

UNION EUROPÉENNE

Jacques BOURRINET

Université d'Aix-Marseille

**L'UNION EUROPÉENNE CONFRONTÉE À LA
« DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE »**

La démocratie illibérale concerne, en général, un gouvernement démocratiquement élu mais qui n'accepte pas toutes les implications du modèle de démocratie libérale pour viser (affirme-t-on) une plus grande efficacité économique et sociale en adaptant le modèle abstrait de référence (démocratie libérale) aux spécificités de chaque État.

L'un de ses principaux "chantres", le premier ministre hongrois Viktor Orbán précise, tout d'abord, que la démocratie illibérale ne met pas en cause le caractère démocratique du régime. « *Une démocratie n'est pas nécessairement libérale. Ce n'est pas parce qu'une démocratie n'est pas libérale qu'elle n'est pas une démocratie.* » Le maintien du caractère démocratique ne saurait occulter l'importance des changements opérés par l'illibéralisme au modèle de démocratie libérale. Ces profondes transformations sont clairement analysées dans un discours de Viktor Orbán en date du 26 juillet 2014 : « *Le nouvel État que nous bâtissons en Hongrie [...] un État "non libéral" [...] ne nie pas les valeurs de base du libéralisme tels que la liberté et d'autres [...] mais il ne met pas cette idéologie au centre de l'organisation de l'État.* » Pour Orbán, les sociétés construites sur le modèle de la démocratie libérale seront incapables de maintenir leur compétitivité et régresseront. Il faut donc construire un État "illibéral" « *fondé sur le travail et sur la souveraineté de la communauté nationale* ». Les divergences de l'illibéralisme par rapport au modèle de démocratie libérale ne se limitent donc pas à de simples nuances ou à des interprétations particulières sur des points marginaux...

Les variantes de l'illibéralisme sont nombreuses dans le monde du XXIème siècle : de la Russie de Poutine à certains pays du Proche-Orient ou du continent africain en passant par l'Amérique du Sud... Il s'agit souvent de sociétés qui n'ont pas bénéficié, historiquement, d'une culture de liberté et qui ont adopté le système démocratique par mimétisme et/ou sous la pression des Occidentaux.

Si l'on élargit le concept d'illibéralisme pour prendre en compte l'ensemble des différentes dérives et/ou déviations par rapport au modèle de démocratie libérale, on constatera qu'aucun pays n'est à l'abri de telles évolutions. Dans le cadre d'une Union européenne (UE) fortement ancrée, dès l'origine, sur le modèle de démocratie libérale, les risques de dérives illibérales sont apparus aussi bien pour les plus anciens États membres de l'Union que chez des membres ayant adhéré ultérieurement. Pour les plus anciens États membres, l'instabilité politique, consubstantielle à la démocratie libérale, peut générer, directement ou indirectement, des dangers d'évolution vers l'illibéralisme. C'est là l'honneur et le risque de toute véritable démocratie. Aucun État membre de l'UE n'échappe à cette incertitude comme le montre "l'irruption" récente de l'AFD (*Alternativ für Deutschland*) qui a sensiblement modifié le paysage politique allemand et un certain nombre de références dans ce pays-centre de l'Union européenne. De même, l'Italie, État fondateur de la Communauté européenne, longtemps considérée comme la nation la plus "europhile" du continent devient, avec le scrutin législatif du 4 mars 2018, le pays le plus "europhobe", 50% des suffrages sont exprimés en faveur de partis affichant des programmes de démocratie illibérale. Pour les États ayant adhéré aux Communautés européennes et à l'Union européenne à une date plus récente, la condition expresse de reprise de l'acquis communautaire impliquait une totale adhésion au modèle de démocratie libérale de l'Union. De plus, ce principe a été érigé, à toutes fins utiles, en condition politique préalable à toute adhésion. Cependant, n'ayant pas participé aux pactes fondateurs de l'intégration européenne, ces nouveaux adhérents peuvent avoir des difficultés pour cerner toutes les implications du modèle de démocratie libérale et entretenir, de bonne ou de mauvaise foi, des équivoques sur les références ou les interprétations des valeurs fondamentales qui sous-tendent l'intégration européenne.

Les risques multiples et diversifiés de dérives et/ou déviations par rapport au modèle de démocratie libérale (aussi bien chez les premiers États membres que chez les adhérents ultérieurs aux Communautés et à l'Union européenne) conduisent l'UE à une vigilance particulière pour surveiller tout "foyer", identifié ou supposé, d'illibéralisme. Cette vigilance s'inscrit dans deux approches complémentaires : stratégie préventive, tout d'abord, en proclamant, de façon continue, les fondements intangibles du modèle de démocratie libérale et en exigeant une totale acceptation de ce modèle pour les nouveaux adhérents (1.), stratégie défensive, ensuite, pour réagir à toute résurgence de l'illibéralisme dans l'Union européenne (2.).

1. Une stratégie préventive de l'Union européenne proscrivant tout illibéralisme

Cette stratégie se développe dans une double démarche. C'est, en premier lieu, la proclamation, réitérée tout au long du processus d'intégration, des valeurs qui structurent le modèle de démocratie libérale clairement choisi, depuis plus d'un demi-siècle, par les Communautés européennes, puis l'Union européenne (1.1.). Plus ponctuellement, les élargissements successifs des Communautés et de l'Union européenne fourniront l'opportunité de rappeler le caractère incontournable du modèle de démocratie libérale par l'exercice d'un contrôle sur une pleine adhésion des États candidats à toutes les implications du modèle retenu pour exprimer l'identité européenne (1.2.).

1.1. Les proclamations des valeurs fondamentales structurant le modèle de démocratie libérale dans l'Union européenne

Le traité sur l'Union européenne (TUE) reprend en 2007 dans son préambule, sans la moindre modification, les objectifs généraux énoncés dans le préambule du traité instituant la Communauté économique européenne (1957) « *établir les fondements d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » et « *assurer par une action commune le progrès économique et social en éliminant les*

barrières qui divisent l'Europe ». En fonction de ces objectifs généraux, l'article 2 TUE proclame « *l'union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

Cette longue énumération des valeurs qui doivent être communes aux États membres pour garantir une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes précise l'étendue, la richesse et la complexité du modèle de démocratie libérale qui constitue le **socle** de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne. Ces valeurs fondamentales sont autant de pistes pour définir les contours du modèle choisi. Elles permettent également de repérer, identifier et dénoncer les dérives et/ou déviations des démocraties illibérales à l'intérieur de l'Union comme chez les candidats visant une adhésion à l'Union européenne. Les valeurs ainsi proclamées et la préservation de leur intégrité constituent le fondement du processus d'intégration. Ce sont des références incontournables pour exprimer l'identité de l'Union européenne et tracer sa mission. La proclamation de l'article 2 TUE synthétise des textes fondateurs qui rattachent les valeurs énoncées aux valeurs universelles dans le cadre d'une affirmation progressive d'une identité européenne. Ainsi, parmi d'autres textes, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, souligne que le modèle de démocratie libérale renvoie inéluctablement aux « *valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité* ». De même, le préambule du Traité sur l'Union européenne affirme que la reprise des valeurs universelles se rattache « *aux héritages religieux et humanistes de l'Europe* ». La déclaration sur l'identité européenne, adoptée à Copenhague, en 1973, précise que cette identité s'agrège à des valeurs d'ordre juridique, politique et moral « *dont les États membres sont désireux d'assurer le respect* ». Le rapport Tindemans (1975) affirme que « *l'Europe doit construire un type de société qui lui soit propre et qui*

reflète les valeurs qui sont à la fois l'héritage et la création commune de ses peuples ».

Le long processus de recherche et d'affirmation identitaire remonte donc aux premières démarches vers une construction européenne après la fin de la seconde guerre mondiale. Il définit peu à peu les contours de l'identité européenne à travers la revendication de valeurs issues d'un héritage propre au continent européen. Les valeurs proclamées par l'article 2 TUE se rattachent donc inéluctablement aux valeurs universelles, mais elles s'inscrivent aussi dans un cadre plus spécifique, celui d'une identité européenne fondée sur un héritage et une histoire du continent européen.

Les valeurs fondamentales proclamées par les Communautés européennes puis par l'Union européenne ne sont pas seulement les bases de l'ordre juridique, politique ou philosophique, elles constituent des références sous-jacentes pour l'ordre économique. Tous les objectifs de l'intégration économique ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'un État de droit, du respect de la dignité humaine, du respect des droits de l'Homme... Peut-on, par exemple, garantir une concurrence non faussée (article 3 du traité instituant la Communauté économique européenne) sans référence directe aux principes de liberté et d'égalité ? De même, l'objectif de « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » (article 2 du même traité) repose sur le pluralisme, la non-discrimination et la solidarité mentionnés dans l'article 2 TUE.

Toute dérive, directe ou indirecte, par rapport à ces principes fondateurs entraînant des États membres vers la démocratie illibérale est donc proscrite par les traités européens et les références, explicites ou implicites, qu'ils comportent. Ces exigences, maintes fois confirmées, deviennent plus directement contraignantes dans le cadre des procédures d'élargissement des Communautés et de l'Union européenne.

1.2. Les contrôles exercés dans le cadre des procédures d'adhésion à l'Union européenne

L'aire géographique de l'intégration européenne s'inscrit, depuis plus d'un demi-siècle, dans une géométrie variable. Limitée, à l'origine, à six États, cette "petite Europe" a pu être opposée à la vision maximaliste du continent (de l'Atlantique à l'Oural). La capacité d'attraction de la construction européenne s'est développée dans une longue succession d'élargissements : 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013. On passe, ainsi, de l'Europe des six à une Union européenne des vingt-huit. Le référendum britannique de juin 2016 pour une sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne (Brexit) a cependant rappelé que cette longue évolution n'était pas obligatoirement à sens unique. Les élargissements successifs posent, en regard du modèle de démocratie libérale, différentes interrogations : quelle est la "qualité" des candidatures ? N'y a-t-il pas un risque de moindre homogénéité dans une Union élargie par rapport aux valeurs fondamentales ? Les institutions européennes définies, à l'origine, dans le cadre restreint des six États membres sont-elles toujours pertinentes et efficaces dans une Europe à vingt-huit ou à vingt-sept ? Les objectifs économiques ambitieux retenus pour un nombre restreint d'États membres (Union économique et monétaire, gestion macro-économique commune, transferts de solidarité par la mécanique des fonds structurels...) sont-ils toujours réalisables ?

La balance entre avantages et risques des élargissements a fait l'objet d'innombrables controverses qui ont conduit, *in fine*, à un renforcement des contrôles sur les candidatures et à l'élaboration de critères d'adhésion de plus en plus précis. Le risque d'une remise en cause des fondements de l'Union européenne est apparu limité dans le cadre des premiers élargissements (jusqu'en 1986). Les nouveaux adhérents partageaient, dans cette première phase d'élargissement, une civilisation européenne fondée sur une large convergence au niveau des valeurs fondamentales et une tradition démocratique confirmée (le retour à la démocratie a été un préalable à l'adhésion pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal). L'intérêt d'accueillir de nouveaux membres

l'emportait, manifestement dans cette phase, sur les risques encourus pour la préservation du modèle de démocratie libérale. On soulignait même le renforcement mutuel des deux catégories de membres, anciens membres et nouveaux adhérents, entraînés dans une dynamique de l'intégration. Il suffisait, pensait-on, de proclamer que le respect des valeurs fondamentales et la pratique effective de la démocratie constituaient des préalables pour toute candidature à l'adhésion. C'est ce que rappelle explicitement l'article 49 TUE relatif aux demandes d'adhésion : « *L'État candidat doit respecter les valeurs fondamentales de l'Union européenne et s'engager à les promouvoir* ».

L'élargissement de 2004 vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECOS) s'inscrit dans un contexte différent. Deux interrogations majeures apparaissent : sous le joug du communisme depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la chute du mur de Berlin, ces pays ont perdu, pendant près d'un demi-siècle, toute référence ou pratique de la démocratie libérale. Ils ont, d'autre part, un retard économique très important et n'ont pas achevé dans des conditions satisfaisantes une totale transition vers l'économie de marché. Cette situation spécifique est clairement analysée dans la plupart des documents des institutions européennes. Ainsi, dans l'Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large¹, la Commission européenne affirme que l'extension de l'Union vers 100 millions de nouveaux citoyens pourrait donner un nouvel élan à l'intégration européenne. Mais la Commission souligne également que, malgré les énormes efforts entrepris par ces pays, leur intégration dans les structures et programmes existants constitue une tâche très délicate en raison de leurs multiples retards économiques et des exigences sur les pratiques démocratiques.

Dans ce contexte, l'Union européenne a apporté, à partir de 1991, dans le cadre de la préparation des élargissements vers les PECOS, une aide importante à ces pays en élaborant une stratégie de pré-adhésion. Le Conseil européen de Copenhague, les 21 et 22 juin 1993, a défini des critères d'adhésion et précisé que les pays d'Europe centrale pourraient devenir membres de l'Union dès qu'ils

1 /*COM/97/2000 final - Agenda 2000 - Vol. I : Pour une union plus forte et plus large - Vol. II: Le défi de l'élargissement.

seraient en mesure de remplir les obligations qui en découlent en réunissant les conditions économiques et politiques requises.

Cependant, dans le contexte géopolitique européen de cette période (disparition de l'URSS, chute du mur de Berlin), la priorité "d'arrimer" les Pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne l'emportait sur les risques d'hétérogénéité liés à ce type d'élargissement. Il suffira, sur ce point, de citer une déclaration du chancelier allemand Helmut Kohl qui affirmait, dès 1994, « *Pour nous allemands, il est absolument inimaginable que la frontière occidentale de la Pologne demeure longtemps la frontière orientale de l'Union européenne* ».

Contrepoint de cette option géopolitique conduisant à des élargissements rapides vers l'Europe centrale et orientale en 2004, 2007 et 2013, qualifiés par certains d'élargissements à marche forcée, une forte hétérogénéité va apparaître et persister entre anciens et nouveaux membres de l'Union européenne élargie. Les nouveaux membres ont, certes, adopté, par leur adhésion, le modèle de démocratie libérale de l'UE mais, en raison de leur histoire particulière (un demi-siècle de collectivisme), ils auront des difficultés à intégrer toutes les implications du nouveau modèle de référence. Et, face aux difficultés économiques qu'ils rencontreront, ils n'excluront pas de recourir à certaines pratiques illibérales après leur admission à l'UE.

2. Une stratégie défensive de l'Union européenne contre les résurgences de l'illibéralisme

Toute apparition ou résurgence de l'illibéralisme dans un État membre entraîne l'Union européenne vers une stratégie défensive qui se concrétise dans des procédures spécifiques pouvant aller jusqu'à des sanctions contre les États membres mis en cause sur ce point. L'objectif final reste néanmoins plus ambitieux, il vise l'éradication des causes de l'illibéralisme. On analysera les modalités du retour de l'illibéralisme (2.1.) pour préciser, ensuite, les options de l'Union européenne face à une telle évolution (2.2.).

2.1. Une résurgence multiforme de l'illibéralisme au sein de l'Union européenne

En dépit des multiples proclamations concernant les valeurs fondamentales qui sous-tendent le modèle de démocratie libérale dans l'Union européenne et des contrôles exercés sur une pleine adéquation à cet ensemble des nouveaux membres de l'UE (notamment lors des élargissements de 2004, 2007, et 2013), l'on ne peut que constater un retour de l'illibéralisme au coeur de l'Union européenne au cours des quinze dernières années. Ce retour s'instille de façon diffuse et progressive, souvent à travers les réactions aux difficultés politiques, économiques et sociales de différents États membres, non seulement dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi pour des fractions croissantes de l'opinion dans des États membres fondateurs de l'intégration européenne (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas) ou encore dans les États membres ayant adhéré ultérieurement (Autriche, Finlande). Résurgences et affichages de l'illibéralisme s'inscrivent principalement dans deux directions, recherche d'une protection économique et affirmation identitaire.

2.1.1. Résurgences de l'illibéralisme sous couvert de protectionnisme

L'illibéralisme s'affirme, tout d'abord, dans la recherche d'un nouveau protectionnisme face au libre-échange européen et à la mondialisation. Ces deux éléments majeurs de l'évolution du continent au cours des dernières décennies ont abouti à des résultats significatifs en termes de croissance et de développement économique global. Mais, ces résultats largement positifs, sont, aujourd'hui, contestés et considérés par certains comme source d'injustice, creusant les inégalités pour tous ceux qui ont été mal préparés à ces profondes transformations. Cette approche, critique, s'étend à l'ensemble du modèle libéral qui ne serait plus compatible avec une véritable démocratie. L'Organisation mondiale du commerce, les traités fondant l'intégration européenne, les accords régionaux de libre-échange entre l'Union européenne et différentes parties du monde qui visent à supprimer les obstacles au commerce et à réaliser l'harmonisation des normes entre les parties, sont dénoncés comme des menaces directes qui aboutiraient à réduire ou supprimer les droits des citoyens sur la consommation, l'agriculture, l'alimentation, la santé, l'environnement ...

Face à cette évolution, l'illibéralisme est présenté comme modèle alternatif érigeant un protectionnisme correcteur en fonction des spécificités de chaque pays.

Les pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré à l'Union européenne depuis 2004 peuvent être particulièrement sensibles au protectionnisme préconisé par l'illibéralisme qui est présenté comme indispensable pour leur survie au sein de l'Union européenne en fonction de la spécificité de leur situation au sein de ce vaste ensemble. Quinze ans après leur adhésion, ils peuvent avoir le sentiment d'être restés cantonnés à la périphérie de l'Union. On peut rappeler, à cet égard, que la transition vers l'économie de marché s'est déroulée de façon chaotique et a laissé beaucoup de séquelles dans les structures économiques et l'organisation de la gouvernance publique de ces différents pays après leur adhésion à l'Union européenne.

Parallèlement aux critiques du libre-échange mondial, le protectionnisme illibéral dénonce les contraintes particulières qui pénalisent les PECOS dans le cadre du libre-échange à l'intérieur de l'Union européenne. Dans ce vaste ensemble régional d'une trentaine de pays européens, les PECOS cumuleraient, au plan économique, une faiblesse de leurs avantages comparatifs et, au plan sociétal, les "désavantages comparatifs" hérités de leur histoire particulière. Le protectionnisme illibéral dénonce, tout d'abord, la faiblesse des avantages comparatifs pour les nouveaux adhérents. Ces avantages se limiteraient, pour l'essentiel, à des taux de salaires très inférieurs aux moyennes européennes, entraînant les spécialisations productives vers des industries à haut coefficient de main d'oeuvre, condamnant les niveaux de vie de la majorité de la population à la stagnation. L'illibéralisme dénonce, par ailleurs, la mainmise des multinationales européennes et mondiales sur les fleurons des structures productives nationales en Europe centrale. Des privatisations particulièrement opaques pendant la transition vers l'économie de marché n'auraient pas permis d'assurer les orientations prioritaires du développement économique national, conduisant inéluctablement à une marginalisation des PECOS au sein de l'Union européenne. Ces privatisations, souvent effectuées au profit des anciennes élites communistes, auraient transformé le pouvoir politique de la période collectiviste en pouvoir économique recouvert du voile de la démocratie mais toujours soumis aux réseaux d'influence trois décennies après la chute du mur de Berlin. Au total, en dépit de l'adhésion à l'Union européenne en 2004, 2007 et 2013, la croissance économique rapide des PECOS aurait coexisté avec une forte polarisation sociale et le maintien d'un taux élevé de pauvreté pour la majorité de la population de ces pays. De ce fait, l'adhésion à l'Union européenne serait alors perçue comme peu satisfaisante pour une grande partie de la population rendue plus sensible à un modèle illibéral proposant une meilleure protection pour le plus grand nombre dans le cadre d'une nouvelle affirmation identitaire.

2.1.2. Résurgences de l'illibéralisme sous couvert d'affirmation identitaire

Dans son discours du 27 août 2018 devant les ambassadeurs de France, le Président Macron reconnaissait que les difficultés de l'Union européenne face aux mouvements migratoires de grande ampleur résultaient d'un affaiblissement du rêve européen et d'une sous-estimation de l'identité profonde des peuples et de leur imaginaire. L'affirmation identitaire ne recouvre pas toujours les mêmes valeurs en Europe de l'ouest et en Europe centrale, même si les deux régions proclament leur attachement aux valeurs fondamentales. Au multiculturalisme, à l'universalisme et au mondialisme affichés par l'Europe de l'ouest, les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'Union européenne opposent identité culturelle, nationalisme, spiritualité et considèrent que les références retenues par l'Europe de l'ouest sont suicidaires. Le dialogue s'avère donc particulièrement difficile. Il bute sur des incompréhensions à travers des références différentes. D'autant que le poids de l'histoire, depuis le début du XXe siècle, a créé dans plusieurs pays d'Europe centrale un profond malaise identitaire. La Hongrie, pays où fleurit l'illibéralisme, serait, pour certains historiens, un pays hanté par l'angoisse de sa disparition et obsédé par sa survie, polarisé sur les risques de remplacement de la population autochtone par les vagues migratoires incontrôlées. Le poids de l'histoire pour ce pays, depuis un siècle, s'avère, en effet, traumatisant. En 1920, le traité de Trianon imposé par la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis a amputé le territoire Hongrois des deux tiers. De ce fait, aujourd'hui, trois millions de hongrois vivent dans ces territoires perdus. Le gouvernement Orbán leur a octroyé dans son schéma illibéral un droit à la citoyenneté ! Plus récemment, un million de Hongrois ont quitté ce pays depuis 1990 alors que la population totale hongroise n'atteint pas les dix millions. L'effondrement de la démographie crée, dans ces conditions, une angoisse sur les risques de dilution dans un vaste ensemble européen mondialisé.

Ces héritages de l'histoire, ces contraintes géopolitiques, cette prégnance d'une identité propre à chaque peuple, autorisent-elles le premier ministre Viktor Orbán à récuser, dans son discours du 26 juillet 2014, le modèle de démocratie libérale de l'Union européenne ? « *Nous prenons nos distances avec les dogmes*

de l'Europe de l'ouest, nous nous en affranchissons. Nous devons abandonner les méthodes et les principes libéraux qui organisent la société ». On est, à l'évidence, bien loin de l'horizon radieux que Vaclav Havel, alors président de ce qui était encore la Tchécoslovaquie, évoquait, le 9 mai 1991, pour l'adhésion des pays d'Europe centrale aux valeurs fondamentales de l'Union européenne : « En reconnaissant aujourd'hui que nous appartenons à ce qu'on appelle "l'Ouest", nous reconnaissons d'abord une certaine civilisation, une certaine culture politique, certains principes universels, des valeurs intellectuelles et spirituelles, pas seulement l'existence de voisins plus riches. Ce n'est pas une civilisation, une culture et un ensemble de valeurs pour lesquels on se serait subitement pris de passion après la chute du communisme, ce sont une civilisation, une culture et un ensemble de valeurs que nous considérons comme les nôtres, parce que, à travers les siècles, nous avons contribué à leur création. Ce n'est pas une fascination pour un autre monde. Au contraire, c'est une volonté, après des décennies où nous nous étions égarés, de reprendre le chemin qui fut, autrefois, aussi le nôtre ». En totale opposition avec l'idéal proclamé par Vaclav Havel, le rejet du modèle de démocratie libérale par Viktor Orbán oublie ces références communes à l'ensemble de l'Europe. L'opposition se cristallise sur un rapport à une identité nationale refusant l'intégration des valeurs communes.

L'ampleur des divergences s'est manifestée sur différentes questions essentielles concernant l'État de droit, la démocratie et les valeurs fondamentales. Elle a connu un rebondissement spectaculaire à travers la gestion de la crise migratoire de ces dernières années. Le groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), dans sa réunion du 4 septembre 2015, refuse catégoriquement le partage des charges au niveau européen pour l'accueil des migrants. Ces quatre États, membres de l'Union européenne, invoquent les craintes d'une "invasion", mettant en exergue les risques d'un "grand remplacement" des populations européennes par l'immigration, soulignant également les menaces visant "l'identité chrétienne" pour refuser tout accueil dans le cadre de quotas par pays fixés au niveau européen. Ces pays d'Europe centrale s'engagent, d'autre part, dans les mesures nationales les plus strictes pouvant aller jusqu'à la construction de murs, pour répondre

à l'afflux des migrants. Par ces refus catégoriques, les pays du groupe de Visegrad mettent en échec l'ensemble d'une politique migratoire européenne commune patiemment élaborée au cours des vingt dernières années. L'accord de Schengen et la Convention du même nom avaient, en 1985, créé dans la Communauté européenne un espace sans frontières en supprimant les contrôles systématiques aux frontières des États membres. Le traité de Maastricht avait transféré une partie des compétences régaliennes des États membres aux institutions communautaires, notamment pour l'asile et l'immigration. Le traité d'Amsterdam confirmera cette évolution en précisant un régime de compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres. Enfin, le traité de Lisbonne avait précisé, dans un article 79, que l'Union européenne développe une « *politique commune d'immigration* ». C'est la globalité de cette construction élaborant une politique commune d'asile et d'immigration dans l'ensemble de l'Union européenne que rejettent les États membres du groupe de Visegrad en invoquant la préservation indispensable de leurs identités et de leurs cultures nationales. Le refus des disciplines communes pour l'accueil des populations étrangères conduit donc à une véritable fracture au sein de l'UE entre l'est et l'ouest de l'Europe.

Le Conseil européen du 28 juin 2018 qui avait pour ambition de réduire cette fracture n'a pas, en dépit des apparences diplomatiques, atteint son objectif. Le prétendu accord des 28 sur la gestion commune de la crise migratoire ne saurait masquer les limites des résultats. Les conclusions du Conseil européen² précisent, en effet, que la création de « centres contrôlés » et la répartition des migrants entre États membres sont réalisées « sur une base volontaire ». La réforme du Règlement dit de « Dublin » sur les demandes d'asile, pierre angulaire de la crise européenne, est repoussé *sine die*. D. Tusk, président du Conseil européen, reconnaissait que la mise en œuvre de l'accord serait délicate et qu'il était beaucoup trop tôt pour parler d'un succès.

2 « Sur le territoire de l'UE, les personnes secourues, conformément au droit international, devraient être prises en charge sur la base d'un effort partagé, par un transfert dans des centres contrôlés établis dans des États membres, uniquement sur une base volontaire, où un traitement rapide et sûr permettrait, avec le soutien total de l'UE, de distinguer les migrants en situation irrégulière, qui feront l'objet d'un retour, des personnes ayant besoin d'une protection internationale, auxquelles le principe de solidarité s'appliquerait. Toutes les mesures dans le contexte de ces centres contrôlés, y compris la relocalisation et la réinstallation, s'entendent sur une base volontaire ». Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, EUCO 9/18, point 6

Cette limitation des résultats était inéluctable puisque V. Orbán avait précisé, sans la moindre équivoque, dix jours avant le Conseil européen (discours du 16 juin 2018) l'opposition du Groupe de Visegrad à une gestion européenne des flux migratoires. *« Peut-il y avoir un compromis dans le débat sur les migrants ? Non - et il n'en est nul besoin. Il y a des questions sur lesquelles il n'y aura jamais d'accord. L'immigration est l'une d'elles. A notre connaissance, aucun document ne dispose que, pour rejoindre l'UE, il faut être un pays d'immigration. C'est pour cela qu'il existe des pays d'immigration au sein de l'UE, où les migrants sont les bienvenus, où les gens veulent se mêler à eux, et où ils veulent les intégrer. Et il y a des pays qui ne veulent pas de migrants, qui ne veulent pas se mêler à eux, et où leur intégration est donc hors de question. Dans ce type de situation, ce n'est pas de compromis qu'on a besoin, mais de tolérance. Nous tolérons que certains pays de l'espace Schengen admettent des migrants. Parallèlement, ils devraient tolérer le fait que nous, nous n'en voulons pas. Ils doivent nous manifester le respect dû aux États membres ».*

2.2. Les options ouvertes à l'Union européenne face au modèle de démocratie illibérale

À partir du stade où l'on dépasse de simples résurgences de l'illibéralisme pour le présenter comme un modèle alternatif apparaît le risque d'un clivage fondamental au sein de l'Union européenne entre la démocratie libérale telle qu'elle fonctionne et la démocratie illibérale telle qu'elle émerge. Le défi pour l'Union européenne est de prévenir un tel clivage qui n'est pas envisageable sans une profonde remise en cause et du fonctionnement et de l'avenir de l'UE. On opposera, dans cette problématique, la voie illusoire des sanctions à la recherche d'un nouveau consensus sur les valeurs fondamentales de l'Union européenne.

2.2.1. La voie illusoire des sanctions pour combattre les dérives illibérales

Cette voie a été retenue par différents textes de l'Union européenne. Elle s'avère, cependant, difficile à mettre en œuvre, d'une efficacité très relative et d'une opportunité qui peut apparaître contestable. Il ne s'agit pas de **contraindre** les États membres au respect des valeurs fondamentales, mais de les **convaincre** d'y adhérer totalement.

L'article 7 TUE, synthétisant les traités antérieurs, prévoit différents mécanismes de surveillance politique contre le risque clair de violation grave par un État membre des valeurs fondamentales de l'Union européenne et prévoit une procédure de constatation d'une violation grave et persistante de ces valeurs. L'article 7 énonce, par ailleurs, différents types de sanctions contre un État membre suspecté de dérives illibérales : mise sous surveillance, suspension des relations bilatérales avec les autres États membres, suspension de certains droits y compris les droits de vote au Conseil etc....

Mais, la plupart de ces procédures restent contraintes par la règle de l'unanimité et leur mise en œuvre n'a pas démontré une particulière efficacité. Ainsi en est-il des mesures engagées, au début de l'année 2000, contre l'Autriche. A la suite du scrutin législatif d'octobre 1999, l'arrivée au pouvoir du FPÖ dirigé par Jörg Haider conduit les quatorze autres États membres de l'Union européenne à estimer que le gouvernement autrichien ne respectait plus les valeurs fondamentales de l'Europe. Ils décident, en conséquence, le 31 janvier 2000, à titre de sanction, de suspendre leurs relations bilatérales avec l'Autriche. Dans une déclaration du 1er février 2000, la Commission européenne « *prend note de la déclaration du 31 janvier de la présidence portugaise au nom de 14 États membres de l'Union européenne et partage les préoccupations qui la fondent* ». La Commission « *continuera d'accomplir son devoir de gardienne des normes et valeurs énoncées dans les traités* ». Ces sanctions vont être levées, le 19 septembre 2000, à la suite d'un rapport de trois sages constatant que le gouvernement autrichien ne remettait pas en cause les valeurs fondamentales de l'Union européenne.

On reste quelque peu interloqué face au déroulement et au dénouement de cette action de défense des valeurs fondamentales de l'UE. L'issue de la procédure, en définitive, est déterminée par l'avis de trois sages mandatés, cinq mois après le lancement des sanctions. N'aurait-il pas été plus judicieux, dans ces conditions, de solliciter l'avis des sages au début de la procédure, voire avant même son lancement ? Cela aurait, à tout le moins, permis d'éviter aux institutions européennes et aux États membres d'endosser la responsabilité d'une rodomontade qui s'est avérée inefficace, inappropriée et donc intenable. Ce genre de situation est toujours regrettable et particulièrement dangereuse quand les valeurs fondamentales sont en cause... C'est, sans doute, par référence à ce "brillant précédent" que personne n'envisage de relancer, en 2018, ce type de procédure contre la coalition autrichienne au pouvoir à Vienne ... alors que la coloration politique de la coalition en place n'est pas sensiblement différente de celle qui a suscité tant d'émois en janvier 2000. Les différentes procédures de sanction et de surveillance engagées par la Commission européenne, notamment celles visant la Pologne et la Hongrie sur l'État de droit et l'indépendance de la justice n'ont, pour l'heure, pas abouti au moindre résultat concret.

Certes, après les réformes du Conseil national de la magistrature et de la Cour suprême arrêtées en Pologne (décembre 2017), la Commission européenne engage-t-elle sans délais la procédure de l'article 7 TUE contre ce pays pour risque grave de violation de l'État de droit. Et, début juillet 2018, une procédure d'infraction est lancée à l'encontre de la loi sur la Cour suprême polonaise. Cette vigilance de la Commission européenne ne peut masquer les difficultés d'aboutir concrètement à des sanctions, l'unanimité étant requise et le groupe de Visegrad ayant clairement marqué son opposition à de telles décisions.

Sur un plan global, il semble donc que les procédures de sanction conduisent, le plus souvent, à des impasses. Leur résultat le plus visible est d'exacerber les conflits et oppositions soit entre États membres, soit entre certains États membres et institutions européennes. Les sanctions peuvent même s'avérer contre-productives : elles fournissent, dans tous les cas, un précieux renfort à l'argumentaire des populismes anti-européens qui vont développer, à cette

occasion, la rhétorique d'une victimisation des États sanctionnés et imputer à ces mécanismes de sanction la responsabilité de toutes les difficultés constatées au niveau national... N'oublions pas, en effet, que, de tous temps, l'intégration européenne a été promue par ses détracteurs au "statut" de bouc émissaire de premier rang en lui imputant différentes responsabilités qui lui étaient, en fait, totalement étrangères... Enfin, dans les cas les plus critiques, les sanctions ne risquent-elles pas de provoquer un basculement définitif vers l'illibéralisme de certains États membres ayant déjà affiché une certaine appétence pour une telle évolution ? Au total, la voie des sanctions, en dépit des apparences, paraît plus illusoire que réaliste et efficace pour assurer le respect des valeurs fondamentales de l'UE par des États membres récalcitrants.

En dépit de ce constat, la Commission européenne ne renonce cependant pas à l'idée de contraindre les États membres au respect du modèle de démocratie libérale. Une nouvelle approche du problème est amorcée via la conditionnalité qui serait imposée pour bénéficier des subsides dispensés par les fonds structurels européens. Dans ses premières propositions (Communiqué de presse du 2 mai 2018) pour la restructuration du budget européen après le départ de la Grande-Bretagne, la Commission envisage d'ériger en règle d'or la conditionnalité politique pour garantir le respect des valeurs fondamentales de l'UE à l'aune du versement (ou du non-versement) des milliards d'euros véhiculés par les fonds structurels européens. Cette proposition entraîne un profond changement dans les structures et objectifs de l'UE. L'éligibilité au bénéfice de fonds structurels a toujours reposé sur des critères objectifs (administratifs, économiques, sociaux) et non sur une conditionnalité politique. Un tel bouleversement suscite nombre d'interrogations. Au plan des principes, n'est-il pas regrettable de s'engager sur la voie d'un marchandage de ce type ? Une véritable adhésion aux valeurs fondamentales de l'UE ne peut pas, à l'évidence, reposer sur le versement de quelques milliards d'euros ! Tout malentendu, toute équivoque sur ce point, accumulera, nous semble-t-il, de lourds nuages pour l'avenir. Par cette proposition, totalement inédite jusqu'en 2018, les "technocrates apatrides" de Bruxelles posent une nouvelle incertitude concernant la nature et l'essence de la relation entre les États membres de l'UE

et les institutions européennes. On ne peut occulter l'antinomie fondamentale entre l'organisation qui entend être une "Union" et la pratique systématique à l'intérieur de cette "Union" des mécanismes de sanction. Quel peut être le sens, la cohérence, la dynamique d'un ensemble regroupant des membres dont certains respecteraient les valeurs fondamentales de cet ensemble et des membres récalcitrants sur ce point essentiel qui ne seraient maintenus dans le groupement qu'à coups de sanctions ?

2.2.2. Le dilemme de l'Union européenne face au développement de l'illibéralisme : comment maintenir l'unité de l'UE ?

Face à la persistance et au développement de l'illibéralisme, par-delà les mécanismes de sanction dont l'efficacité reste à démontrer, le maintien de l'unité de l'Union européenne devient un impératif de premier rang. Le débat porte sur les voies et la conception de l'intégration européenne.

Synthétisons, dans ce vaste débat, nos conclusions autour de deux questions : quel est le danger réel de l'illibéralisme pour l'avenir de l'UE ? Comment gérer les pulsions d'illibéralisme dans un nombre croissant d'États membres de l'Union européenne ?

a. L'illibéralisme, danger réel pour l'avenir de l'UE ?

Longtemps considérées comme marginales au sein de l'Union européenne, les dérives illibérales connaissent des développements plus importants au cours des dernières années tant dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (regroupant près de cent millions d'habitants) que dans les États membres fondateurs de l'intégration européenne (après l'irruption de l'AFD en Allemagne, l'Italie de 2018 voit apparaître une coalition hétéroclite anti-système et anti-européenne regroupant la Ligue et le Mouvement cinq étoiles). L'évaluation du risque réel lié au développement de l'illibéralisme conduit, cependant, à distinguer ce qui relève de l'affichage du discours politique et l'action concrète des gouvernements. Le risque devient, toutefois, systémique pour l'UE quand

l'illibéralisme, au-delà des dérives ponctuelles qu'il véhicule, s'invite comme modèle alternatif pour remplacer la démocratie libérale. Le maintien de l'unité de l'Union européenne est, alors, clairement posé. N'est-il pas significatif, à cet égard, de constater, en avril 2018, qu'après l'éclatante victoire électorale de V. Orbán en Hongrie (troisième victoire consécutive aux élections législatives avec près de 49% des suffrages et 2/3 des sièges au parlement) le président du Conseil européen, Donald Tusk, demande, dans un message adressé au vainqueur de ce scrutin, de « *contribuer à maintenir l'unité de l'Union européenne* » ? Il est, de fait, primordial d'éviter une fracture entre, d'une part, un libéralisme jugé trop peu démocratique, gouverné au nom des traités par les technocrates et les juges et, d'un autre côté, les pulsions de la démocratie illibérale rejetant en bloc les juges et la technocratie. L'Union européenne peut-elle éviter le risque de se déliter au niveau de ses valeurs fondamentales ? L'analyse de Yasha Mounk³ souligne que les démocraties occidentales ne sont pas immuables et que la montée en puissance des partis dits « populistes » n'est pas conjoncturelle mais constitue le symptôme d'une crise profonde de notre système politique en voie de « déconsolidation ». Cette crise de la démocratie libérale s'expliquerait, selon Mounk, par de multiples facteurs : la stagnation économique qui annihile la promesse du progrès, la dérive juridique et technocratique de la politique qui reflète de moins en moins les opinions de la majorité, l'impact des réseaux sociaux qui court-circuite les médias, l'immigration de masse qui menace les cohésions nationales.

b. Comment gérer les pulsions d'illibéralisme dans un nombre croissant d'États membres de l'Union ?

Il convient, en premier lieu, d'éviter les conflits sectoriels de court terme entre États membres ou entre certains États membres et les institutions européennes. Ces conflits ne produisent que des perdants, d'autant qu'ils sont amplifiés et/ou déformés par les différentes formes de populisme et par le tintamarre médiatique caractéristique de notre époque. On ne saurait, par ailleurs, se

3 Dans son récent ouvrage *Le peuple contre la démocratie*, éditions de l'Observatoire, Paris, 2018.

limiter à “diaboliser” des dirigeants démocratiquement élus. C’est avec eux, par-delà les clivages politiques ou philosophiques traditionnels, qu’un véritable dialogue visant à obtenir un consensus effectif sur les valeurs fondamentales de l’Union européenne doit être engagé dans une perspective de moyen et de long terme. La déclaration des vingt-huit chefs d’État ou de gouvernement du 25 mars 2017 marquant le sixantième anniversaire du Traité de Rome tente de masquer les divisions qui opposent les européens de l’Ouest à ceux d’Europe centrale en invoquant non plus une Europe à plusieurs vitesses, mais une « *Europe à des rythmes différents* ». Une perspective de moyen ou de long terme est sans doute nécessaire pour parvenir à une convergence effective de tous les États membres sur les valeurs fondamentales de l’UE. Ne faut-il pas, en ce cas particulier comme en beaucoup d’autres, laisser du temps au temps pour ne pas entraver la longue et parfois difficile marche de certains États membres de l’Union européenne vers une totale adhésion aux valeurs fondamentales de cet ensemble ? La Commission européenne semble prendre conscience de cette nécessité. En mai 2018, face à la crise politique italienne, le Commissaire européen à l’économie et aux finances P. Moscovici rappelait qu’il convenait de respecter « *la légitimité démocratique et les rythmes démocratiques* ».

Réintroduire une perspective de long terme dans la problématique n’est pas un prétexte pour justifier l’inaction. Si, selon la formulation proposée par l’ancien ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine⁴, le populisme n’est que « *le sous-produit de l’incapacité des élites à convaincre* », il conviendrait d’attaquer les différentes formes de populisme anti-européen sur leurs propres terrains. Au-delà des institutions nationales, ce sont, en effet, les **peuples** qu’il faut convaincre de l’importance et de l’utilité des valeurs fondamentales de l’UE.

4 Dans son dernier ouvrage « Comptes à rebours » (Fayard, 2018), H. Védrine apporte d’utiles précisions sur la problématique de la crise migratoire en Europe : 1. L’explosion démographique avec les migrations qui en découlent fait partie des comptes à rebours qui bouleversent le monde. 2. Les pays où les gens veulent aller pour vivre mieux ne peuvent pas se fermer. 3. L’idée « d’ouverture totale » d’un monde sans frontières est irresponsable car elle entraînerait une explosion des sociétés. 4. Il faut, entre les deux extrêmes, gérer les flux, question de bon sens et de quantités avant d’être une question de valeurs. 5. En définitive, le contrôle des flux migratoires est la seule solution pour sauver l’asile et éviter la colère des peuples.

Par cette action de terrain on éviterait, sans doute, que certains verdicts sortis des urnes nationales ne se transforment, comme trop souvent aujourd'hui, en menaces directes remettant en cause le modèle de démocratie libérale de l'Union européenne. Cette nouvelle approche de la perception et de la défense des fondements de l'UE permettrait de réagir face à la crise politique majeure ouverte en Italie par le scrutin du 4 mars 2018, de mieux préparer les élections européennes prévues au printemps 2019 et d'éviter pour l'Union européenne le développement d'une des pires crises de son histoire.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourrinet (J.) (*dir.*) « Les frontières extérieures de l'Union européenne contrôle des échanges / stratégie internationale de l'Union », ed. UIEM 2017.
- Commission Européenne COM/97/2000 final, Agenda 2000 - Vol. I : Pour une union plus forte et plus large - Vol. II : Le défi de l'élargissement.
- Fatin-Rouge Stefanini (M.), Levade (A.), Mehdi (R.), Michel (V.) (*dir.*) L'identité à la croisée des États et de l'Europe : Quels sens ? Quelles fonctions ? Bruylant, Bruxelles, collection « A la croisée des droits », 2015.
- Fratila (C.A) « Combien d'Europe(s) à l'intérieur de l'Union européenne ? Clivages culturels et décalages économiques », RIELF, Revue internationale des économistes de la langue française, vol. 2, 2017/2.
- Graf Vitzthum (W) et Pina (M) (*dir.*) L'identité de l'Europe, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2002.
- Labayle (S.) « Les valeurs de l'Union européenne », Thèse pour le doctorat en droit public, Aix-Marseille Université, décembre 2016.
- Le Rider (J.), Levrat (N.) (*dir.*) La crise autrichienne de la culture politique européenne, P.I.E, Bruxelles, Berne, 2004.
- Mink (G.) L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme politique, *Politique étrangère*, 2016.
- Mouk (Y.), Le peuple contre la démocratie, Edition de l'Observatoire, Paris, 2018.
- Pons (F.) « Hongrie, l'angoisse de la disparition », coll. L'âme des peuples, Nevicata 2016.
- Rupnik (J.) « Les européens face à l'élargissement : perceptions, acteurs, enjeux », Presse de sciences-po Paris, collection académique, 2004.
- Vedrine (H.), Comptes à rebours, Fayard, 2018.
- zakaria (F.) De la démocratie illibérale, Gallimard, « Le débat » 1998/2