

INTERVENTION  
DE

M. JEAN-DOMINIQUE GIULIANI

PRÉSIDENT  
DE LA  
FONDATION ROBERT SCHUMAN

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

DIALOGUE ET IDENTITÉ

A L'OCCASION DU 4<sup>ÈME</sup> ANNIVERSAIRE DE LA LOI FONDAMENTALE DE LA  
RÉPUBLIQUE DE HONGRIE

BUDAPEST

24 AVRIL 2015

LES RÉALITÉS D'UNE IDENTITÉ EUROPÉENNE

La quête d'identité est vraisemblablement la caractéristique principale du monde globalisé. Cette recherche séculaire est aujourd'hui accélérée par la multiplication des échanges, les technologies de l'information, l'ouverture et la relativisation des frontières. En Europe, elle est accentuée par le mouvement d'intégration communautaire. Les Européens ont besoin d'une réassurance identitaire, au demeurant présente sur tous les continents d'une planète plus ouverte que jamais. Pourtant l'identité européenne existe, diffuse, non exprimée, peu assumée. Elle résulte autant des traités européens que de la réalité des peuples et de la pratique des institutions communes.

## I – Les traités proposent des fondements juridiques à une identité européenne commune

L'Europe a choisi le camp de la Démocratie et de l'Etat de droit.

Ces principes, déjà présents dans les critères de Copenhague, sont réitérés dans le préambule et l'article 2 du Traité sur l'Union européenne<sup>1</sup> ainsi que dans le préambule et le texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.<sup>2</sup> Ces définitions de l'Etat de droit sont modernes et actuelles. La consécration de la personne humaine est le fruit d'une évolution historique autant que de l'expérience du XXème siècle. Elle doit beaucoup à l'église catholique et aux drames des deux conflits mondiaux.

Elles constituent une véritable « marque européenne » traduisant, souvent sans le savoir, un attachement profond des Européens à une certaine forme de pratique du pouvoir qui identifie l'Europe comme un lieu exemplaire de la pratique démocratique.

### Une déclinaison inédite

Le corpus juridique des traités combinés à la Charte et à la jurisprudence, y compris celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme, compose une déclinaison inédite par sa précision et son étendue, de droits individuels et collectifs particulièrement protecteurs. Qu'on songe aux passages de la Charte

1 « [Les signataires] S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit »... « CONFIRMANT leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit »... « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités

2 « 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. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ».

concernant la protection des données personnelles et l'on s'aperçoit que nulle part ailleurs autant de droits sont décrits avec une telle précision. "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".

Une part importante de ces dispositifs provient de plus de 200 conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles sont très diverses et s'intéressent à tous les aspects de la protection de la personne humaine, du droit des enfants au travail forcé en passant par la liberté d'expression et de la presse.

Ces précisions vont parfois très loin, comme le prouvent plusieurs exemples nationaux où les discriminations en fonction du sexe, de l'âge ou de l'origine sont fortement combattues, parfois au moyen de dispositions juridiques novatrices.

L'Europe est bien l'ensemble politique le plus protecteur des droits individuels et collectifs. Cette protection constitue une originalité très particulière.

### Unité dans la diversité

La devise européenne organise d'une manière originale ces engagements contraignants dans un système juridique totalement nouveau : les États s'engagent à respecter ces principes supérieurs en gardant l'autorité de les décliner selon leurs traditions constitutionnelles et historiques.

Le principe de subsidiarité en est l'expression. Dans la réalité, cette construction *sui generis* relativement complexe, permet le respect de l'identité constitutionnelle des États membres dont les cours suprêmes, comme cela a été rappelé, continuent à privilégier l'interprétation en droit interne.

Dans la pratique, la sensibilité des Européens aux principes rassemblés dans ces textes est une constante. Quelles que soient les traditions nationales, ils manifestent une exigence tout à fait particulière de respect des droits de l'Homme et de l'État de droit ainsi qu'à leurs déclinaisons, souvent les plus poussées. L'activisme de mouvements de la société civile a même poussé certaines juridictions nationales vers l'extraterritorialité de leur champ d'action pour vérifier la compatibilité du comportement de ressortissants de pays tiers avec ce droit européen souvent consolidé dans le droit national.

## II – Les Européens partagent plus qu'ils ne pensent : l'identité par la réalité.

### Une citoyenneté européenne ?

C'est dans le Traité de Maastricht que l'on consacre pour la première fois juridiquement une notion identitaire, la notion de citoyenneté européenne, qui produit de vrais effets juridiques. En 2000, la Charte des droits fondamentaux fait de l'identité un critère d'appartenance : il y est fait référence aux « *valeurs communes* »

et au « *patrimoine spirituel et moral* ». Dans la même veine, le projet de Traité constitutionnel de 2005 évoque les « *héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe à partir desquels se sont développés des valeurs universelles* », des « *peuples d'Europe, restant fiers de leur identité et de leur histoire nationale* ». On le sait, la citoyenneté européenne est automatiquement conférée aux ressortissants d'un Etat membre par l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union<sup>3</sup>, mais elle s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

### Un comportement européen ?

Dans les études d'opinion, les Européens déclarent se sentir d'abord citoyens de leur pays (51%), mais six sur dix affirment être aussi « citoyens européens ».

45% des Européens sont « attachés » à l'Union européenne qui représentent pour eux la paix (44%), les droits de l'Homme (40%), la démocratie (31%), valeurs en hausse dans les derniers Eurobaromètre.

Parmi « les promesses de l'Union européenne » que citent ces Européens favorables à l'intégration, la liberté de circulation, la culture et l'économie figurent au premier plan des espoirs qu'ils placent dans l'intégration.

Pour approfondir ces données trop globales, il faut aller chercher des comparaisons internationales dans le camp des démocraties. Trois critères parmi d'autres sont à cet égard intéressants : le rapport à la religion, celui à la liberté des mœurs et celui de l'usage de la force.

Les sociétés européennes se caractérisent par un degré de sécularisation élevé.

Les enquêtes de Pew Research International révèlent ainsi qu'à l'affirmation « la religion est nécessaire pour avoir un comportement moral et de bonnes valeurs », les résultats varient du simple au double entre les Américains et la moyenne des Européens, une majorité des premiers adhérant à l'affirmation alors qu'une majorité des seconds renvoie plutôt à des traditions historiques culturelles.

On retrouve ses différences en matière de mœurs où la « tolérance à l'européenne » est beaucoup plus laxiste que celle des Américains, par exemple en matière d'homosexualité avec une différence de 20 points.

Enfin, s'agissant de l'usage de la force, toutes les enquêtes et notamment celles réalisées par le German Marshall Fund<sup>4</sup>, démontrent une répugnance forte des Européens pour la guerre et l'usage de la force dans les relations internationales (78% des Américains sont d'accord avec l'idée selon laquelle « sous certaines

---

<sup>3</sup> "Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas".

conditions, la guerre est nécessaire pour obtenir justice » contre seulement 35% des Européens »).

Ce qui constitue la force originale de l'Union et aussi sa faiblesse pourrait se résumer à l'affirmation que l'Europe n'est pas un Empire, que le concept de puissance lui est encore étranger. Elle n'a pas vocation à user de la force pour s'étendre.

On pourrait y voir une leçon bien retenue de son histoire et de ses expériences. Cela forme une identité partagée par les Européens.

### III – Un fonctionnement de l'Union fondé sur le dialogue, « spécialité » européenne

Le fonctionnement des institutions communes est fondé sur le dialogue entre les acteurs selon un mode coopératif et fédératif qui n'a rien à voir avec celui de la plupart des Etats membres. Après chaque renouvellement des institutions, est conclu un accord interinstitutionnel qui régit les relations entre la Commission, le Parlement et le Conseil. Véritable charte comportementale des acteurs institutionnels européens, il va parfois au-delà des traités et le Parlement européen ne manque jamais une occasion de le faire. Ce fut le cas avec la Commission Barroso, qui s'engageait à démettre un Commissaire qui n'aurait plus eu la confiance du Parlement alors que les traités instaurent la solidarité collégiale de la Commission. On peut aussi considérer que le régime très sévère d'auditions des nouveaux commissaires avant leur investiture relève de la même pression parlementaire. Cette dernière est d'ailleurs allée au delà de l'esprit et des textes des traités lors des dernières élections européennes en exigeant que le Conseil européen choisisse comme président de la Commission le « spitzcandidat », leader du parti européen arrivé en tête lors du scrutin.

Le dialogue entre partenaires est par ailleurs systématique et se déroule dans l'enceinte commune du Conseil. Il est de plus en plus souvent bilatéral ou même multilatéral directement entre Etats membres en dehors des enceintes communautaires.

Le dialogue avec les institutions, et spécialement avec la Commission, gardienne des traités, est quotidien et productif. La Hongrie, votre pays, le pratique en ce moment encore plus que d'autres, de manière productive et positive. On vient de le voir s'agissant de vos accords énergétiques avec un grand voisin.

Mais tous les Etats membres pratiquent intensément le dialogue institutionnel. Le semestre européen l'introduit même dans le droit positif en l'organisant systématiquement quasiment à date fixe pour chacun des Etats membres de la zone euro.

Enfin doit-on inclure dans ce processus le rôle de la Cour de Justice ? Ce serait exagéré, mais sa jurisprudence et ses évolutions la conduisent à faire partie de ce processus de dialogue.

Ces pratiques résultent du curieux mélange des traditions constitutionnelles et politiques des Etats membres. Il serait exagéré d'affirmer qu'elles expriment une revendication des citoyens européens. Mais il n'est pas excessif de dire qu'elles constituent une spécificité très originale de l'Union européenne sur la scène internationale.

Elles peuvent constituer un handicap lorsque la décision commune est entravée par de lourdes procédures. Elles incarnent pourtant bien ce que l'Union est devenue, un espace particulièrement obsédé par les règles démocratiques, la transparence, la déontologie, la justice et le droit.

\*

L'identité européenne existe bel et bien. On pourrait affirmer qu'elle n'est pas « révélée ».

Elle est souvent niée par manque d'un espace public où s'exprimer. Mais il suffit de constater combien certains cercles et milieux, par exemple culturels, ont déjà intégré la dimension européenne, pour mesurer la réalité d'un espace politique en construction plus vaste que celui de nos pays.

Elle n'est pas assumée par les responsables politiques élus dans le cadre national.

Elle est souvent difficile à discerner, par exemple en matière de politique étrangère et de défense, domaines de prédilection des souverainetés nationales.

Cette identité bien réelle est ressentie par Européens mais non exprimée parce qu'ils n'en ont pas l'occasion et souvent tenue à l'écart par des acteurs politiques nationaux dont elle perturbe et transforme le rôle.

Elle constitue une richesse unique dans ce XXIème siècle de mutations. Nous devrions en être plus fiers car elle n'enlève rien à la liberté de nos nations, à l'identité constitutionnelle de nos pays et à nos traditions nationales. Elle y ajoute une dimension enviable et indispensable pour affronter les défis qui nous attendent.

Dialogue et identité sont bien deux concepts que l'Europe tente de décliner. Et ce n'est pas un exercice facile.

\*