

Cycle des Grandes conférences européennes Jean Rey

Discours d'ouverture de la conférence du 27 octobre 2016 :

L'Union européenne ou la désunion des valeurs ?

Frédéric BOUHON
Chargé de cours à l'ULg

et

Jonathan WILDEMEERSCH
Maître de conférence et assistant à l'ULg
Référéndaire à la Cour de justice de l'UE

[Partie de FB]

Monsieur le Ministre de la Justice, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères,

Chers Collègues,

Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

Nous tenons tout d'abord à remercier à notre tour nos deux prestigieux conférenciers, qui ont accepté de venir évoquer devant une assemblée nombreuse quelques thèmes d'actualité, parfois délicats, qui concernent leurs pays, mais aussi – plus largement – l'Union européenne. Nous sommes par ailleurs très honorés d'avoir été invités par les organisateurs de cette conférence à prononcer, à titre liminaire, quelques mots pour introduire le débat et adresser une série de questions à nos invités.

Ce soir, nous avons la chance de recevoir de hauts représentants de deux États membres de l'Union européenne qui font partie de ce qu'on appelle parfois la « Nouvelle Europe », par opposition à la « Vieille Europe » dont le centre de gravité se situe plus à l'Ouest. Cette « Nouvelle Europe », plus jeune démographiquement et démocratiquement, fascine bon nombre d'observateurs, notamment parce qu'elle paraît se reposer moins sur ses acquis et être plus disposée à embrasser l'avenir.

Les nations occidentales font alors parfois figure de vieillards, assis sur un banc et occupés à regarder les jeunes passants, qu'ils ne comprennent pas, dans une posture qui mêle la nostalgie et l'inquiétude.

La nostalgie est bien présente au sein des vieilles nations d'Europe, où tant les gouvernements que les populations ont tendance à regarder dans le rétroviseur, vers des époques plus fastes, notamment sur les plans politique et économique.

Mais l'inquiétude est un sentiment bien présent aussi. Elle se nourrit de nombreux facteurs qu'il n'y a pas lieu d'évoquer systématiquement ici.

Nous ferions de la langue de bois – et nous ne voulons ni ne pouvons en faire à l'Université – si nous ne rappelions pas que cette inquiétude porte notamment sur les évolutions politiques que connaissent certains États d'Europe centrale, notamment ceux du groupe de Visegrád, que forment la Hongrie et la Pologne, avec la Tchéquie et la Slovaquie.

Ce sentiment se reflète notamment à travers les titres choisis par les organes de presse de tous bords, et dans divers pays. Au Royaume-Uni, *The Guardian* du 9 avril 2014 titrait : « Hungary's election offers some disturbing lessons for Europe » ; le même journal – dans un éditorial du 6 septembre 2015 – n'hésitait d'ailleurs pas à désigner Viktor Orban comme « the awful » ; le quotidien *Libération* s'est inquiété, dès le 17 mars 2013, d'un « nouveau coup d'État constitutionnel de Viktor Orban » ; quant au *Figaro*, il posait, le 26 septembre 2015, la question de savoir si la Hongrie respectait le droit européen et affirmait, le 18 mai 2016, que « l'UE s'inquiète de l'état de droit en Pologne » ; en Belgique, *l'Écho* du 23 juillet dernier, évoquait « la xénophobie d'État à son paroxysme en Hongrie » ; le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* – dans un titre du 1^{er} juin 2015 que je n'ai pas besoin de traduire – dénonçait une « Orbans Provokation » ; à propos de la Pologne, ce journal allemand s'est inquiété le 9 mars 2016 de la réforme qui affaiblit la Cour constitutionnelle à travers un titre marquant : « Wenn Recht nicht mehr Macht ist » – « quand le droit n'est plus une puissance » ; enfin, dernier exemple, *The Guardian* – encore lui – s'inquiétait le 7 janvier 2016, de ce que « The pillars of Poland's democracy are being destroyed ».

Ces titres de presse montrent à tout le moins un certain malaise. Afin d'essayer de structurer la réflexion à propos de ce malaise, nous proposons de focaliser notre attention sur quelques dossiers particuliers qui sont à l'origine des inquiétudes manifestées. Je vais entamer ce travail et puis cèderai la parole à Monsieur Wildemeersch qui poursuivra en mettant l'accent sur les questions européennes. Nous serons ensuite heureux d'entendre les réactions de nos invités, qui pourront bien entendu librement réagir à nos propos introductifs.

Première source d'inquiétude. Les changements apportés aux règles électorales ont marqué les esprits. Comment rester indifférent, lorsqu'un gouvernement réforme le système électoral d'une manière telle qu'il assure *de facto* au parti qui le soutient une majorité des deux tiers au parlement, quand bien même il n'obtiendrait pas les suffrages de la majorité des électeurs ? Le jeu politique qui consiste, pour le détenteur du pouvoir, à renforcer sa position en sculptant les règles électorales à son avantage n'est certainement pas une spécificité des États dont nos prestigieux invités proviennent. C'est un sport universel, une conséquence de l'attrait que le pouvoir exerce sur les hommes. Par ailleurs, en tant que juristes, on doit aussi reconnaître que la Cour européenne des droits de l'homme, selon une jurisprudence constante, admet en principe toutes les formes de mode de scrutin, même ceux qui favorisent la surreprésentation du ou des partis dominants. Mais n'a-t-on pas atteint un sommet dans cet art cynique dans au moins un des deux États dont nous parlons ce soir ?¹

Deuxième source d'inquiétude. La critique, notamment celle des organes de presse précités, porte assez fréquemment sur les récentes réformes apportées à la composition et au fonctionnement des juridictions constitutionnelles. On sait que le gouvernement de Monsieur Orban, par le biais d'une révision constitutionnelle, a réduit les compétences de la haute juridiction constitutionnelle (dont vous avez été juge, M. le Ministre Trocsanyi), lui a interdit de se fonder sur sa jurisprudence antérieure et a par ailleurs réussi – en augmentant le nombre de juges qui composent la Cour et en modifiant les règles de nomination – à faire en sorte que son parti y dispose de la majorité des sièges². En Pologne, le Tribunal constitutionnel a aussi été touché, au cours des dernières années, par des réformes profondes qui vont dans une direction similaire³. Ainsi, selon un professeur de droit de l'Université de

¹ *Le Soir*, 7 avril 2014.

² *Libération* 17 mars 2013.

³ *The Guardian*, 29 février 2016.

Gdansk, « The institution once recognized as powerful, efficient and independent from whatever powers that be is left at the mercy of the politicians, and unable to effectively wield its power of judicial review. Most importantly, the Law will make it impossible for the Court to provide an effective check on the excesses of parliamentary majority »⁴. Certes, chaque État, exerçant sa souveraineté, a le droit de revoir les règles qui organisent sa juridiction constitutionnelle, en modifiant le cas échéant sa Constitution. Mais n'est-il pas difficile de voir, dans ces évolutions, autre chose qu'une volonté de s'en prendre à l'État de droit en libérant le gouvernement et sa majorité parlementaire des contraintes potentielles que représentent les arrêts d'une cour constitutionnelle effective et indépendante ?

Nous arrivons, en lien direct avec ceci, à une **troisième source d'inquiétude**. On observe que ces nouvelles limitations du rôle des institutions chargées de vérifier que les autorités étatiques respectent les droits fondamentaux s'accompagnent de restrictions à un certain nombre de ces droits, restrictions qui ne peuvent désormais plus – ou qui ne peuvent qu'imparfaitement – être officiellement mises en cause. On relève en particulier les volontés de soumettre le secteur des médias à des taxes plus élevées ou de placer les chaînes de radio et de télévision publiques sous le contrôle du gouvernement, au motif d'assurer leur impartialité, leur objectivité et leur crédibilité.

Si les mesures restrictives que nous venons d'évoquer concernent potentiellement tous les individus – en ce compris bien entendu les nationaux des États dont nous discutons ce soir –, il appert que d'autres affectent en particulier les immigrants, que l'on sait nombreux sur les routes européennes. On a ainsi entendu que le Parlement hongrois aurait autorisé l'armée et la police à ouvrir le feu, à certaines conditions, sur les migrants aux frontières⁵. On prend acte d'un refus d'accueillir les migrants, exprimé par la Première ministre polonaise, au lendemain des attentats de Bruxelles⁶. On s'étonne également du placement de fils barbelés, puis de clôtures permanentes sans ouverture aux frontières, parfois entre les territoires d'États membres de l'Union.

Ces difficultés, face à la crise migratoire, provoquent par ailleurs – on le sait – de fortes tensions au sein de l'Union européenne, que Monsieur Wildemeersch va évoquer plus particulièrement dans un instant.

Mais avant de lui céder la parole, je me permets de formuler une question qui a vocation à résumer ma pensée : Messieurs les Ministres, en réformant le droit électoral au profit du parti au pouvoir, en domptant la juridiction constitutionnelle chargée de veiller à l'effectivité des libertés publiques puis en restreignant sensiblement certaines d'entre elles, vos États ne sont-ils pas occupés à démanteler, aux dépens des populations qui les habitent, les garanties fondamentales contre le développement d'un pouvoir arbitraire ? Vos États sont-ils ainsi prêts – peut-être pour mieux affirmer des spécificités nationales – à renoncer à certains de ces principes majeurs qui constituent pourtant l'héritage commun de la culture juridique et politique européenne ?

Je vous remercie pour votre attention et laisse immédiatement la place à Monsieur Wildemeersch.

[partie de JW]

⁴ Il s'agit du Pr. Tomasz Tadeusz Konciewicz ; voy. <http://verfassungsblog.de/farewell-to-the-polish-constitutional-court/>

⁵ *Le Monde*, 21 septembre 2015.

⁶ *Le Temps*, 23 mars 2016.

Monsieur le Ministre de la Justice, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères,

Il est facile de donner des leçons de démocratie.

Et pourtant, quelle légitimité aurions-nous à critiquer des décisions relatives à l'accueil des réfugiés alors que la Belgique n'a toujours pas ratifié la convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des *minorités nationales* de 1995 – et que la France, soit dit en passant, ne l'a même pas signée ?

Et pourtant, quelle légitimité aurait l'Union européenne à critiquer ces mêmes décisions quand son juge constitutionnel peine à accepter qu'une juridiction internationale – la Cour européenne des droits de l'homme – se « mêle » de droits fondamentaux dans « son » ordre juridique... alors que l'adhésion à la CEDH et à son contrôle est une condition préalable à l'adhésion d'un État à l'Union ?

Et pourtant, quelle légitimité aurait cette même Union européenne à critiquer l'organisation des cours constitutionnelles dans certains États membres, évoquée à l'instant par Monsieur Bouhon, alors que les institutions de l'Union refusent d'élargir l'accessibilité du citoyen à la Cour de justice, et que certains États membres (même s'ils sont minoritaires) ne connaissent pas de contrôle de constitutionnalité des lois ?

Et pourtant... pourtant, même si elle est imparfaite, l'Union – elle – peut se le permettre. Si elle le peut, c'est parce que l'article 2 du traité sur l'Union européenne affirme que « 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 » et que la Commission, en tant que gardienne des traités, a le devoir – non pas seulement moral mais également juridique – de le rappeler et de veiller au respect de cette disposition.

Certes, vous pourriez nous objecter que cet article est « nouveau », car inséré dans le traité par le traité de Lisbonne... À cela nous répondrons qu'il ne fait que concrétiser un « acquis communautaire » que tout État membre a dû accepter au moment de son adhésion.

En effet, lorsque l'article 2 du traité sur l'Union européenne affirme que l'Union est fondée sur l'État de droit, cela n'est pas une formule incantatoire. Cette affirmation renvoie à la règle qui veut – depuis 1986 et l'arrêt de la Cour de justice « *Les Verts* » ! – que l'Union est une Union de droit « en ce que *ni ses États membres ni ses institutions* n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité »⁷, mais également aux principes généraux du droit⁸ et aux droits fondamentaux⁹.

Alors, ce soir, outre les interrogations précises exposées par Monsieur Bouhon, nous voudrions vous poser la question suivante :

Messieurs les Ministres, vos États sont-ils heureux au sein de l'Union européenne ?

En effet, lorsque, Monsieur le Ministre de la Justice, j'ai lu dans la tribune que vous avez publiée dans le Figaro du 13 juillet 2016 que le référendum de ce 2 octobre n'était pas une question sur l'appartenance de la Hongrie à l'Union ni la question de savoir si celle-ci était

⁷ C.J.C.E., arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts / Parlement*, 294/83, *Rec.* p. 1339, p. 23.

⁸ En ce sens, C.J., arrêt du 29 juin 2010, *E et F*, C-550/09, *Rec.* p. I-6213, point 44.

⁹ En ce sens, C.J., arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, point 91 et C.J., arrêt du 19 décembre 2013, *Telefónica / Commission*, C-274/12 P, point 56.

solidaire avec les autres États membres en temps de crise migratoire, j'avoue avoir eu quelques doutes.

Devrions-nous dès lors nécessairement être rangés dans la catégorie des « menteurs » ou « des manipulateurs » (ce que vous refusiez de faire « par pure politesse ») ? Nous ne le pensons pas car, comment concilier la question posée dans ce référendum (« Voulez-vous que l'Union européenne puisse prescrire l'installation obligatoire en Hongrie de citoyens non Hongrois sans l'approbation de l'Assemblée nationale ? ») avec la remarque préalable – que je ne peux que partager ! – selon laquelle « il est de compréhension commune en Hongrie que dans un monde globalisé nous sommes plus forts ensemble que séparés » ? Comment soutenir qu'il ne s'agit pas d'une question qui renverra le peuple hongrois à sa volonté d'appartenir à l'Union quand, dans la même tribune, vous écriviez que « le référendum hongrois du 2 octobre prochain s'inscrit *précisément* dans cet effort de quête *d'identité* et de solution » ?

Si nous souhaitons vous demander si vos pays sont « heureux » dans l'Union européenne, c'est sans ironie ni mépris mais parce que je crois sincèrement que lorsque deux personnes ne sont plus heureuses dans un couple, lorsque l'on voit plus les défauts de l'autre que ses qualités, lorsque l'autre nous insupporte plus qu'il ne nous réjouit, et bien alors, même si c'est douloureux : on se quitte. Et si vous pensez que nous avons encore trop de points communs pour nous séparer, je vous rappellerais que dans certains États, quand deux personnes se ressemblent trop, on interdit constitutionnellement leur union.

Si nous vous posons cette question c'est parce que nous ne pouvons qu'être d'accord avec M. Kaczynski lorsque celui-ci estime que le vote britannique ne traduit pas un simple mouvement d'humeur mais une « crise de la conscience européenne » qui touche plusieurs pays occidentaux. En revanche, est-ce que davantage d'intégration conduirait nécessairement à « une énorme dégradation pour l'Europe » comme il le prétend ? Est-ce que tenter d'intégrer les différences de culture et de structures « réduirait la culture européenne à une culture populaire, *en fait américaine* » comme il l'aurait déclaré ?¹⁰ Nous n'en sommes pas convaincus.

Nous nous demandons dès lors si le choc suscité par ce référendum britannique n'est pas l'occasion de rebattre les cartes et de se dire que, finalement, nous nous sommes peut-être trompés les uns et les autres, tant les vieillards nostalgiques, à l'Ouest, que les jeunes incompris, plus à l'Est.

Profitons de cet événement historique pour proposer une formule qui conviendrait à tous, sans jugement de valeur ni leçon de morale : le choix de limiter sa participation à une Europe économique dans laquelle les 4 grandes libertés de circulation seraient reconnues – la Communauté européenne achevée en 1992 en quelque sorte – ou celui de travailler au sein d'une Europe politique et intégrationniste – l'Union européenne initiée en 1992 en quelque sorte. Dans cette seconde branche de l'alternative, il ne s'agirait finalement que de continuer le « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture »... comme le stipule l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne.

¹⁰ Selon la dépêche AFP publiée par L'Express le 7 septembre 2016 (http://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/kaczynski-et-orban-veulent-une-contre-revolution-culturelle-dans-l-ue_1828181.html).

Mais nous avons assez parlé et il est grand temps de vous donner la parole. C'est en effet avec un intérêt certain que nous allons découvrir votre point de vue sur les quelques sujets que nous avons évoqués avec Monsieur Bouhon et qui sont, pour rappel :

- les changements apportés aux règles électorales,
- les réformes apportées à la composition et au fonctionnement des juridictions constitutionnelles,
- la restriction des libertés individuelles,

c'est-à-dire, en d'autres termes, ce qui pourrait apparaître comme un démantèlement des garanties fondamentales contre le développement d'un pouvoir arbitraire, et enfin,

- ce que devrait être l'Europe à l'avenir.

Messieurs les Ministres, nous vous cédon la parole.