un « bon » modèle, il y a une diversité d'approches qui s'affrontent dans l'arène du débat public libre et pluraliste. **La véritable question est de savoir où faire passer la limite entre cette diversité d'approches qui se tolèrent mutuellement et l'inacceptable.** Des exemples tirés de l'actualité hongroise sont éclairants à cet égard : reprocher à la Hongrie la défense du modèle familial traditionnel est un mauvais procès. En revanche, une loi qui – sous couvert du très légitime objectif de protéger les enfants contre la pédophilie – tend à confondre la pédophilie et l'homosexualité et soumet toute représentation de l'homosexualité aux règles communément imposées à la pornographie constitue un excès inacceptable qui nous semble entrer en conflit direct avec les valeurs et les principes posés par l'article 2 du TUE.

La cohésion et la stabilité de l'ordre juridique et politique européen suppose un consensus minimal sur les valeurs politiques partagées qui, *grosso modo*, correspondent aux droits fondamentaux dits « de première génération » et aux principes politiques qui sous-tendent la démocratie libérale et l'État de droit : liberté d'expression, d'opinion, de réunion, d'association, indépendance et pluralisme des médias, indépendance de la justice, séparation des pouvoirs, etc. Ceci constitue un socle qui assure un degré minimal d'homogénéité politique, sans lequel l'Union européenne perdrait toute cohérence. **Concernant ce socle de valeurs politiques communes, aucune différenciation ne saurait être justifiée, ni tolérée.** En revanche, cette différenciation semble possible précisément en vertu du pluralisme et de la liberté d'expression, de pensée et de conscience – lorsqu'on aborde les déclinaisons sociétales des valeurs telles que la solidarité ou l'égalité : dans ces domaines, il faut respecter le droit des citoyens de chaque État membre de faire des choix idéologiques et politiques – et de les faire évoluer dans le temps, au gré des évolutions des préférences collectives et des majorités politiques.

Bien entendu, cette distinction entre les deux types de valeurs, ou plutôt entre les deux niveaux d'application des valeurs, n'est pas aisée à établir. À défaut d'avoir la prétention de pouvoir définir avec précision des lignes rouges entre le tolérable et l'inacceptable dans des domaines aussi complexes et sensibles que le principe de non-discrimination, le pluralisme des opinions ou l'égalité entre les femmes et les hommes, il convient plutôt d'esquisser des éléments de méthode à un débat public et politique indispensable pour permettre à l'Union européenne de répondre au défi illibéral.

III • Comment mener le combat « culturel » sur les valeurs politiques européennes ? Entre analyse des limites des outils existants et stratégie politique

I LE RÔLE CENTRAL DE LA COUR DE JUSTICE

On l'a vu plus haut, l'Union est fondée sur une communauté de valeurs précisées par les traités. Certains États membres ne respectent pas le droit de l'UE, ni le principe de l'état de droit²⁴ et mettent ainsi en cause les valeurs politiques fondamentales sur lesquelles l'UE est fondée²⁵. L'article 7 du TUE permet au Conseil de « constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 » et, le cas échéant, de « constater l'existence d'une violation grave et

²⁴ Selon la Commission européenne, la notion d'état de droit en Europe suppose les éléments suivants : la légalité, qui suppose une procédure d'adoption des textes de loi responsable, démocratique et pluraliste ; la sécurité juridique ; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; des juridictions indépendantes et impartiales ; un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux ; l'égalité devant la loi. Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM (2014) 158 final, p. 4.

²⁵ Cf. Chopin T. 2019. « Europeans face the Risk of Democratic Regression: What can be Done ? », *New Beginnings*, Paris : Jacques Delors Institute, 2 septembre.

persistance par un État membre » de ces valeurs et de suspendre le droit de vote de l'État membre en question au Conseil. Par ailleurs, la Commission européenne publie depuis 2020 un rapport annuel présentant une évaluation qualitative de la situation de l'état de droit tant à l'échelle européenne au sein de l'UE qu'à l'échelle nationale dans chacun des États membres²⁶. Si ces dispositions sont susceptibles de jouer un rôle dissuasif dans certains États membres qui ont cherché à remédier à certains problèmes mis en évidence par la Commission, l'efficacité de ces mécanismes peuvent être questionnée quant à leur capacité à corriger les déviations vis-à-vis de l'état de droit en Hongrie et en Pologne, notamment en ce qui concerne la situation des médias et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Concernant, l'article 7, son activation requiert l'accord unanime des États membres ce qui constitue à l'évidence une source de blocage²⁷ ; de leur côté, si les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit présentent l'intérêt de stimuler un débat nécessaire sur le sujet et de favoriser le développement d'un dialogue entre les États membres au Conseil²⁸, il n'est pas certain que la seule « pression par les pairs » (« peer pressure » en anglais) suffise à stopper les évolutions illibérales dans les pays concernés. Par ailleurs, la Commission fait l'objet d'une politisation croissante, du fait notamment de sa responsabilité politique vis-à-vis du Parlement européen²⁹. Cette politisation affecte nécessairement la perception de son indépendance et sa neutralité et par là sa capacité à exercer certaines de ses compétences notamment de type judiciaire dans son rôle de gardienne des traités. Ainsi, au-delà du renforcement des instruments juridiques existants (*soft law* et instruments prévus par les traités)³⁰, c'est la Cour de justice de l'UE qui a un rôle central à jouer en matière de protection des valeurs européennes fondamentales et de l'état de droit. Et ce indépendamment (ou en complément) des cas et des procédures prévus par l'article 7 qui souffre d'une nécessité d'unanimité au Conseil le rendant concrètement peu opérationnel.

La Cour de justice a ainsi démontré son volontarisme dans la protection de l'indépendance des juridictions nationales en forgeant une doctrine dont le point de départ est son arrêt en 2018 dans l'affaire dite des juges portugais³¹. Le raisonnement s'appuie sur l'article 19 du TUE instaurant la Cour de justice et, par-delà cette seule institution, le devoir pour les États membres d'assurer une protection juridictionnelle effective dans leurs ordres juridiques. Cette jurisprudence, constamment rappelée dans de multiples arrêts ultérieurs, dispose notamment qu'une juridiction au sens du droit de l'Union doit être autonome, non soumise à une subordination à l'égard d'un autre pouvoir et que ses membres doivent être préservés de toute influence extérieure. Sur cette base, la Cour de justice s'est notamment saisie de la question de la chambre disciplinaire des juges de la Cour suprême polonaise ainsi que de celle des dispositions visant à abaisser l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême, considérées comme portant atteinte au principe d'indépendance de la justice³². Plusieurs arrêts ont été rendus sur la question et d'autres sont encore en cours de rédaction. La Cour a pris sur ce sujet une position ambitieuse, à l'avant-garde non seulement de la réaction des autres États membres mais aussi de la réaction des autres institutions européennes. Il est aussi à noter que la Cour

²⁶ Commission européenne. 2021. [Rule of Law Report. The Rule of Law Situation in the European Union](#), COM/2021/700 final, 20.7. 2021.

²⁷ Voir Michelot M. 2019. « Les procédures de l'article 7 contre la Pologne et la Hongrie : quels effets concrets ? », *BlogPost*, Institut Jacques Delors, 22 mars.

²⁸ Il sera intéressant de voir dans quelle mesure ces rapports sur l'état de droit pourraient être des outils utiles pour l'opposition dans les pays concernés.

²⁹ Art. 17, §8, TUE.

³⁰ Pech L. & Kochenov D. 2019. « Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid », *Policy Brief, Reconnect*, June 2019.

³¹ Cour de justice de l'Union, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 février 2018, affaire C-64/16.

³² Dans un arrêt Commission européenne contre République de Pologne du 24 juin 2019, la CJUE a estimé que ces dispositions sont contraires au droit de l'UE (affaire C-619/18) • Voir Pech L. & Platon S. 2019. « The beginning of the end for Poland's so-called "judicial reforms"? Some thoughts on the ECJ ruling in *Commission v Poland (Independence of the Supreme Court case)* », *EU Law Analysis*, 30 juin.

s'est montrée également sensible à la question de la protection d'autres valeurs fondamentales face aux dérives illibérales, avec notamment l'arrêt au sujet de la loi hongroise sur les ONG³³ où la Cour se pose en défenseur, entre autres, de la liberté d'association. Ou encore avec l'arrêt consacré à la loi hongroise sur les universités étrangères³⁴ qui concerne, entre autres, la liberté académique.

Ce volontarisme n'est pas sans risque dans la mesure où la Cour s'expose au danger de rendre des arrêts qui ne seront pas respectés³⁵, mettant ainsi en cause l'effectivité du système juridictionnel de l'Union dans son ensemble. Il importe donc de ne pas se satisfaire de cette seule réponse juridique mais de l'accompagner d'un soutien politique adéquat. Cela pose la question des instruments qu'il apparaît pertinent ou non d'employer à cet égard.

Par ailleurs, compte tenu de la nature profondément politique de ces sujets, l'approche nécessairement juridique de la Cour peut aussi rencontrer certaines limites, comme c'est d'ailleurs le cas en matière de compétences lorsqu'il s'agit d'évaluer le respect du principe de subsidiarité. Dès lors il convient de poser la question de l'opportunité de **créer une autre instance qui puisse contribuer à la définition des limites entre ce qui relève de la spécificité nationale légitime et ce qui équivaut à un manquement inacceptable au devoir d'un État membre de l'UE**. La formule la plus adaptée serait sans doute une sorte de « comité des sages » ou de « comité d'éthique ».

Enfin, il convient de reconnaître qu'il y a des champs plus ou moins pertinents pour mener tel ou tel combat politique et qu'il n'est pas forcément très sain de les mélanger : la défense des valeurs fondamentales, inscrites dans l'article 2 du TUE, est incontestablement un domaine d'intervention pour les institutions de l'UE : la Cour, nous l'avons vu, mais aussi la Commission en tenant compte de la réserve évoquée plus haut, ou encore le Conseil et surtout le Conseil européen, où les autres États membres peuvent et doivent faire pression sur les dérives de leurs homologues. En revanche, **les affrontements sur les grands sujets de société devraient être réservés, à l'échelon de l'UE, au Parlement européen ou encore aux activités des partis politiques européens**.

I CONDITIONNALITÉ BUDGÉTAIRE OU RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION ?

Dans le cadre des négociations sur l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) qui a débuté en 2021, ainsi que dans le contexte de celles sur la mise en œuvre du plan de relance décidé en juillet 2020 par les Chefs d'État et de gouvernement, une nouvelle procédure a été introduite visant à conditionner le versement des ressources budgétaires de l'UE au respect de l'état de droit³⁶. Certains travaux ont montré que la conditionnalité budgétaire pouvait être un instrument utile pour influencer l'action des États membres dans les domaines où il existe des objectifs communs consensuels mais pas de règles communes juridiquement contraignantes (par exemple, subordonner le versement de fonds européens afin de favoriser la croissance et la convergence à des mesures qui soutiennent ces objectifs)³⁷. En revanche, il n'est pas certain que la conditionnalité budgétaire soit une solution efficace aux conflits politiques très médiatisés sur la violation des valeurs politiques

³³ CJUE, affaire n° C-78/18, Arrêt de la Cour, Commission européenne contre Hongrie, 18 juin 2020

³⁴ CJUE, affaire n° C66/18, Arrêt de la Cour, Commission européenne contre Hongrie, 6 octobre 2020

³⁵ Toutefois, notons que dans les deux cas hongrois précités, le gouvernement hongrois a manifesté sa volonté de se soumettre au verdict de la Cour. Le bras de fer semble plus long et complexe avec la Pologne au sujet de l'indépendance de la justice.

³⁶ Voir sur ce point les travaux de Rubio E. 2020. « Conditionnalité au respect de l'État de droit », *Dé-cryptage*, Institut Jacques Delors, octobre.

³⁷ Schneemelcher P. & Haas J. 2019. « Rules Enforcement in the EU : « Conditionality » to the Rescue ? », *Policy Paper*, Jacques Delors Institute, Bertelsmann Stiftung, 28 mai.

européennes fondamentales et de l'état de droit³⁸. Dans ce dernier cas, la menace et la mise en œuvre de sanctions financières pourraient être facilement instrumentalisées politiquement en utilisant le ressentiment victimaire qui caractérise notamment les sociétés centre et est-européennes et en renforçant la dénonciation de l'UE, présentée comme un outil de pression des élites politiques occidentales contre la volonté des citoyens des pays concernés. En outre, de nombreuses études récentes montrent que la montée du populisme est liée à la question des inégalités territoriales³⁹ ; dans cette perspective, **la pertinence de sanctions financières et notamment le non-versement de fonds de cohésion par l'UE doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse en amont au risque de favoriser encore davantage la montée des forces politiques populistes « illibérales ».**

En même temps, il est indispensable de renforcer le contrôle de l'usage des fonds communautaires afin de s'assurer qu'ils ne fassent pas l'objet de détournements et de fraudes. Il convient donc de renforcer le rôle de l'UE dans la lutte contre la corruption qui représente l'un des aspects de la régression démocratique actuelle⁴⁰. Une initiative concrète serait de renforcer les mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds européens via par exemple **le renforcement du rôle et de l'indépendance politique de l'Office européen anti-fraude (OLAF)**. Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la lutte commune contre la corruption en s'appuyant sur le nouveau **parquet européen**⁴¹. Face aux opinions publiques nationales des pays concernés, il serait nettement plus efficace et plus audible de présenter la pression concernant le respect de l'état de droit (et notamment de l'indépendance de la justice) non pas comme une question idéologique mais pragmatique : si les contribuables des autres États membres consentent à des transferts financiers vers un autre État membre, il est parfaitement légitime et compréhensible qu'ils souhaitent avoir des garanties solides quant au contrôle de l'usage de cet argent public. De ce point de vue, **il est regrettable que les thématiques relevant du clivage « progressistes vs. conservateurs » attirent une plus grande attention politique et médiatique que les interrogations concernant l'utilisation des fonds européens, notamment en Hongrie**⁴².

I UNE STRATÉGIE POLITIQUE : ENJEUX DE MÉTHODE

Au-delà des registres institutionnel, juridique et financier, la question de la méthode semble essentielle. Qu'il s'agisse des institutions de l'UE, des représentants politiques au niveau européen ou national ou encore des experts ou journalistes qui se penchent sur ces sujets, des principes et « règles prudentielles » mériteraient d'être davantage observés dans le débat public qui vise à dénoncer les écarts par rapport aux valeurs fondamentales de l'Union. Il s'agit d'éviter non seulement les faux débats mais aussi les effets contreproductifs. À ce propos, il est essentiel de rappeler que, *in fine*, **la défaite politique d'une force illibérale ne peut venir que de l'opposition au niveau national**. Compte tenu de la nature politique de l'Union européenne, il est parfaitement légitime que les autres Européens se « mêlent »

³⁸ Michelot M. 2018. « Quelle réponse européenne aux défaillances de l'État de droit ? », *Policy Paper* n°221, Paris Institut Jacques Delors, 4 avril.

³⁹ Voir Wishlade F. 2019. « The Rise of Populism, Regional Disparities and the Regional Policy Response », *Research Paper*, N°109, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow • Dijkstra L., Poelman H. & Rodriguez-Pose A. 2018. « The Geography of EU Discontent », *Working Paper*, 12/2018, European Commission.

⁴⁰ Voir l'indice de perception de la corruption évaluée par Transparency International.

⁴¹ Voir sur ce point Reynders D. 2022. « Le parquet européen : une arme efficace contre la fraude et la corruption », *Revue des Juristes de Sciences Po*, mars.

⁴² Selon le [rapport annuel d'OLAF de 2020](#), le volume des recommandations financières (recouvrement des montants utilisés de manière irrégulière) adressées à la Hongrie représentait 2,2% sur la période 2016-20, alors que la moyenne des 27 était de 0,29% et aucun autre État membre ne se situait au-dessus de 0,69%.

du débat national. Mais ces intervenants « extérieurs » ne devraient jamais oublier de se poser la question suivante : ma critique du gouvernement du pays concerné n'est-elle pas un cadeau empoisonné pour l'opposition ?

Par ailleurs, il convient d'observer et de comprendre la stratégie des oppositions : par exemple, le choix de l'opposition hongroise de parier sur un leader conservateur est significatif. Même s'il ne s'est pas avéré payant, il reste qu'une majorité des électeurs opposés à Viktor Orbán ont clairement considéré, lors des primaires de l'opposition, que ce n'est pas autour d'un clivage gauche/droite ou progressiste/conservateur qu'il est possible de le battre, mais en proposant une alternative autour des sujets comme la dérive autoritaire du régime, le positionnement géopolitique entre « l'Est » et « l'Ouest » ou encore la corruption. L'opposition n'a pas réussi à convaincre les électeurs que ce sont ces thèmes qui devraient déterminer leur vote, mais la comparaison entre les résultats électoraux et ceux des référendums menés en parallèle tendent à démontrer que sur le terrain des valeurs sociétales l'avantage du Fidesz serait encore plus écrasant⁴³.

– Être précis, concret, comparer le comparable et éviter les excès

Il n'est pas facile d'être bien informé des détails de la vie politique d'un pays, *a fortiori* si on n'en parle pas la langue. Et la tentation est grande d'interpréter les faits à la lumière de ce qui nous est familier. Or, une erreur factuelle, un argument qui traduit un manque de compréhension du contexte local ou qui apparaît comme excessif aux yeux de la plupart des citoyens du pays concerné, sont autant d'éléments susceptibles de discréditer le reste du propos, aussi pertinent soit-il par ailleurs. À titre d'exemple, citons de nombreux commentaires qui accompagnaient en France la nouvelle constitution hongroise, en s'émouvant du fait que le texte ne parle pas de « République de Hongrie », mais simplement de « Hongrie », certains allant jusqu'à affirmer que Viktor Orbán abolissait la République. Evidemment, compte tenu du sens du mot « République » dans un pays comme la France, ce changement peut choquer. Mais le terme est nettement moins politiquement et historiquement chargé de sens en Europe centrale et si la constitution hongroise de 2011 préfère le terme « Hongrie » (à l'instar de ce qu'indique d'ailleurs celle de la Roumanie dès 2003, sans que quiconque en France s'en émeuve), il n'en reste pas moins qu'elle précise clairement que « la forme de gouvernement de la Hongrie est la république ». Cela ne signifie pas qu'il n'y a rien à critiquer au sujet de cette même constitution : mais plutôt que de partir sur la fausse piste d'une prétendue abolition de la République, il aurait été plus judicieux de se concentrer, par exemple, sur les modalités de son adoption, très éloignées de l'esprit de recherche d'un consensus national élémentaire.

Bien connaître et énoncer avec précision les faits, ce qui implique aussi la capacité à suivre dans la durée et, le cas échéant, à dénoncer les effets concrets d'une mesure controversée, plutôt que d'en rester à une éphémère vague d'indignation faite de procès d'intentions au moment de son adoption, c'est non seulement la meilleure façon de rendre la critique audible et convaincante mais aussi une condition fondamentale pour être en mesure de contrecarrer le discours de banalisation ou d'apologie que développent les partisans des régimes illibéraux. En effet, leur *modus operandi* le plus fréquent consiste à profiter du manque ou d'incertitude de connaissances de leur auditoire pour justifier leurs propos par des parallèles avec des réalités occidentales. Ainsi, ils vont prétendre que le système électoral hongrois est identique à celui de l'Allemagne, ce qui semble être le cas à la première vue, mais il n'en est rien si on regarde plus en détails. Ou encore que l'effet majoritaire de

⁴³ La somme des réponses « oui » et des votes nuls aux quatre questions du référendum sur la place de l'homosexualité et de la transidentité dans l'éducation des mineurs reste légèrement inférieure au total des suffrages obtenus par l'opposition au niveau national. Autrement dit, certains électeurs de l'opposition ont voté « non » (qui a été la réponse préconisée par le Fidesz).

ce même système reste modeste par rapport au mode de scrutin législatif français – en omettant l'existence, lourde de conséquences politiques et absente du système hongrois, du second tour.

– **L'exemplarité : une exigence élémentaire**

La meilleure des critiques contre les dérives autoritaires ou de la « capture d'État », c'est de montrer l'exemple en termes de respect de nos valeurs, de transparence et de bonne gouvernance. À *contrario*, le plus grand service rendu aux « illibéraux » consiste à les critiquer sur le plan des principes, tout en partageant certaines de leurs pratiques... À titre d'exemple particulièrement important : la liberté d'expression où l'exemplarité devrait être de mise sans concession aucune. Chaque entorse faite à celle-ci ou à ses déclinaisons, telle que les libertés académiques, ne fait qu'apporter de l'eau au moulin des défenseurs des régimes illibéraux.

En effet, le pluralisme des médias, la liberté d'expression ou l'indépendance de la justice, sont des combats de tous les jours dans chacun de nos pays. Avant de critiquer un pays pour ses turpitudes dans ces domaines au nom de la pureté d'idéaux, il faut se poser la question de notre propre situation à l'égard de ces mêmes idéaux. Ce n'est pas à la perfection théorique qu'il faut comparer l'État considéré à la dérive mais aux réalités des autres pays de l'Union. Il ne faut pas critiquer tel ou tel élément dans l'absolu mais se concentrer avec précision sur ce qui constitue un écart significatif par rapport à ce qui est « normalement pratiqué » au sein de l'Union.

Là encore, en procédant ainsi, cela permet d'éviter de prêter le flanc trop facilement à la réponse qui disqualifierait telle ou telle critique en pointant du doigt l'attitude du donneur de leçon qui aurait intérêt à mettre d'abord de l'ordre chez lui. En outre, cela permet également de se donner les moyens de contrecarrer le discours de banalisation qui prospère autour de l'idée du « tous pareils ». Ainsi, la nomination récente de certains membres du Conseil constitutionnel en France constitue à cet égard un épisode malheureux⁴⁴. Faut-il en conclure pour autant que toute critique serait interdite désormais à la France à l'égard de la Pologne en la matière ? Certainement pas : on peut reconnaître que, dans bien des États membres, dont la France, existe un problème de politisation des juridictions constitutionnelles. Mais il y a, en l'espèce, une différence cruciale entre une cour constitutionnelle un peu trop dominée par une classe politique pluraliste et une cour qui l'est par un seul parti. Enfin, une telle exigence d'exemplarité incombe certes à tous les États membres mais aussi aux institutions européennes elles-mêmes : rapports aux groupes d'intérêts et aux lobbies, prévention des conflits d'intérêts, passations de marchés publics, communication, etc.

– **Attention au risque du « deux poids, deux mesures »**

- Nous l'avons déjà évoqué, les sociétés d'Europe centrale et orientale sont très sensibles à la question de l'égalité de traitement. Il y a une forte suspicion *a priori* d'être traités selon le proverbe latin « Quod licet lovis, non licet bovis », où le rôle de Jupiter échoirait aux États occidentaux... Là encore, il faut se donner les moyens d'expliquer, de nuancer, d'explicitier. Par exemple, en ce qui concerne le conflit autour de la primauté du droit de l'Union, certains médias centre-européens se sont émus du fait que les Occidentaux ont réagi avec indignation à la prise de position polonaise, sans s'émouvoir d'un problème similaire soulevé par la Cour constitutionnelle allemande. La comparaison n'est pas raison et les deux

⁴⁴ Jacquin J.-B. 2022. « Conseil constitutionnel : trois propositions de nominations politiques qui posent question », *Le Monde*, 15 février.

situations diffèrent de manière importante⁴⁵, mais peu de ceux qui s'indignaient contre la Pologne se sont donné la peine d'expliquer la différence entre les deux affaires, laissant ainsi de l'espace pour le doute et pour des contre-offensives exploitant les tendances victimaire centre-européennes.

- Au-delà de l'aspect géographique, il est également important de ne pas tomber dans un « deux poids, deux mesures » politique ou idéologique : rappelons que la droite conservatrice n'a pas le monopole de la dérive illibérale. La complaisance pour des régimes totalitaires d'inspiration communiste, des tentations autoritaires, du mépris révolutionnaire pour l'État de droit et des « libertés bourgeoises » ou encore des tentations « bolivariennes » ou poutinienne – tout ceci existe aussi à gauche de l'échiquier politique et certaines forces politiques flirtant avec ces idées accèdent parfois au pouvoir, que ce soit en Grèce, en Italie ou en Espagne, pour ne donner que des exemples récents. Se focaliser exclusivement sur la partie conservatrice de la galaxie illibérale, c'est encore un autre cadeau offert à ceux qui en font l'apologie.

– Ne pas avoir la mémoire courte

Toute critique devrait aussi prendre en compte la temporalité des évolutions dans le domaine concerné. Certes, il paraît peu convaincant d'évoquer l'ORTF des années de Gaulle pour défendre le fait que, en 2022, le leader de l'opposition hongroise n'a eu droit qu'à 5 minutes à l'antenne de la télévision publique. Mais avant de fustiger le tournant très conservateur de la Hongrie ou de la Pologne, il n'est pas inutile de se rappeler à quoi ressemblait, il y a peu, la législation sur diverses questions qui se cristallisent autour du clivage « conservateurs vs. progressistes » dans divers pays européens⁴⁶. Nous assistons à une accélération spectaculaire des évolutions sociétales qui touchent souvent à la sphère la plus intime : il n'y a rien de très étonnant, ni d'illégitime que cette accélération provoque parfois des crispations, savamment exploités par certaines forces politiques⁴⁷. Ce n'est pas la stigmatisation ou des tentatives d'imposer ces évolutions de l'extérieur qui aideront les personnes qui militent pour ces sujets dans les pays concernés. De l'autre côté, il ne faut pas fermer les yeux devant les tentatives d'instrumentaliser ces sujets pour « détricoter » l'ordre juridique de l'Union européenne : à ce sujet, les polémiques entourant la jurisprudence récente de la CJUE sont très éclairantes⁴⁸.

• Conclusion

Les adversaires du modèle occidental de démocratie libérale sont nombreux et le pouvoir de séduction de leurs idées sur de nombreux électeurs dans nos pays est indéniable. Ni le refuge dans le déni, ni le péché de suffisance⁴⁹, ni la foi béate dans

⁴⁵ Cf. Maurice E. 2021. « L'État de droit en Pologne ou la fausse querelle de la primauté du droit européen », *Questions d'Europe*, n°615, Fondation Robert Schuman. Cf. aussi Ziller J. 2021 • « Primauté du droit européen : une fausse querelle juridique, un non problème politique », *Étude*, Institut Jacques Delors, décembre.

⁴⁶ Rappelons à ce titre que le mariage des couples du même sexe a été légalisé en France en 2013, en Irlande en 2015 ou en Autriche en 2019.

⁴⁷ Cf. Schindler J.R. 2018. « Russia Has an Ideology—and It's as Entrenched as Communism Was », *The Observer*, 21 mars.

⁴⁸ Cf. Chopin, T. & Roche J.-B. 2021. « En finir avec le mythe d'une Union politique sans primauté juridique », *Le Grand Continent*, *op. cit.*

⁴⁹ Citons ici la forte tendance des défenseurs de la démocratie libérale de traiter avec mépris leurs adversaires et surtout leurs électeurs, incarnée par la célèbre (et électoralement coûteuse) expression de Hillary Clinton qui a traité les électeurs de Donald Trump de « pitoyables » (*deplorables*). Si cet exemple vient d'outre-Atlantique, il est tout à fait représentatif d'une tendance fortement présente aussi en Europe.

la victoire « automatique » de notre modèle, ni le défaitisme résigné ne sont de mise. Notre modèle politique, économique et social, construit autour du socle de valeurs et de principes guidant leur mise en œuvre que nous avons essayé de définir, affiche ses fragilités mais il démontre aussi une solide résilience : à l'intérieur, la fortune électorale des « illibéraux » est souvent éphémère (à l'exception des cas hongrois et polonais). À l'extérieur, malgré le revers du Brexit, le modèle européen continue à rayonner et à inspirer. La tragédie ukrainienne – qui s'est traduite par trois nouvelles candidatures à l'adhésion à l'Union européenne – en apporte un exemple particulièrement éloquent, qui interpelle et engage les Européens.

Face au défi potentiellement le plus grave pour l'Union européenne qui est celui posé par l'émergence et l'enracinement des régimes illibéraux dans certains pays d'Europe centrale et orientale, en particulier en Hongrie et en Pologne, la nouvelle donne consécutive à l'agression de la Russie contre l'Ukraine est porteuse à la fois de risques et d'opportunités. Le principal risque est que le vacarme des armes, la solidarité autour de l'accueil de l'immense vague de réfugiés ukrainiens et la perception commune de la menace russe fassent oublier les différends de fond qui opposent ces deux pays aux autres États membres et aux institutions de l'UE. Les impératifs dictés par la crise aiguë que nous traversons ne doivent pas devenir des prétextes pour fermer les yeux sur les entorses au bloc de valeurs fondamentales dont les contours ont été esquissés ci-dessus. En revanche, **le sentiment de solidarité et d'appartenance commune revigorés, face à la menace russe et à la démonstration par Vladimir Poutine de la fragilité des acquis les plus fondamentaux de la construction européenne, offrent l'opportunité d'une prise de conscience de la nécessité de faire bloc autour des valeurs fondamentales qui caractérisent le modèle européen** et autour du projet européen lui-même, en réduisant l'espace politique pour le discours illibéral et europhobe.

Pour augmenter les chances à ce que cette opportunité soit saisie, il convient de clarifier et de structurer le débat sur les valeurs, autour de la distinction proposée ci-dessus : un respect intransigeant et homogène des valeurs politiques fondamentales par tous les États membres, dont l'état de droit est la charpente ; une approche convergente, mais pluraliste et tolérante⁵⁰, des valeurs qui sous-tendent les choix économiques, sociaux et sociétaux des Européens. En somme, une approche fidèle à la devise européenne d'être « unis dans la diversité » •

⁵⁰ Cette approche s'apparente à l'esprit du principe de subsidiarité, cher à Jacques Delors (« Qui dit acceptation du principe de subsidiarité, dit respect du pluralisme et des diversités. », discours de Bruges, 17 octobre 1989). Cf. aussi Maillard S. 2021. « [Respectons les valeurs propres à chaque pays membre de l'Union européenne !](#) », *Le Figaro*, le 12/10/2021.

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 • Edition : 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

