

Les « valeurs européennes » à l'épreuve de la guerre en Ukraine

DÉMOCRATIE &
CITOYENNETÉ

POLICY PAPER N°289
MAI 2023

#ukraine
#guerre
#valeurs

• Résumé

Le retour de la guerre sur le continent européen fait écho à de vieux traumatismes et replonge l'Europe dans le « tragique de l'histoire ». Souvent critiquée pour son approche idéaliste et sa faiblesse géopolitique, l'UE a dû porter un discours et adopter des décisions relevant de la « puissance ». Cette « prise de conscience géopolitique » s'exprime dans le soutien que les Européens apportent à l'Ukraine et se traduit par des décisions concrètes : sanctions économiques et politiques sans précédent, livraison d'armes létales, large accueil des réfugiés, aides économiques, etc. Un tel soutien se traduit dans les enquêtes d'opinion les plus récentes : celles-ci montrent que les Européens sont majoritairement solidaires de la cause ukrainienne et mettent en évidence un renforcement de la cohésion et du sentiment d'appartenance à l'Union.

Si une majorité d'Européens s'accordent pour affirmer que, par son action face à la guerre en Ukraine, l'UE défend les « valeurs européennes », une confusion persiste sur ce que sous-tend ce terme de « valeurs » qu'il convient dès lors de clarifier. Les enquêtes d'opinion montrent que ces « valeurs » renvoient essentiellement aux principes juridiques et politiques issus du libéralisme politique, tels qu'ils ont été développés au cours de l'histoire de l'Europe, affirmés depuis les Lumières, et mis en oeuvre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la construction européenne. Ces principes constituent la « valeur » fondatrice de l'Europe : l'Union a d'abord fait la paix et ancré la démocratie avant de faire la force. La guerre en Ukraine met cependant en exergue un certain nombre de paradoxes, voire de contradictions, propres au référentiel spécifique des « valeurs européennes », souvent utilisées par des gouvernements illibéraux pour discréditer le projet euro-

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

Auguste Naïm
normalien (ENS de
Paris-Saclay), diplômé
du Collège d'Europe,
Bruges

péen. Compte tenu de cet usage paradoxal, tant sur le plan politico-juridique que culturel et sociétal, il paraît assez clair que l'usage du terme de « valeur » n'est pas le plus approprié et qu'il convient d'introduire une distinction entre « principes » et « valeurs ». Celle-ci présenterait l'avantage de structurer plus clairement le débat autour de la distinction corrélative suivante entre : d'un côté, l'exigence d'un respect intransigeant et homogène des principes politiques et juridiques fondamentaux par tous les États membres ; et, de l'autre, une approche convergente, mais pluraliste et tolérante des valeurs qui sous-tendent les choix culturels et sociétaux des Européens.

Cette exigence d'« homogénéité politique » est une condition indispensable pour garantir à l'Union une capacité durable à faire face aux défis géopolitiques externes. Le développement d'une souveraineté européenne externe vis-à-vis de puissances telles que la Russie ou la Chine n'aura véritablement de sens que si l'exercice de cette souveraineté permet de défendre et de faire prévaloir les principes qui contribuent à l'identité de l'ordre juridique de l'Union : la « puissance » européenne est ainsi indissociable du sentiment d'« appartenance » lié au respect des principes politiques et juridiques qui fondent l'existence de l'UE et de l'identité (géo)politique des Européens. Pour l'emporter, les Européens doivent maintenir leur cohésion autour de ces principes politiques et juridiques afin d'éviter les divisions. En outre, si la solidarité européenne, perceptible dans les décisions prises par l'UE et dans le soutien de l'opinion publique européenne depuis le début de la guerre en Ukraine, est suffisamment forte pour l'emporter et prouver qu'elle protège efficacement contre un envahisseur potentiel, alors cela créera un lien suffisamment solide entre les États membres pour qu'un consensus sur ces principes soit renforcé, du moins, pour qu'un dissensus partiel ne mette pas en danger tout l'édifice.

• Introduction

La guerre en Ukraine bouleverse l'univers mental de l'Union européenne (UE) et des Européens. Le retour de la guerre sur le continent européen fait écho à de vieux traumatismes et la replonge dans l'histoire. Conséquence de cette guerre, l'UE est amenée à se requestionner sur son sens et les valeurs sur lesquelles elle a fondé son paradigme d'action politique. Souvent critiquée pour son approche idéaliste et sa faiblesse géopolitique, l'UE a dû porter un discours et adopter des décisions relevant de la « puissance » (*hard power*) et elle aurait ainsi pris conscience de passer des « valeurs » à la défense de ses « intérêts »¹.

Est-il cependant aussi simple d'opposer défense des valeurs et des intérêts ? Autant la réalité du conflit que ce nouveau discours interrogent le cadre dans lequel s'inscrivent les valeurs européennes. Trois questions clés méritent d'être posées :

- Sous quelles formes et selon quels degrés s'exprime le soutien des opinions publiques européennes aux décisions prises par l'UE pour soutenir les Ukrainiens ?
- Dans quelle mesure un tel soutien majoritaire traduit-il une volonté de défendre les « valeurs européennes » ? Le cas échéant, lesquelles ?
- Une clarification entre les différentes dimensions que revêtent ces valeurs ne serait-elle pas indispensable compte tenu des clivages politiques à leur sujet au sein de l'UE ?

L'enjeu est de **garantir la cohésion des Européens autour de leurs principes politiques fondamentaux**, condition *sine qua non* pour que l'UE et ses États membres puissent faire front commun face aux défis lancés par la guerre en Ukraine.

¹ Nous tenons à remercier Emmanuel Rivière pour avoir facilité l'accès à bon nombre de données utilisées dans les analyses qui suivent ainsi que Sébastien Maillard et Jean-Baptiste Roche pour leurs commentaires, toujours précieux, sur une première version de ce texte.

I • Le rapport des Européens à l'UE face à la guerre en Ukraine

I LE « RÉVEIL GÉOPOLITIQUE DE L'EUROPE » ?

Un an après l'invasion russe en Ukraine, comment le retour de la guerre sur le continent change-t-il l'Europe ? Livraison d'armes létales aux Ukrainiens, large accueil des réfugiés, sanctions économiques et politiques (qui relèvent du *hard power*) sans précédent contre la Russie, augmentation des dépenses militaires y compris en Allemagne : ces décisions² sont historiques et la cohésion des gouvernants européens ainsi que le fort soutien des opinions publiques sont remarquables. Cette cohésion semble persister dans le temps : le 23 mars 2023, le Conseil européen a validé la livraison d'un million de munitions à l'Ukraine³, démontrant une nouvelle fois le soutien durable de l'UE à l'Ukraine dans son effort de guerre. Un 11ème train de sanctions est en passe d'être adopté. (Tableau 1)

TABLEAU 1. Les aides européenne et américaine à l'Ukraine (en milliards d'euros)

	Aides économiques et financières	Aides humanitaires	Aides militaires	Total	Total (en % du PIB)	Rang mondial (en total des aides)	Rang mondial (en % du PIB national)
États-Unis	24,46	3,63	43,19	71,3	0,37%	1	10
UE	37,8	17	12	66,8	0,42%	2*	6*
Royaume-Uni	2,94	0,25	6,63	9,8	0,38%	2	8
Allemagne	1,3	2,5	3,6	7,4	0,21%	3	18
Japon	5,66	0,57	0,002	6,23	0,13%	4	21
Pays-Bas	0,99	0,59	2,36	3,94	0,46%	5	6
Canada	2,06	0,35	1,38	3,79	0,25%	6	15
Pologne	0,93	0,17	2,42	3,52	0,64%	7	5
Norvège	0,96	0,129	1,26	2,35	0,7	8	4
France	0,7	0,39	0,6	1,7	0,07%	9	24
Suède	0,17	0,11	1,13	1,41	0,28%	10	13
Italie	0,31	0,052	0,66	1,02	0,06%	11	27
Danemark	0,06	0,1	0,8	0,96	0,29%	12	12
République tchèque	/	0,37	0,57	0,94	0,41%	13	7
Finlande	0,08	0,051	0,77	0,9	0,36%	14	11
Autriche	0,04	0,72	0,003	0,77	0,19%	15	19
Espagne	0,35	0,05	0,32	0,72	0,06%	16	26
Lituanie	0,02	0,06	0,41	0,49	0,93%	17	3
Portugal	0,25	0,16	0,07	0,48	0,23%	18	16
Australie	/	0,07	0,38	0,45	0,04%	19	29
Lettonie	0,015	0,003	0,37	0,39	1,24%	20	1
Suisse	0,06	0,3	/	0,35	0,05%	21	28
Belgique	0,008	0,09	0,24	0,34	0,70%	22	25
Estonie	/	0,005	0,31	0,31	1,10%	23	2

▲ Source : Conseil de l'UE, Kiel Institute for the World Economy et calcul des auteurs⁴.

2 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#economic>

3 <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/03/23/les-dirigeants-de-lue-approuvent-lenvoi-de-munitions-supplementaire-a-lukraine>

4 Pour l'Union européenne, les données sont celles présentées sur le site officiel du Conseil : (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>). Les autres données sont celles de l'Ukraine Support Tracker mis en place par le Kiel Institute for the World Economy : <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

Si les États-Unis sont les premiers contributeurs (en valeur absolue) à l'effort de guerre ukrainien, l'UE a cependant réussi à mobiliser d'importantes ressources économiques et financières, militaires et humanitaires pour aider l'Ukraine et est le second contributeur mondial. L'UE se place même devant les États-Unis si nous rapportons l'aide européenne aux PIB des 27 États membres. Il convient également de souligner la grande hétérogénéité en termes de contributions entre les États membres, allant de 190 millions d'euros pour la Grèce à 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne.

La guerre en Ukraine semble ainsi à nouveau corroborer l'affirmation de Jean Monnet selon laquelle « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des réponses apportées à ces crises » comme le montrent les crises à répétition depuis quinze ans, à l'exception de la crise migratoire non résolue⁵.

D'abord sur le plan interne : à la suite de la crise économique et financière (2008-2015), un effort pour compléter la zone euro a été accompli avec la création de plusieurs dispositifs et ce même s'il existe encore des désaccords en matière d'union économique, financière et budgétaire. En outre, le choc du Brexit n'a pas conduit à la désintégration de l'UE et, au contraire, a favorisé le renforcement de la cohésion des 27 États membres tant au niveau des gouvernements nationaux que des opinions publiques comme le montre le renforcement du sentiment d'appartenance à l'UE, et le fait que les partis politiques europhobes ne défendent plus le scénario d'une sortie de tel ou tel pays de l'UE. Au-delà, l'une des décisions récentes les plus fondamentales à l'échelle de l'UE sur le plan de l'intégration européenne a été l'adoption du plan de relance européen de 750 milliards d'euros et l'accord sur le principe d'un endettement commun sur lequel les chefs d'État et de gouvernement se sont accordés au mois de juillet 2020 pour soutenir l'économie mise à mal par la pandémie de la Covid-19. Une nouvelle fois c'est par une « politique de l'évènement »⁶, en dérogeant en partie aux règles préétablies, que l'UE fait un pas de plus vers l'intégration mais sans que la question centrale d'un véritable pouvoir exécutif européen efficace et légitime soit résolue.

Sur le plan externe, historiquement, l'intégration européenne est également le produit des réponses qui ont été apportées par les États européens aux différents défis et crises géopolitiques – guerre froide, crise de Suez, décolonisation, chute du Mur de Berlin et fin de l'URSS, réunification de l'Allemagne – qui ont caractérisé le contexte international dans le cadre duquel le processus de construction européenne a été initié et développé⁷. C'est le cas à nouveau avec la nouvelle rupture géopolitique à l'Est du continent que constitue la guerre en Ukraine. Celle-ci revêt cependant une dimension radicalement spécifique. Elle marque le retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen et sonne le « réveil géopolitique de l'Europe »⁸ ; la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a déclaré que l'UE également devait apprendre « la langue du pouvoir »⁹ suggérant

5 Chopin T. (2021), « Les crises : moteur ou frein de l'Union européenne ? », *Les Cahiers français*, La documentation française, p. 106-115. Une exception notable réside dans la crise migratoire encore non résolue et sur laquelle bute la cohésion européenne retrouvée, sous l'effet de cette guerre, autour des « valeurs » et principes politiques européens comme le montre le non-respect du droit d'asile dans un pays comme le Danemark, en Pologne qui accueille plus d'un million de réfugiés ukrainiens mais refoulait avant la guerre les migrants venant du Moyen-Orient en voulant ériger un mur, ou encore en Italie.

6 Van Middelaar L. (2018), *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques* ; trad. Française, Gallimard ; voir aussi Cohen E., Robert R. (2021), *La valse européenne. Les trois temps de la crise*, Fayard.

7 Kershaw I. (2020), *L'âge global. L'Europe de 1950 à nos jours*, Le Seuil.

8 Van Middelaar L. (2022), *Le Réveil géopolitique de l'Europe*, Collège de France

9 Discours de la présidente élue Von der Leyen en plénière du Parlement européen à l'occasion de la présentation de son collège des commissaires et de leur programme, le 27 Novembre 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408

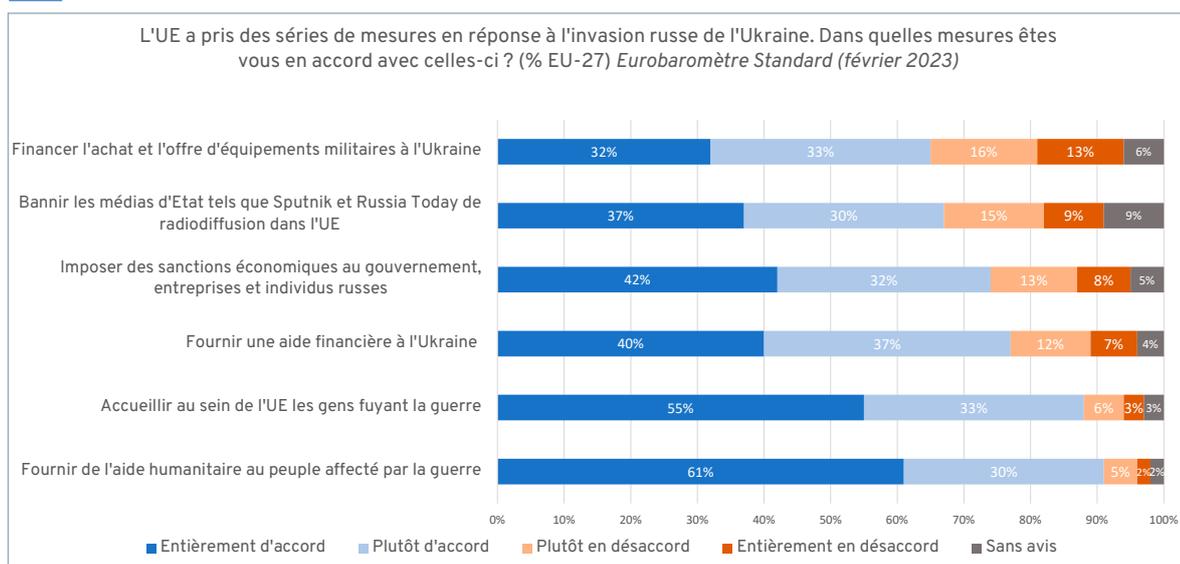
par là un changement de paradigme vis-à-vis des logiques d'union traditionnelle de la construction européenne. Au-delà, et c'est un point capital, avec l'invasion russe en Ukraine, « c'est la première fois que l'extension du projet démocratique européen est contrée par les armes »¹⁰ !

LE SOUTIEN MAJORITAIRE DES OPINIONS EUROPÉENNES AUX DÉCISIONS PRISES PAR L'UE FACE À LA GUERRE

Les enquêtes d'opinion les plus récentes montrent que les Européens sont majoritairement solidaires de la cause ukrainienne et ce soutien semble s'inscrire dans la durée¹¹ (graphique 1). Un tel soutien a connu une évolution stable, entre mars et septembre 2022¹² et atteint toujours un niveau élevé dans son ensemble. Cependant, certaines questions subissent des variations plus importantes que d'autres, notamment à propos de la livraison d'armes dont le soutien a chuté d'environ 10 points de pourcentage, s'approchant de la barre des 50 %.

Si 73% des interrogés approuvent l'action de l'UE en faveur de l'Ukraine et près d'un quart (24 %) la désapprouve, les niveaux d'approbation varient significativement en fonction du contexte national (voir carte 1). Une majorité approuve les actions de l'UE dans 24 pays (à plus de 90% en Suède, en Finlande, aux Pays-Bas, au Danemark et en Irlande) ; cependant, en Grèce (51%) et en Slovaquie (49%), les répondants désapprouvent majoritairement les actions de l'UE. Cette désapprobation est également élevée en Bulgarie (45%), en Hongrie (41%) et en Autriche (40%).

GRAPHIQUE 1. Un an après le déclenchement de la guerre en Ukraine, un soutien toujours largement majoritaire des Européens

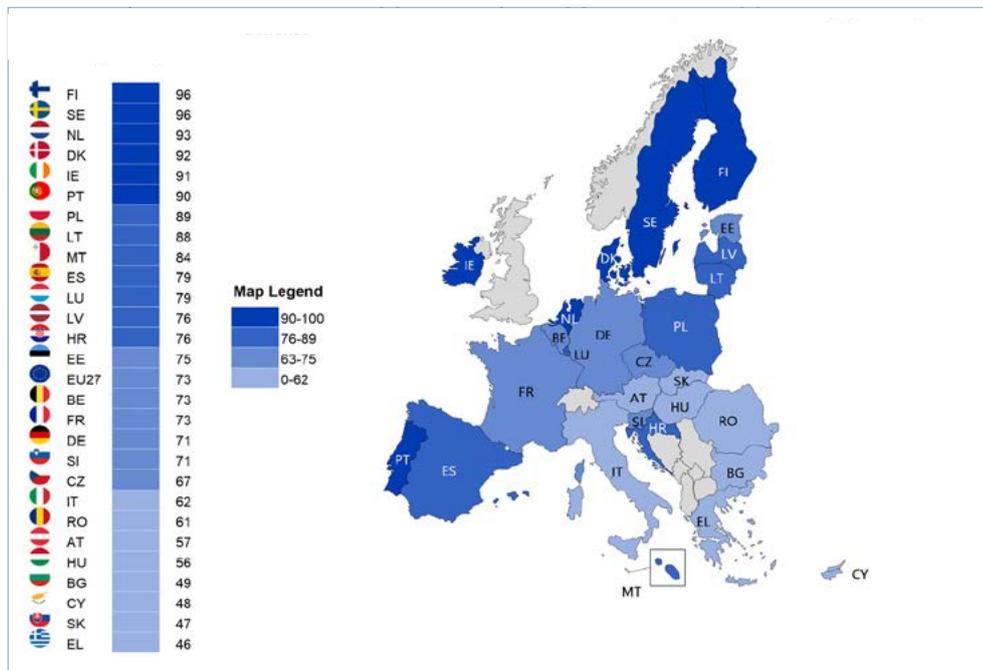


▲ Source : Eurobaromètre Standard (février 2023)

- ¹⁰ Foucher, M. (2023), « C'est la première fois que l'extension du projet européen est contrée par les armes », *L'UE dans le monde*, 22 Février - <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/michel-foucher-c-est-la-premiere-fois-que-l-extension-du-projet-europeen-est-contree-par-les-armes> ; voir aussi Foucher M. (2022), *Ukraine-Russie. La carte mentale du duel*, Gallimard, coll. « Tract ».
- ¹¹ Eurobaromètre Standard, publié en février 2023 - <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>
- ¹² Isabell Hoffman et Catherine de Vries, "End of Summer, End of Solidarity? A follow-up to our "Under pressure" report tracking changing views on Ukraine (March-September 2022)", Bertelsmann Stiftung, 1^{er} décembre 2022 - https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_eupinions_slides_update_Ukraine_2022.pdf

CARTE 1. Un soutien majoritaire de l'opinion publique européenne à l'Ukraine malgré des variations nationales

Question : Penchons-nous maintenant plus en détail sur les différentes actions entreprises par l'Union européenne pour soutenir l'Ukraine depuis le début de la guerre, telles que les sanctions contre le gouvernement russe ou le soutien financier, militaire ou humanitaire : approuvez-vous ou désapprouvez-vous ces actions ? (% - Total «Approuver»)



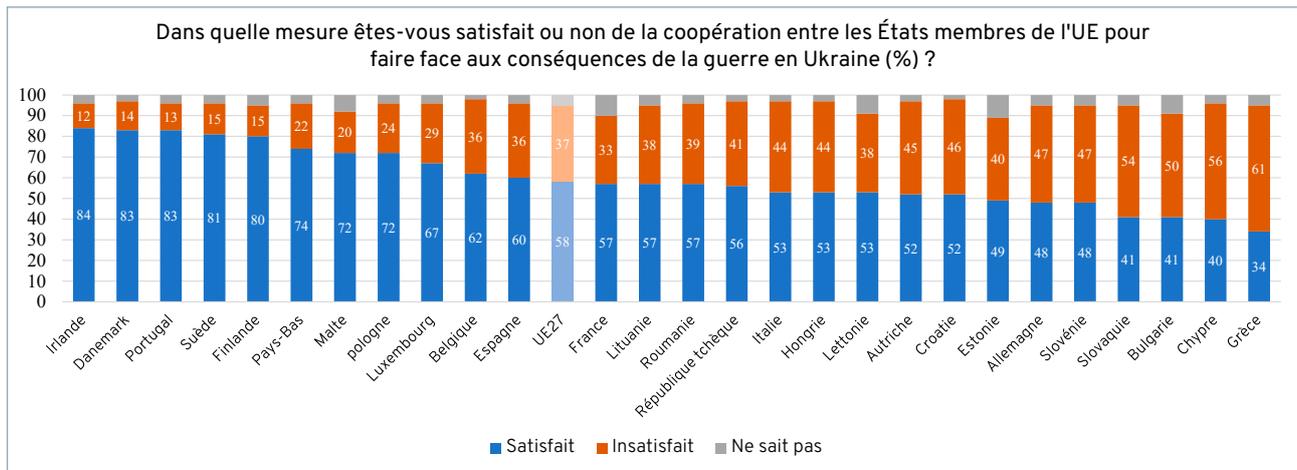
▲ Source : Eurobaromètre du Parlement européen (automne 2022)

I UN RENFORCEMENT DE LA COHÉSION ET DU SENTIMENT D'APPARTENANCE DES EUROPÉENS

Selon l'Eurobaromètre du Parlement européen (PE) de l'automne 2022, dans 23 États membres, une majorité de répondants est satisfaite de la coopération entre les États membres pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine. Le taux de satisfaction est le plus élevé en Irlande (84%), au Danemark, au Portugal (83% chacun), en Suède (81%) et en Finlande (80%). La guerre en Ukraine a renforcé la confiance des citoyens européens dans la capacité d'action de l'UE avec un fort taux de satisfaction vis-à-vis de la coopération européenne¹³.

¹³ Voir sur ce point Debomy D. (2023), « L'Europe garde les faveurs de l'opinion face à la guerre en Ukraine », Décryptage, Institut Jacques Delors, Mars 2023 - https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/03/PB_230315_LEurope-garde-les-faveurs-de-l'opinion-face-a-la-guerre-en-Ukraine_Debomy_FR.pdf ; et aussi Reynié D. (2022), « Dans un monde démocratique fragilisé, l'attachement à l'Union européenne se renforce », in *L'Opinion européenne 2020-2022*, Fondation pour l'innovation politique, Editions Marie B., coll. « Lignes de repères », p. 47-63.

GRAPHIQUE 2. La satisfaction des Européens vis-à-vis de l'UE



▲ Source : Eurobaromètre du Parlement européen (automne 2022)

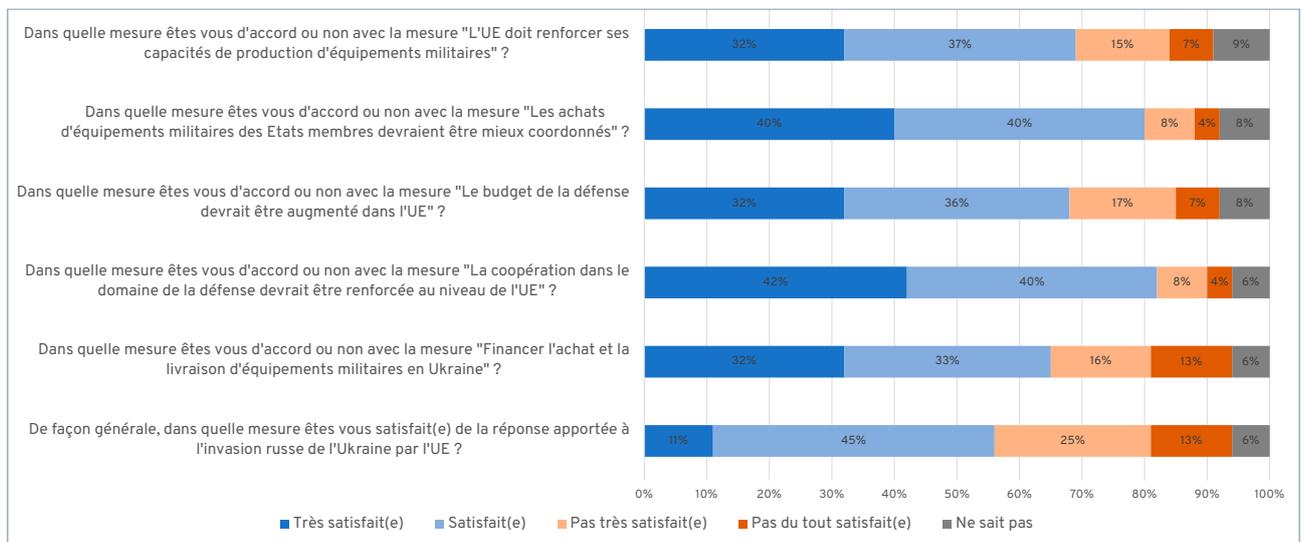
Ce degré de satisfaction vis-à-vis de la coopération entre les États membres pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine se traduit par un **sentiment d'appartenance fort des Européens vis-à-vis de l'Union** : 66% des personnes interrogées considèrent en effet important que leur pays soit un État membre de l'UE ; environ une sur dix (11%) estime que ce n'est pas important et un peu plus d'une sur cinq (22%) est neutre. Depuis l'automne 2021, le pourcentage de citoyens qui déclarent qu'il est important que leur pays soit un État membre de l'UE est en nette augmentation (+5 pp) alors que près d'un quart était neutre (24%, -2pp) et que 14% (-3 pp) déclaraient que ce n'était pas important.

Des variations nationales sont ici encore cependant observables. Au Luxembourg, en Irlande ou en Lituanie, les citoyens sont dans leur majorité très fortement convaincus de l'importance de l'appartenance de leurs pays à l'UE (respectivement 89%, 83% et 82%) contre seulement 48% en Slovaquie et 54% en Bulgarie, à Chypre et en Roumanie. La République tchèque (21%) est le seul pays où plus d'une personne sur cinq considère que le fait d'appartenir à l'UE n'est pas important.

Pour plus de sept citoyens de l'UE sur dix (72%, pas de changement depuis l'hiver 2021) l'appartenance de leur pays à l'UE est une bonne chose. Un peu plus d'un sur cinq (22%) déclare que son pays n'a pas bénéficié de son appartenance à l'UE.

Enfin, il est notable que **la guerre en Ukraine renforce la volonté de coopération des Européens en matière de défense**. Tandis que les questions concernant les enjeux de sécurité et de défense à l'échelle européenne clivent et suscitent traditionnellement de nombreux débats, les données récentes montrent que les Européens sont dans leur majorité favorables à un renforcement de la défense européenne : 82% pensent que la coopération dans le domaine de la défense devrait être renforcée au niveau de l'UE, 69% estiment que l'UE doit renforcer ses capacités de production militaire et 68% estiment que le budget de défense devrait être augmenté dans l'UE (graphique n°3).

GRAPHIQUE 3. Les Européens face à la guerre : une volonté de coopération accrue en matière de défense



▲ Source : Eurobaromètre Standard (février 2023)

II • La cohésion européenne traduit-elle une volonté de défense des « valeurs » communes ? L'usage paradoxal du mot « valeur » ...

I FACE À LA GUERRE EN UKRAINE, L'UE DÉFEND LES « VALEURS EUROPÉENNES »...

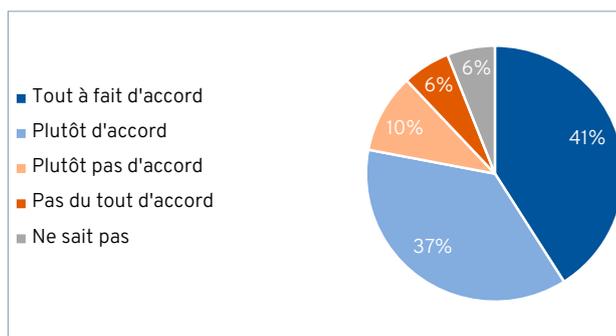
Les décisions prises par l'UE et ses États membres sont-elles une expression de la volonté de défendre les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'UE et en particulier la démocratie libérale ? Certains observateurs et acteurs politiques en France¹⁴, en Europe et plus largement au sein du monde occidental (voir infra) ont rapidement affirmé que la guerre en Ukraine est « une guerre entre deux types opposés de régime politique » et que « la défaite de l'Ukraine serait une défaite pour les démocraties » car Vladimir Poutine « veut démontrer à son propre peuple que la dictature est toujours plus puissante que la démocratie » ; « c'est la signification profonde de cette guerre : celle-ci est une épreuve de vérité pour les régimes démocratiques »¹⁵. Parmi les plus hauts responsables européens, Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, dans son dernier discours sur l'état de l'Union est sans aucune ambiguïté : « Il s'agit d'une guerre contre notre sécurité énergétique, contre notre économie, contre nos valeurs et contre notre avenir. Une guerre de l'autocratie contre la démocratie. [...] la voie qui mène à des démocraties solides et celle qui mène à notre Union ne font qu'une »¹⁶. Qu'en pensent les citoyens européens ? Ce « réveil géopolitique de l'Europe » s'incarnerait-il dans l'affirmation de l'Union européenne comme « puissance libérale »¹⁷ ?

Selon le baromètre de la Commission européenne¹⁸, dans tous les États membres, 78% des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle « en se posant contre l'invasion russe de l'Ukraine, l'UE défend les valeurs européennes ». Ce pourcentage dépasse les 89% dans cinq pays : Suède (95%), Finlande (92%), Pays-Bas (91%), Pologne (91%) et Danemark (90%). Les plus faibles scores sont enregistrés en Bulgarie et en Slovaquie, avec un taux de réponse positive de 56% pour les deux pays. (graphique 4)

GRAPHIQUE 4. Les Européens, d'accord avec l'idée que l'UE par ses décisions prises contre l'invasion russe défend les « valeurs européennes »

Question : Veuillez indiquer dans quelle mesure vous êtes d'accord ou pas avec l'affirmation : « En se posant contre l'invasion russe de l'Ukraine, l'UE défend les valeurs européennes (UE27) »

Tout à fait d'accord 0 =
Plutôt d'accord -1↓
Plutôt pas d'accord 0 =
Pas du tout d'accord 1↑
Ne sait pas 0 =
(ST98 Jan/Fév 2023 -
ST97 Juin/Juillet 2022)



▲ Source : Eurobaromètre 98.1 du Parlement. Terrain en octobre-novembre 2022

14 Voir par exemple Baverez N. (2023), *Démocraties contre Empires autoritaires*, Éditions de l'Observatoire ; et aussi Glucksmann R. (2023), *La grande confrontation. Comment Poutine fait la guerre à nos démocraties*, Allary Éditions.

15 Stoczowski, W. (2023), « Vladimir Poutine veut démontrer à son propre peuple que la dictature est toujours plus puissante que la démocratie », *Le Monde*, 25 janvier 2023.

16 Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen (14 Septembre 2022) https://france.representation.ec.europa.eu/informations/discours-sur-letat-de-lunion-2022-de-la-presidente-von-der-leyen-2022-09-14_fr

17 Lefebvre M. (2023), « L'Union européenne face à la guerre en Ukraine : la puissance libérale et ses limites », *Policy paper n°651*, Fondation Robert Schuman, 9 janvier 2023

18 Eurobaromètre 98 de la Commission européenne. Terrain en janvier-février 2023.

I MAIS DE QUELLES « VALEURS » PARLE-T-ON ?

Le débat sur les « valeurs européennes » est souvent affecté par la confusion entre trois dimensions : (i) juridique et (ii) politique d'un côté et (iii) sociétale de l'autre. Cette confusion produit des effets pervers et nuit à la clarté du débat sur le sujet. 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 »¹⁹. Il faut ainsi clarifier les termes de ce débat et distinguer entre trois dimensions différentes de ces valeurs mêlées parfois abusivement au combat pour la défense des valeurs de l'État de droit et de la démocratie libérale tant sur le plan interne que sur le plan externe²⁰ :

- (i) L'État de droit stricto sensu²¹ : légalité ; interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; juridictions indépendantes et impartiales ; contrôle juridictionnel effectif y compris du respect des droits fondamentaux ; égalité devant la loi. Ces éléments sont non négociables et font notamment l'objet d'une jurisprudence détaillée de la Cour de Justice de l'Union européenne (on n'est donc pas ici uniquement dans le champ politique mais aussi juridique) ;
- (ii) Les « valeurs » politiques (ou plutôt « principes », voir infra), fondamentales de l'Union européenne telles qu'elles sont précisées dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et qui comprennent les exigences de l'État de droit mais qui ne s'y réduisent pas : « respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit et respect des droits de l'Homme y compris 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 ». Ces principes sont également non négociables mais beaucoup plus larges ; ils ne font pas l'objet de mobilisation autonome devant une juridiction et constituent au mieux un élément à la lumière duquel d'autres textes peuvent se comprendre²². La précision juridique moindre de ces principes en comparaison avec les éléments de l'État de droit stricto sensu est cependant sans préjudice de leur importance politique. Les diverses composantes de l'article 2 du TUE sont ainsi fréquemment invoquées par les responsables politiques européens tout particulièrement dans le cadre du conflit ukrainien pour se distinguer de la Russie. Même les mouvements politiques hostiles à l'intégration européenne ne font pas le choix d'une opposition frontale au contenu de l'article 2 du TUE et leur discours consiste bien davantage à affirmer que l'Union européenne s'est dévoyée et devrait être plus respectueuse des nations (par exemple en ciblant des questions sociétales controversées, voir

19 Jacques Delors, « Dissertation sur les valeurs », conférence mondiale quadriennale des abbés bénédictins, San Anselmo, Rome, 8 septembre 2000, in *Relire Delors. Discours de Jacques Delors depuis 1996*, Institut Jacques Delors, 2021, p. 102.

20 Chopin T., Macek L. (2022), « Les valeurs européennes. Un débat à clarifier pour un combat à mener », Policy paper n°275, Institut Jacques Delors, avril 2022.

21 Voir Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, « Un nouveau cadre pour renforcer l'État de droit », COM (2014) 158 final, p. 4.

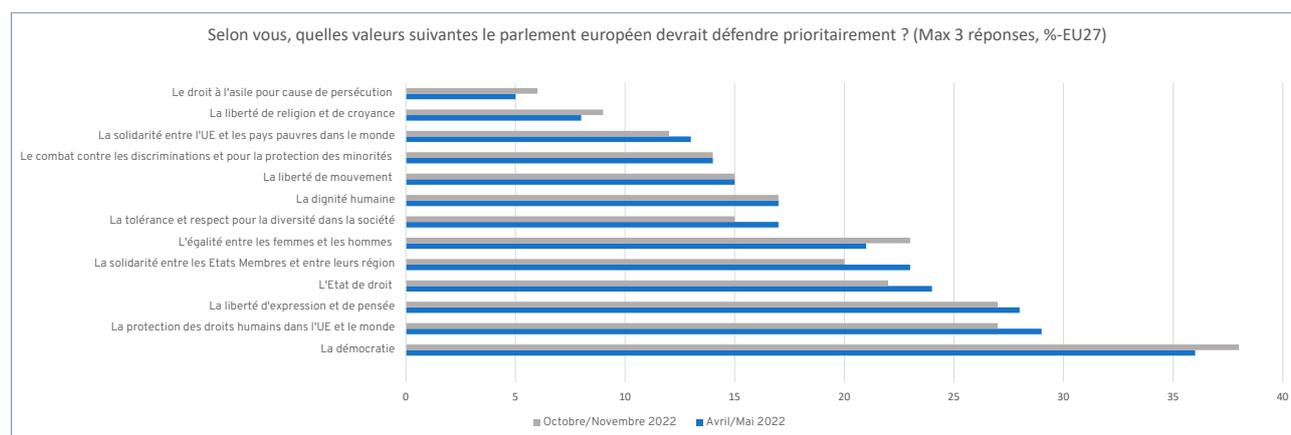
22 Il convient de noter que certains travaux juridiques récents insistent sur le fait que la « valeur démocratie n'est pas seulement une simple proclamation politique dénuée de portée juridique » et que « l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent [...] de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres », in 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.

infra) qu'à critiquer ouvertement les principes de l'article 2 du TUE, même s'ils peuvent être indirectement mis en cause à cette occasion²³.

- (iii) Ce qui relève enfin du débat politique légitime dans telle ou telle société nationale y compris sur le registre des valeurs « sociétales » à l'instar du récent débat sur la fin de vie en France. L'UE laisse de ce point de vue à une large marge de manœuvre aux États membres dans la mesure où les spécificités nationales ne sont pas mobilisées pour faire obstacle à un acquis fondamental européen ; voir par exemple l'équilibre trouvé par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Coman et Hamilton : la Roumanie est libre de ne pas reconnaître les mariages homosexuels mais elle ne peut s'opposer à la liberté de circulation acquise par un individu du fait d'un mariage homosexuel valablement prononcé dans un autre État membre.

Les enquêtes d'opinion²⁴, sur la période avril-novembre 2022, montrent que les « valeurs prioritaires » que doit défendre l'UE dans le contexte de guerre en Ukraine relèvent de la défense de l'État de droit et des « valeurs » ou plutôt des « principes » politiques sur lesquels repose l'Union : la démocratie (36%, - 2pp), la protection des droits humains dans l'UE et le monde (29%, +2pp), la liberté d'expression et de pensée (28%, +1pp), l'État de droit (24%, +2pp) et la solidarité avec les États membres et les régions proches (23%, -3pp) – (voir graphique n°5).

GRAPHIQUE 5. Les valeurs prioritaires des Européens dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne



▲ Source : Parlement européen (Décembre 2022)

Les « valeurs européennes » dont il est question sont donc ici les principes juridiques et politiques issus du libéralisme politique, tels qu'ils ont été développés au cours de l'histoire de l'Europe, affirmés depuis par les Lumières et mis en oeuvre dans le cadre de la construction européenne après la Seconde Guerre mondiale. Ces principes sont placés au fondement de la construction européenne : libertés fondamentales, respect de la dignité de la personne, égalité de tous devant la loi, État de droit, démocratie représentative²⁵, etc. L'expérience historique des peuples

²³ Voir récemment le discours de Mateusz Morawiecki, Premier ministre polonais, prononcé à l'Université d'Heidelberg, mars 2023 ; voir la traduction en français sur le site du Grand Continent – <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/03/26/le-projet-europeen-de-la-pologne/>

²⁴ Eurobaromètre du Parlement européen, automne 2022 : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/details/2932>

²⁵ L'article 10 du TUE affirme à ce sujet que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative »

européens suite aux tragédies du XXe siècle a forgé un consensus sur ces principes autour de quatre éléments principaux : combinaison de la démocratie (suffrage universel) et du libéralisme politique (État de droit, respect des droits fondamentaux, séparation des pouvoirs) ; accent mis sur la solidarité et la recherche de la justice sociale conférant un rôle important à l'État ; esprit de modération, de tolérance, d'ouverture et de méfiance vis-à-vis des passions politiques (notamment vis-à-vis de celles qui sont déchaînées au nom des religions ou/et des nations) ; renonciation relative à la force et préférence pour le règlement pacifique des conflits par la négociation ; etc. Ces « valeurs » trouvent une incarnation dans le projet politique de l'intégration européenne qui prend la forme d'une communauté de droit et de principes politiques et pas seulement d'une simple alliance entre États souverains qui ne peut pas garantir la permanence de la paix établie²⁶. Ce sont des causes historiques, politiques et géopolitiques, auxquelles puisent ces « valeurs », qui réunissent les États et les citoyens de l'Union européenne. 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 de nature de faire émerger des intérêts communs et un fort degré d'interdépendance décourageant le chacun pour soi nationaliste. 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 membres²⁷. Naturellement, les deux logiques d'intégration dans une communauté de destin et 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 tragique : alors que sa souveraineté et son existence même en tant que nation sont radicalement mises en cause par un voisin guidé par la pure logique « traditionnelle » de puissance, l'Ukraine formule le vœu de rejoindre au plus vite le projet européen.

²⁶ Chopin T. (2021), « L'Union européenne n'est pas une simple alliance entre États souverains », *Le Monde*, 19 octobre 2021.

²⁷ A 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 ».

L'appartenance à l'Union européenne, en procédant à un partage de l'exercice de la souveraineté nationale dans certains domaines, 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'UE²⁸.

I UN USAGE PARADOXAL DES « VALEURS » EUROPÉENNES...

La guerre en Ukraine met cependant en exergue un certain nombre de paradoxes propres au référentiel spécifique des « valeurs européennes » et qui relèvent en réalité de la confusion entre les différentes dimensions de l'usage du terme « valeur » présentées plus haut.

Un premier usage paradoxal des « valeurs » européennes porte sur le registre politico-juridique. En effet, depuis l'invasion russe en Ukraine, un pays comme la Pologne se présente comme le « chef de file » de la défense de l'intégrité et de la souveraineté de la nation ukrainienne mais aussi des valeurs politiques européennes. Dans un discours récent à l'université d'Heidelberg, le Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, est on ne peut plus clair sur le combat que mène l'Ukraine face à la Russie : « Il faut le dire clairement : un fasciste est quelqu'un qui veut détruire d'autres nations. C'est quelqu'un qui viole les droits de l'homme et piétine la dignité humaine. Le fasciste aujourd'hui, c'est Vladimir Poutine et tous les complices de l'agression russe. En tant qu'Européens, nous avons le devoir de nous opposer au fascisme russe. C'est cela l'identité européenne »²⁹. Forte de sa proximité avec Kiev et de la légitimité politique et morale d'avoir eu raison vis-à-vis de la réalité de la menace russe, **la Pologne se positionne ainsi comme le véritable leader européen de la démocratie face à la dictature néo impérialiste russe**. En Europe centrale, de manière générale (modulo le cas de la Hongrie), et en Pologne en particulier, la guerre de Poutine en Ukraine est perçue comme un affrontement entre la dictature et la démocratie ; ce qui fait d'ailleurs écho au discours du Président américain Joe Biden sur les États-Unis comme « leader du monde libre »³⁰. Pourtant, ce narratif est à mettre en regard des mesures adoptées par le gouvernement polonais ces dernières années contre certains des principes politiques et juridiques essentiels au fondement de l'UE et contre l'État de droit. Or, **la capacité à jouer un rôle géopolitique ne doit pas être dissociée de la question de l'unité de la communauté de droit que constitue l'Union européenne et de la cohésion autour des principes politico-juridiques qui la fondent**. La citation, très « schmitienne »³¹ dans son esprit, du Premier ministre polonais mentionnée plus haut, défend l'idée que les Européens se définissent par rapport à un ennemi commun ; or, une unité sur les valeurs (aux moins fondamentales) est cependant nécessaire à toute construction politique même si une unité d'intérêts stratégiques peut suffire pour défendre ce qui existe. À cet égard, le cas de la Pologne fournit une expression claire d'une tension entre : d'un côté, le fait que « ce pays revêt une importance cruciale au regard

²⁸ 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 Chopin T. (dir.) (2022), « La souveraineté européenne : entre interdépendance et autonomie », *Revue des juristes de Sciences Po*, Lexis-Nexis, mars 2022 ; et aussi Guiot F.-V. (dir.) (2022), *La souveraineté européenne. Du discours politique à une réalité juridique ?*, mare & martin, coll. Horizons européens.

²⁹ Discours de Mateusz Morawiecki prononcé à l'Université d'Heidelberg, *op. cit.*

³⁰ Voir sur ce point Rupnik J. (2023), « L'Europe de l'Est à l'heure atlantique », *Telos*, 27 février 2023.

³¹ En référence à Carl Schmitt qui définit le « critère du politique » à partir de « la distinction ami - ennemi » ; cf. Schmitt C. (1932), *La notion de politique* ; trad. française (1972), Calmann-Lévy, coll. « Liberté de l'esprit ».

de la réaction européenne suite à l'invasion russe » ; de l'autre, « Varsovie a clairement montré sa détermination à contester l'ordre juridique européen. Si Bruxelles décidait de fermer les yeux sur le comportement de Varsovie, la cohésion de son espace juridique pourrait se fissurer » ce qui nuirait à la capacité des Européens de continuer à faire bloc contre la Russie de Poutine³². Cette ambivalence vis-à-vis de la défense des principes politiques et juridiques sur lesquels repose l'UE est, à terme, de nature à fragiliser la cohésion et l'unité européennes sous l'effet du développement de forces national-populistes et illibérales au sein de l'UE, à l'Est comme à l'Ouest.

Trente ans après l'effondrement de l'Union soviétique, et la « fin de l'Histoire » proclamée un peu trop rapidement, et au moment même où l'Europe connaît le retour du tragique de l'histoire avec le retour de la guerre sur le continent, il ne s'agit pas ici d'affirmer l'existence d'un nouveau clivage Est-Ouest qui se recréerait sur les « valeurs européennes ». La vague de contestation des principes du libéralisme politique et de l'État de droit, tout en empruntant des formes spécifiques dans chaque État membre, relève davantage d'un phénomène général qui touche l'ensemble de l'UE³³. Dans cette perspective, et plus encore dans le contexte actuel, deux erreurs de perception et d'interprétation très répandues doivent 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 même si 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.

En second lieu, cet usage paradoxal des « valeurs européennes » peut être analysé sur le registre culturel et sociétal. Le national-souverainisme actuel vise en effet non seulement les principes du libéralisme politique mais aussi les valeurs sociétales du libéralisme culturel, accusées d'être à l'origine d'une disparition des valeurs traditionnelles et de l'identité nationale. Sur ce registre culturel, un discours conservateur, voire réactionnaire, sur le plan politique et sociétal, peut trouver un écho parfois très fort dans certaines sociétés centre et est-européennes par exemple en Pologne ou en Hongrie³⁴. À titre d'exemple, à l'occasion du premier anniversaire de la mort d'Helmut Kohl, le 16 juin 2018, le Premier ministre hongrois Viktor Orbán a prononcé un discours qui avait retenu l'attention et dans lequel il affirmait : « Aujourd'hui, l'ordre libéral s'effondre parce qu'il est devenu clair que ses idéaux ne sont pas fondés sur la vie, ni sur la réalité, ni sur l'histoire, mais sur des constructions artificielles qui ne peuvent tout simplement pas accueillir des concepts qu'ils considèrent comme des configurations irrationnelles, mais qui ont façonné et déterminé l'Europe et la vie des Européens depuis deux mille ans : des concepts tels que la foi, la nation, la communauté et la famille » ; et plus récemment : « Dans ce coin du monde, il n'y aura jamais de majorité en faveur de la folie occidentale (...) qui se joue là-bas. Tout simplement, les Hongrois - ou les fils d'autres peuples - ne peuvent pas se faire à cette idée. Il y a toutes ces questions de genre : transnational

32 Krastev I. (2023), « Un test de résilience pour l'UE », in Duclos M. (dir.), *Guerre en Ukraine et nouvel ordre du monde*, Éditions de l'Observatoire – Institut Montaigne, p. 170-171.

33 Chopin, T. et Macek, L. (2018), « Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, Juillet 2018 ; et aussi Rupnik, J. (2019), « Est-Ouest, réalité et relativité d'un clivage », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, 19 mars 2019.

34 V. Rupnik J. (2021), « Populismes et révolution conservatrice en Europe de l'Est », in *Les Cahiers français*, op. cit., p. 98-195.

et transgenre (...). Nous ne pouvons pas aller plus loin. Je vous demande donc de ne pas vous laisser tromper, de ne pas vous laisser abuser : il y a une guerre, une crise énergétique, une crise économique et une inflation de guerre, et tout cela dessine un écran devant nos yeux, un écran entre nous et la question du genre et de la migration. Mais en fait, c'est sur ces questions que se jouera l'avenir. C'est la grande bataille historique que nous menons : démographie, migration et genre »³⁵. On trouve ce type de discours ailleurs qu'en Europe centrale et, là encore, il ne s'agit pas de réintroduire un clivage Est-Ouest sur la question de la « guerre culturelle » sur les valeurs. À titre d'exemple, Giorgia Meloni déclarait, avant de devenir Présidente du Conseil des ministres en Italie : « Nous savons que la réalité est la pire ennemi de l'idéologie, mais attention, l'idéologie dominante du politiquement correct n'est pas une utopie poursuivie par des rêveurs de bonne foi. C'est la tentative de donner une motivation élevée à des intérêts sinistres : détruire l'identité, la centralité des personnes, les réalisations de notre civilisation (...). Au lieu d'être angoissé par le cauchemar de perdre des voix au profit de la droite, mon conseil aux populaires est le suivant : votre adversaire n'est pas la droite. Revenez à vous et défendez les vraies valeurs pour lesquelles vous êtes nés ! »³⁶.

Or, même si la forme et la rhétorique sont parfois différentes, il est frappant de constater que ces propos font écho et présentent une sorte de convergence idéologique à ceux tenus par le Président russe sur la décadence de l'Europe, et plus largement de l'Occident, portée par le « wokisme » et le « politiquement correct » ; à titre d'exemple, lors de son allocution le 21 février 2023, un an après l'invasion russe de l'Ukraine, Vladimir Poutine déclarait : « Voyez ce qu'ils imposent à leur propre population ! La négation de la famille, de l'identité culturelle et nationale, la perversion, l'abus d'enfants, et jusqu'à la pédophilie – tout cela est désormais institué comme une nouvelle norme, une norme de vie, tandis qu'on impose aux ministres de culte, aux prêtres, de bénir des mariages homosexuels »³⁷. En dépit de la différence de ton entre ces différents discours, on retrouve une dénonciation de l'UE présentée 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. On voit ici encore l'inconvénient de l'usage du terme « valeurs » qui est susceptible de nourrir des divisions et des clivages entre les gouvernements des États membres, alimentés par le narratif poutinien, alors qu'une cohésion sans failles autour des principes politiques sur lesquels repose l'UE est indispensable pour faire front commun et rester unis face à ce choc majeur qu'est la guerre en Ukraine.

³⁵ Discours du Premier ministre Viktor Orbán lors du 31^e camp d'été de l'université libre et des étudiants de Bálványos – 23 juillet 2022.

³⁶ Discours de Giorgia Meloni le 12 Juin 2022 à Marbella devant le parti d'extrême-droite espagnol Vox.

³⁷ <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/02/22/discours-de-poutine-la-politique-interieure-de-lagresseur/>

III • Des valeurs aux principes politiques. Une homogénéité indispensable tant sur le plan interne qu'externe

Compte tenu de cet usage paradoxal voire contradictoire des « valeurs européennes », il paraît clair que l'usage du terme de « valeur » n'est pas le plus approprié et qu'il convient d'introduire une distinction entre « principes » et « valeurs ». L'importance des principes est classique dans la pensée et la philosophie politiques européennes. À titre d'exemple, on en trouve une expression canonique dans l'analyse que Montesquieu fournit des régimes politiques et des formes de gouvernement : « Il y a cette différence entre la nature du gouvernement et son principe, que sa nature est ce qui le fait être tel ; et son principe, ce qui le fait agir. L'une est la structure particulière, et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir »³⁸, les principes politiques au fondement de tel ou tel régime étant conçus comme des principes d'action. Dans le domaine du droit également, c'est le terme de principe et non celui de valeur qui apparaît classiquement tant dans le langage du droit positif que dans le vocabulaire de la théorie du droit³⁹. C'est le cas par exemple dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui fait référence à des « principes simples et incontestables ». Néanmoins, le terme de « valeur » est de plus en plus fréquemment utilisé depuis une quarantaine d'années aux dépens de celui de « principe » ou alors comme synonyme de manière confuse.

C'est notamment le cas dans le vocabulaire du droit de l'Union européenne. À titre d'exemples, le préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux utilise de manière indistincte les deux termes⁴⁰ : « Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des *valeurs communes* (...). Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les *valeurs indivisibles et universelles* de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le *principe* de la démocratie et le principe de l'État de droit ». De la même manière, le préambule du traité de l'Union européenne dispose : « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développés les *valeurs universelles* que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ; Rappelant l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future, Confirmant leur attachement aux *principes* de liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit ».

Au-delà de la caractérisation et de la différenciation juridiques entre les principes et les valeurs, d'un point de vue politique, cette confusion entre les deux termes est dommageable dans la mesure où elle nuit à la clarté du débat et même au combat en faveur des principes juridiques et politiques de l'État de droit et de la démocratie libérale : en effet, si le narratif politique sur les « valeurs » permet aux différentes parties en présence de s'auto-attribuer une forme de légitimité morale et par là de disqualifier d'autant plus facilement leurs opposants politiques, il permet en même temps aux ennemis de l'État de droit et de la démocratie libérale d'emmener leurs adversaires sur leur terrain tant sur le plan interne que sur le plan externe : celui

38 Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, liv. III, : chapitre premier, « Différence de la nature du gouvernement et de son principe ».

39 Les développements qui suivent doivent beaucoup aux travaux de Michel Troper ; voir notamment Troper M. (2021), « A quoi sert le concept de valeur ? », in Ruffier-Méray J. (dir.), *Droit, réel et valeurs : les liaisons subtiles*, mare & martin, coll. « Droit public », p. 165-179.

40 Le mot valeur est en effet utilisé dans les préambules ce qui est assez classique mais sans réel impact dans la mesure où les préambules n'ont pas de force juridique en eux-mêmes. On le retrouve aussi, et c'est sans doute plus intéressant, sous la plume de la Cour de Justice dans sa jurisprudence sur l'État de droit avec les affaires polonaises (C791/19).

du combat culturel sur les valeurs sociétales. Si l'on suit l'hypothèse qu'il serait **préférable de distinguer entre principes politico-juridiques d'un côté et valeurs culturelles et sociétales de l'autre**, cela présenterait l'avantage de structurer plus clairement le débat autour de la distinction corrélative suivante entre : d'un côté, l'exigence d'un respect intransigeant et homogène des principes politiques et juridiques fondamentaux par tous les États membres, dont l'État de droit est la clé de voûte ; et, de l'autre une approche convergente, mais pluraliste et tolérante⁴¹ des valeurs qui sous-tendent les choix culturels et sociétaux des Européens. En somme, une approche fidèle à la devise européenne d'être « unis dans la diversité » : « unis » autour des principes communs dans la « diversité » des valeurs⁴².

L'exigence d'un consensus indispensable sur les principes politiques et juridiques de l'UE est en effet une nécessité, non seulement sur le plan interne mais aussi sur le plan externe.

Sur le plan interne, la stabilité d'un ordre politico-juridique composé d'États, qui 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 consensus sur ces principes politiques communs**, lequel ne saurait tolérer aucune différenciation possible⁴³. S'agissant de l'Union européenne, ces principes politiques ont été inscrits dans le droit de l'UE, auquel ont souscrit l'ensemble des États membres lors de leur adhésion, non seulement dans l'article 2 du TUE (voir supra) mais aussi dans **la Charte des droits fondamentaux**, adoptée en 2000 et incorporée au Traité de Lisbonne en 2009, qui souligne que l'UE n'est pas seulement un vaste marché mais qu'elle consacre aussi des principes politiques et juridiques et garantit des libertés⁴⁴.

Sur le plan externe, **ce degré d'« homogénéité politique » est également une condition indispensable pour garantir à l'Union une capacité durable à faire face aux défis géopolitiques externes**. Ce lien entre le thème de la cohésion autour des principes politico-juridiques de l'UE et les enjeux géopolitiques de « puissance » est essentiel. Il peut être utile de rappeler ici que le programme de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) s'était efforcé de combiner la promotion d'une « Europe plus souveraine » avec l'affirmation d'une Europe « qui défend l'État de droit et est fidèle à ses valeurs ». Ce que sa devise proclamait en rapprochant « puissance » et « appartenance ». Dans cette perspective, il serait souhaitable d'affirmer avec beaucoup plus de force ce lien entre les deux dimensions

⁴¹ 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, Sébastien (2021) : « Respectons les valeurs propres à chaque pays membre de l'Union européenne ! », *Le Figaro*, le 12/10/2021 (<https://www.lefigaro.fr/vox/monde/pologne-respectons-les-valeurs-propres-a-chaque-pays-membre-de-l-union-europeenne-20211012>).

⁴² On retrouve ici l'équilibre fait par la Cour dans l'arrêt Coman et Hamilton cité plus haut : on ne tolère pas d'entraver la liberté de mouvement d'un citoyen européen mais ce n'est pas pour autant que l'on force un État membre à reconnaître et accepter une métamorphose dont sa société ne veut pas pour le moment.

⁴³ Montesquieu avait déjà affirmé que « la constitution fédérative doit être composée d'États de même nature surtout d'États républicains », in *De l'esprit des lois*, Liv. IX, chap. 2 ; de même, Tocqueville anticipant le risque de conflit (« lutte entre les deux souverainetés » de l'Union et des États) au sein d'une Fédération, a développé une théorie de l'« homogénéité dans la civilisation » entre « les divers peuples qui la composent » et défendu l'idée selon laquelle une homogénéité politique, impliquant un accord général sur les principes essentiels sur lesquels repose l'Union fédérative, étant une condition *sine qua non* pour éviter les divergences radicales entre les États et la fragmentation de l'Union, in *De la démocratie en Amérique*, Liv. I, première partie, chap. 8.

⁴⁴ Cela d'autant que le contentieux invoquant la Charte se développe de plus en plus. C'est une force qui amène aussi à une autre faiblesse de l'UE : quelle distinction avec le Conseil de l'Europe et la CEDH dont les périmètres géographiques sont distincts ?

et il paraît assez clair dans ce contexte que « l'ambition de renouveau conceptuel que porte la souveraineté européenne devra être mise en perspective avec la vision constitutionnelle de l'Union (...) le lien assez vaguement esquissé (...) entre souveraineté européenne et valeurs devra sans doute être affermi et précisé. En effet, la souveraineté-puissance est formellement dissociée des exigences tenant à l'appartenance. Or, il ressort très nettement de la jurisprudence récente, notamment dans l'édifice jurisprudentiel afférent à l'État de droit, que les différents impératifs qui découlent de celui-ci, de même que l'affirmation des valeurs comme « fondement même de l'Union et de son ordre juridique »⁴⁵, constituent désormais le socle du lien d'appartenance des États à l'Union »⁴⁶ ; pour le dire autrement, « la projection externe d'une souveraineté européenne vis-à-vis de puissances telles que la Russie ou la Chine n'aura véritablement de sens que si l'exercice de cette souveraineté permet de défendre et de faire prévaloir les valeurs qui contribuent à l'identité même de l'ordre juridique de l'Union » et la guerre en Ukraine « pourrait s'avérer être un catalyseur majeur et accélérer la dimension externe de la souveraineté européenne, notamment sous l'angle de capacités de défense commune »⁴⁷. En bref, **la « puissance » européenne est indissociable du sentiment d' « appartenance » lié au respect des principes politiques et juridiques qui fondent l'existence de l'Union et de l'identité (géo)politique des Européens**⁴⁸.

• Conclusion

Depuis plusieurs années, les principes politiques de la démocratie libérale sur lesquels repose l'Union européenne sont mis en question. Sur le plan interne, les courants nationaux-populistes autoritaires et d'extrême-droite néo-nationaliste hostiles au libéralisme politique mettent en cause ces « valeurs ». À l'extérieur de l'UE, ces principes sont également contestés dans le contexte d'affirmation des régimes autoritaires, dictatoriaux et totalitaires, notamment en Chine, et même attaqués par les armes en Ukraine par la Russie, qui cherchent à refaçonner l'ordre mondial en affirmant que les « valeurs » qui le sous-tendent sont occidentales et non-universelles⁴⁹.

Les développements qui précèdent montrent que les Européens doivent défendre coûte que coûte leurs principes politiques et démocratiques et leur modèle de société contre lesquels la Russie de Poutine mène une guerre en Ukraine et sous une forme hybride dans les États membres de l'UE. Pour l'emporter, les Européens doivent maintenir leur cohésion autour des principes politiques et juridiques au fondement de la construction européenne afin d'éviter les divisions. En outre, si la solidarité européenne, perceptible dans les décisions prises par l'UE et dans le soutien de l'opinion publique européenne depuis le début de la guerre en Ukraine, est suffisamment forte pour l'emporter et prouver qu'elle protège efficacement contre un envahisseur potentiel, alors cela créera **un lien suffisamment solide entre les États membres pour qu'un consensus sur ces principes soit renforcé, du moins, pour qu'un dissensus partiel ne mette pas en danger tout l'édifice.**

⁴⁵ CJUE, ass. Plén., 16 février 2022, *Hongrie et Pologne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, préc.

⁴⁶ La Rosa de S., « La souveraineté européenne : du discours au concept ? », in Nabli B. (dir.) (2022), *L'État intégré, un nouveau type d'État européen. Le cas de la France*, Bruxelles, Bruylant, p. 64.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Sur le lien entre enjeux de « puissance » et d' « appartenance », voir Chopin T. (dir.) (2022), *Une Europe pour aujourd'hui et pour demain. Souveraineté, solidarités, identité commune*, La documentation française.

⁴⁹ V. sur ce point Chopin T. (2022), « De quelle universalité les valeurs européennes sont-elles le nom ? », Policy paper n°285, Institut Jacques Delors, Décembre 2022.

L'examen de la société américaine est intéressant à cet égard : il s'agit d'un peuple en réalité très divisé, et même polarisé, sur la question des valeurs ; mais son unité n'en est pas moins solide, car elle a prouvé sa capacité de jouer un rôle majeur dans les relations extérieures. Il y a un accord de principe sur la forme du régime politique avec des désaccords profonds sur les valeurs que ce régime doit défendre mais sans que ces discussions, voire ces dissensions, ne remettent en cause – pour le moment en tout cas - l'édifice global. C'est ce qu'il faudrait accomplir en Europe. Bien sûr, le cas américain est très différent du cas européen mais l'évolution des discours des extrêmes (qui passent de la promotion de la fin de l'UE à la promotion de leur propre vision de l'UE) semble constituer un premier indice de la possibilité d'en arriver au même résultat au sein de l'UE si un moment fondateur suffisamment fort permettait de justifier définitivement l'idée que l'union constitue la bonne solution. La guerre en Ukraine ne pourrait-elle pas être ce « moment fondateur », que d'autres questions majeures pour l'Union, comme la migration et le climat, n'ont su catalyser ?

Historiquement, le projet européen d'Europe unie a été conçu et mis en œuvre comme l'une des réponses les plus innovantes et les plus efficaces pour surmonter les chocs de souveraineté entre les États européens. Aujourd'hui, l'Union européenne, comme projet d'« union sans cesse plus étroite », est l'une des réponses les plus fortes pour redimensionner la puissance des nations démocratiques du continent à l'échelle du monde et inscrire son régime politique de démocratie libérale par le consentement des gouvernés dans une forme politique et à une échelle territoriale compatible avec le retour des rapports de force brutaux et des ambitions néo-impériales. « L'Europe, s'il faut la faire, c'est en fonction de la planète ! »⁵⁰.

50 Febvre, L. (1945), *L'Europe. Genèse d'une civilisation* ; rééd. Perrin, 1999, Leçon XXVIII, p. 312.

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



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2023.