

L'identité de l'Union européenne

Rostane MEHDI

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille et au Collège d'Europe de Bruges
Centre d'études de recherches internationales et communautaires (CERIC)
UMR 7318 « Droits international, comparé, européen » (DICE)

L'Union a-t-elle acquis sa propre identité ? Telle est « l'inquiétante question » que posait récemment un observateur attentif de la vie institutionnelle et juridique européenne¹. Sans doute convient-il avant que d'aller plus loin de lever une hypothèse et d'énoncer quelques éléments de définition.

De quoi parle-t-on exactement ? L'identité européenne ou l'identité de l'Union européenne ? Deux concepts proches mais distincts. Tout le monde s'accorde à le souligner mais beaucoup finissent par l'oublier, comme s'ils finissaient par s'absorber. Ce glissement est probablement lié à la confusion sémantique baignant ces notions².

On estime généralement que l'identité se compose d'éléments distinctifs permettant de reconnaître un individu ou une collectivité sans confusion possible avec un ou une autre. On ne pourrait se « poser qu'en s'opposant ou du moins si la formule a quelque chose de choquant qu'en se différenciant ou en se distinguant »³. On peut aussi considérer, sur un mode plus positif, que l'identité est un élément indispensable à la constitution de cet « univers mental partagé », cette « coalition des cultures » qu'est une civilisation⁴. L'identité révèle ainsi une « conscience de l'identique et donc un sentiment d'appartenance à la collectivité ou au groupe »⁵. En tout état de cause, il est illusoire d'imaginer que les éléments fondant l'identité d'un groupe puissent être figés pour l'éternité, les civilisations ayant elles aussi leurs « saisons »⁶. La fixité ne pourrait être ici que le présage d'une destinée tragique. Il ne saurait en aller différemment pour l'Europe⁷.

Il y a sans doute autant de perceptions de l'identité européenne qu'il y a d'auteurs à s'être intéressés au sujet. Sans nullement prétendre à l'exhaustivité, nous n'en évoquerons ici que quelques-uns. Ainsi, pour G. Steiner⁸, on peut obtenir les jalons essentiels de la « notion d'Europe » en tenant compte principalement de cinq éléments. A cet effet, il convient d'abord de dessiner la « carte des cafés », ces lieux de rendez-vous et de complot, de débat intellectuel et de commérage, place du flâneur, du poète ou du métaphysicien armé de son carnet. Quand l'Europe plonge dans les ténèbres, Jaurès est assassiné dans un café. L'Europe est également un continent de pèlerins jouissant de la fluidité d'un espace que ne strie aucun obstacle naturel infranchissable. Les grands pèlerinages « tracent les routes de l'Europe au-dessus des frontières ethniques ou politiques »⁹. L'émergence de pôles universitaires (Paris, Bologne...) tisse des liens d'échanges intellectuels et favorise le rayonnement du savoir¹⁰. L'Europe est la

¹ - P. Mengozzi, « La contribution du droit à la détermination de l'identité de l'Union européenne », *RDUE*, 1/2012, p. 16.

² - Il est vrai que selon la langue utilisée, la situation est susceptible de varier.

³ - C. Blumann, "Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire", *RAE-LEA* 2003-2004 n° 1, p. 77.

⁴ - Y. Ben Achour, *Le rôle des civilisations dans le système international, droit et relations internationales*, Bruylant, 2003, p. 15.

⁵ - R. Franck, « Conclusions », *Relations internationales*, 2009/4, n° 140, p. 113.

⁶ - *ibid.*, p. 18.

⁷ - Braudel ne considérerait-il pas que l'identité française a constamment évolué au point que cette que cette évolutivité ait fini par en constituer la principale caractéristique.

⁸ - *Une certaine idée de l'Europe*, Actes Sud, 2005

⁹ - B. Geremek, « L'Europe et sa mémoire », in Hendrik Brugmans, *Memorial lecture*, n° 1, College of Europe, déc. 1996, p. 28.

¹⁰ - *Ibid.*

seule région du monde où les rues, les places sont cent fois nommées d'après des hommes d'Etats, des militaires, des poètes, des artistes, compositeurs... Déambuler c'est feuilleter un passé récent. Il y a certes un côté sombre à cette « souveraineté du souvenir » en ce qu'elle renvoie parfois à des déchirures tragiques. Par ailleurs, le poids du temps passé dans l'idée et la substance de l'Europe dérive d'une dualité primordiale procédant du double héritage d'Athènes et de Jérusalem. Être européen c'est tenter de concilier, moralement, intellectuellement et existentiellement les idéaux rivaux de la cité de Socrate et de celle d'Isaïe. Enfin, l'identité européenne est, pour G. Steiner, façonnée par une conscience de soi eschatologique, un sens de la fin, l'appréhension d'un chapitre final.

Pour A. Marion, l'identité européenne s'est construite sur des éléments liés à la culture et aux valeurs. Elle témoigne du partage des fondements gréco-romains et judéo-chrétiens, d'idiomes basés pour la plupart sur le vecteur indo-européen, cohérence historique du développement culturel (Renaissance, Lumières), politique (démocratie, Etat de droit) ou scientifique¹¹ ...

Dans cette perspective, il conviendrait sans doute de s'interroger sur la place que doit occuper dans le débat, un élément dont l'appréhension est toujours délicate car source d'inconfort intellectuel : la dimension religieuse de l'identité européenne¹². L'Europe n'est-elle pas (aussi) née d'une rupture religieuse ? L. Febvre montrait à cet égard que la sécession de l'Orient avait été la première condition nécessaire pour que l'Europe puisse naître¹³.

Initialement produit d'une d'accrétion culturelle, les ressorts de la « conscientisation » européennes se sont transformés au cours du XXème siècle. La « peur du retour de la guerre ou la volonté de paix », la « peur du déclin ou le souhait de reconstruire une influence européenne », le rejet des totalitarismes sont autant de facteurs qui ont accéléré le mouvement de politisation de cette identité¹⁴ se manifestant par l'affermissement du projet d'unification européenne. L'émergence de l'identité de l'Union est elle-même le fruit d'un processus progressif. Dans les années qui suivent la première guerre mondiale et ce jusqu'au début des années 50, on assiste à l'éclosion « identité intercalaire »¹⁵ qui a permis à son tour la formation d'une identité communautaire (dont le substrat est essentiellement économique). Une identité dont les indices d'existence ne manquent pas mais qui reste sur bien des aspects insaisissable voire mythologique. Cette identité est la moins étudiée y compris par les juristes qui souvent n'ont livré sur ce point que des analyses décevantes ... Pour appliquer à l'Union ce que disait E. Morin de l'Europe, « elle se dissout dès que l'on veut la penser de manière claire et distincte »¹⁶.

I- Le volontarisme identitaire

¹¹ - A. Marion, « Une citoyenneté sans territoire ? La difficile quête d'une géographie politique et identitaire européenne », *Relations internationales*, 2009/3, n° 139, p. 65.

¹² - Notre étude, « L'Union européenne et le fait religieux : éléments constitutionnels et priorités politiques », in *Civilisations et droit public*, Bibliothèque de droit public européen, Esperia Publications Ltd, Londres, 2005, p. 559-587 ; également, M.-C. Foblets & J.-Y. Carlier (eds), *Islam & Europe, Crises are challenges* ; UPL in context, Forum A. & A. Leysen for Intercultural Relations, 2010, 248 p.

¹³ - L. Febvre, montrait que la sécession de l'Orient avait été la première condition nécessaire pour que l'Europe puisse naître. « Après la sécession de l'Orient, il y aura bientôt, en plus et non moins grave, la sécession du Maghreb, cette tragique sécession de l'Afrique du Nord, si profondément romanisée, si profondément christianisée, et qui brusquement tourne le dos au monde romain et, pour des siècles, pour toujours peut-être, passe dans le cercle de l'anti-Europe. C'est là (...) la grande défection, celle qui a brisé l'unité méditerranéenne, celle qui a brisé la famille des pays "circum-méditerranéens », Leçon V, « L'Europe surgit quand l'Empire s'écroule », *L'Europe genèse d'une civilisation*, Perrin, 1999, p. 92.

¹⁴ - R. Franck, *op. cit.*

¹⁵ - *ibid.*, p. 114.

¹⁶ - E. Morin, *Penser l'Europe*, Paris Gallimard 1990, p.22.

Moins que de « l'esprit général d'une nation »¹⁷, il s'agit ici de disserter sur une identité s'inscrivant résolument dans le registre du « construit » plus que dans celui du « donné ».

A- Une identité par affirmation

Dans les années 45-70, l'identité européenne n'est pas l'objet d'un débat. Cette absence tient sans doute à deux séries de raisons : la question pouvait paraître en total décalage par rapport aux préoccupations de la reconstruction ; la notion d'identité n'avait pas encore pénétré le discours politique. Toutefois, comme le souligne G. Kreis il va sans dire que « l'identité existait avant le mot qui la définit »¹⁸. Pour autant, ce concept vaporeux fait son apparition dans la vulgate communautaire en décembre 1973 sans jamais avoir été depuis réellement précisé¹⁹. La Déclaration du sommet de Copenhague définit une identité s'enracinant dans le présent beaucoup plus que par des références au passé (une *Projektidentität*)²⁰. Ce n'est pas une « identité des origines » mais une « identité contemporaine, du futur »²¹.

Sans être dépourvu de pertinence, les héritages, que nous n'avons pas tous en commun, compte finalement moins que le « projet » cet « horizon d'attente » exprimant la conscience d'une communauté de destin. Celle-ci repose donc sur une convergence de *valeurs*, qui comme nous le verrons ne sont pas exclusives et d'*intérêts* qui ont, en principe, vocation à être propres à l'entité considérée²². Plus que les valeurs se sont ces intérêts là qui produisent les effets distinctifs habituellement associés à l'émergence d'une identité²³. Le président Pompidou ira, du reste, plus loin en appelant de ses vœux la recréation d'une forme de civilisation différente²⁴.

Il convient de souligner l'importance des stimuli externes et des ressorts internes dans l'affirmation de l'identité et dans l'accélération du processus de construction de celle-ci. Les crises occupent une place tout à fait essentielle dans la genèse identitaire de la Communauté puis de l'Union européenne. L'énonciation d'une identité est généralement une forme de réponse aux situations de crises. En ce sens, la peur est un puissant vecteur de dynamique politique. Les crises sont à ce point consubstantielles de la construction européenne que l'on peut s'interroger sur le point de savoir si elles ne constituent pas elles-mêmes un élément identitaire. Réaction aux tensions aiguës qui agitent le monde, la Déclaration de Copenhague répond également au « désir profond – et ressenti par tous nos peuples – de se distinguer du reste du monde, non seulement pour jouer un rôle propre dans ce monde et prendre en main la maîtrise du destin européen, mais aussi pour définir et mettre en œuvre un projet de civilisation qui soit de nouveau (...) à l'échelle humaine »²⁵. Cette mobilisation vise à légitimer l'action commune en rendant plus substantielle la personnalité de la Communauté et en en assurant la position internationale. Un « signal d'existence vis-à-vis de l'extérieur »²⁶ en

¹⁷ - Montesquieu cité par V. Constantinesco, « La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergences ou contradictions ? Contrepoint ou hiérarchie ? », in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Pedone, 2010, p. 79.

¹⁸ - G. Kreis, « L'émergence de la notion 'd'identité' dans la politique de la Communauté européenne. Quelques réflexions autour de la Déclaration du sommet de Copenhague de 1973 », *Relations internationales*, 2009/4 n° 140, p. 68.

¹⁹ - Déclaration sur l'identité européenne, 14 décembre 1973, *Bulletin des Communautés européennes*, déc. 1973, n° 12, p. 127.

²⁰ - G. Kreis, *op. cit.*, p. 53.

²¹ - *ibid.*, p. 54.

²² - R. Franck, *op. cit.*, p. 116.

²³ - E. Renan estimait en une formule ramassée que « la communauté des intérêts est assurément un lien puissant entre les hommes » ; puissant sans toutefois être suffisant ...

²⁴ - *ibid.*, p. 61.

²⁵ - Propos de F.-X Ortolí cité par G. Kreis, *op. cit.*, p. 57.

²⁶ - M. Català, « La Communauté à la recherche de son identité. De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne [1957-1992] », *Relations internationales*, 2009, n° 3, p. 87

même temps qu'un instrument de renforcement de la cohésion interne. Sans vouloir être inutilement polémique force est néanmoins de constater que cette prétention performative a constamment été prise à défaut ...

Ce processus apparaît comme le fruit d'une « repolitisation » de la construction européenne. Il témoigne de la nécessité de dépasser les apories du fonctionnalisme par l'ouverture de chantiers ambitieux : citoyenneté, monnaie, légitimation démocratique du mode de gouvernance ... On peut, à cet égard, évoquer D. de Rougemont dénonçant cette procrastination fonctionnaliste consistant à reporter sans cesse à plus tard la question de la définition, au profit de la méthode : « faire confiance à la vertu fédérative des 'solidarités de fait' que l'on peut instituer à l'aide des moyens existants – industriels, techniques et financiers – c'est risquer de subordonner les fins aux moyens, et de ne convertir à l'Europe que les techniciens au sens large, non les masses »²⁷.

B- L'expression juridique d'une identité « axiologique »

Quelles sont les composantes de l'identité de l'Union ? Ces éléments sont finalement faciles à identifier tant ils font l'objet d'une formulation souvent explicite. Il ressort d'un examen même cursif que l'identité ne s'inscrit pas uniquement dans un registre réactionnel. En effet, elle revêt les atours d'un concept attractif. L'identité de l'Union est ouverte, même si le prix à payer pour y adhérer est élevé. On le sait, outre le respect des principes énoncés par les traités, l'Etat candidat à une adhésion doit se conformer aux critères adoptés par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993. À ce titre, il doit satisfaire à des exigences de nature politique (mise en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités), économique (développement d'une économie de marché viable et de la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union) et institutionnelle (être en mesure d'assumer les obligations de l'adhésion, y compris les objectifs de l'union politique, économique et monétaire). Depuis 20 ans, ces critères « post-nationaux » étalonnent l'évaluation des candidatures au même titre que la reprise de l'acquis communautaire. En ce sens, ils ont joué un rôle d'accélérateur des réformes démocratiques et économiques. Négociables, par essence, ils restent parfois générateurs de frustrations dans les pays candidats qui ont le sentiment que leurs efforts sont appréciés à l'aune de données fluctuantes.

Au-delà, l'identité s'articule autour de valeurs de structuration autant que de projection. L'article 2 TUE dispose 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. 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 ». L'article 3 § 5 souligne que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens ». L'Union est conçue comme une exportatrice de normes. Les droits fondamentaux apparaissent de plus en plus comme constituant le cœur même de ce système de valeurs. Le traité, enrichi de la Charte, proclame des droits dont le respect est garanti au moyen de mécanismes particuliers ou dans le cadre de la jurisprudence. La Cour de justice a effectivement initié un mouvement de subjectivisation et de fondamentalisation de l'ordre juridique se traduisant par un renforcement constant des exigences en matière de protection

²⁷ - D. de Rougemont cité par N. Stenger, « Unir l'Europe au-delà du marché commun : l'approche culturelle de Denis de Rougemont », *Relations internationales*, 2009, n° 3, p. 54.

des droits de l'homme²⁸. Fut-elle perfectible, cette dimension de la construction européenne est celle qui en signe le plus clairement l'essence constitutionnelle. Etendant le champ de sa propre compétence à des domaines qui y échappaient traditionnellement²⁹, la Cour a choisi, avec l'arrêt *Kadi*³⁰, par exemple, de définir le fondement autant que le cadre de son contrôle par référence aux seules exigences de l'ordre juridique de l'Union. Aussi, le contrôle de la validité d'un acte de l'Union au regard des droits fondamentaux est-il l'expression d'une garantie constitutionnelle découlant du traité en tant que système juridique autonome et prévalent³¹. Les obligations résultant d'un « accord international », ne peuvent en aucune circonstance affecter les « principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux »³². Ni les Etats membres ni les institutions ne peuvent, lorsqu'ils adoptent des actes visant à l'exécution d'une résolution du Conseil de sécurité, s'affranchir du respect des droits de l'homme dont on sait qu'il constitue une condition essentielle de la légalité des actes. Aucune des dispositions des traités ne sauraient être comprises comme « autorisant une dérogation aux principes de la liberté, de la démocratie ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés à l'article 6, paragraphe 1, UE en tant que fondement de l'Union »³³. La Cour va plus loin en tenant pour impossible l'idée même d'un conflit résultant d'allégeances contradictoires, respect du droit international ou soumission aux impératifs de l'ordre constitutionnel de l'Union.

Ajoutons que l'intégrité de ce patrimoine commun est garantie à mesure que se renforce la vitalité des mécanismes de coopérations juridictionnelles. L'instauration d'un dialogue constant et apaisé entre les juridictions apparaît comme l'outil privilégié d'une relation constructive entre les juges nationaux et la Cour de justice. Le prétoire de Luxembourg devient ainsi le creuset d'un « droit constitutionnel européen » se composant de principes communs dont la circulation est précisément assurée au moyen du renvoi préjudiciel. Celui-ci n'est plus seulement un vecteur d'uniformité dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union, il devient une pièce maîtresse du dispositif européen de sauvegarde des droits fondamentaux

Enfin, les principes structurels de l'ordre juridique de l'Union contribuent à en affirmer l'identité. Le droit est à la « base même » d'une construction politique. On songe ici à l'exemple particulièrement topique de l'effet direct ; un principe qui contribue par l'attribution de droits invocables à la prise de conscience d'appartenir à un ensemble intégré et intégrateur. Il est peut-être plus que d'autres le ferment de ce sentiment identitaire.

II- Les incertitudes identitaires

²⁸ - J. Rideau (dir.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne, dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruylant, 2009, 489 p.

²⁹ - Voir la remarquable thèse de G. Bachoué-Pédrouzo, *Le contrôle juridictionnel de la coopération intergouvernementale dans l'Union européenne – Contribution au processus de juridictionnalisation de l'Union*, soutenue à Bayonne le 21 novembre 2012.

³⁰ - CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c. Conseil et Commission*, C-402/05 P ; notre étude H. Labayle & R. Mehdi, "Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme : les "blacks lists" de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice", ..., *RTDE.*, 2009, pp. 231-265 ; également J-P Jacqué, "Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux, à propos de l'arrêt Kadi de la Cour de justice des Communautés européennes", *RTDE* 2009; T. Tridimas et J. Gutierrez-Fons, "EU Law, international law and economic sanctions against terrorism : the judiciary in distress ? ", *Fordham International Law Journal* 2009 p.901.

³¹ - pt. 316

³² - pt. 285

³³ - pt. 303

On reste pourtant frappé par l'état d'inachèvement de la construction identitaire de l'Union et les incertitudes qui en affectent la réalisation sereine. Il est vrai que l'on observe ici un processus incomparablement plus complexe que tout ce qui a pu se produire jusque-là dans cet espace.

A- Les faiblesses inhérentes à identité composite : la relation dialectique entre identité de l'Union et identités nationales

La construction de l'Europe communautaire s'est faite entre des Etats nations ayant eux-mêmes accompli le cycle historique de leur développement³⁴. En vertu d'un paradoxe qui n'est qu'apparent, seuls des Etats ayant conduit à son terme le processus de statogenèse sont prêts à accepter le transfert d'une part non négligeable de leurs pouvoirs souverains. Cette disposition à se défaire des attributs de leur puissance n'est pourtant pas sans limite. Elle est soumise aux contraintes d'une élasticité relative.

1- L'intériorisation par l'Union des propres limites de son influence

D'un point de vue juridique, on relève que les promoteurs de l'Union ont intériorisé les limites de l'influence de celle-ci. Dit autrement, l'identité de l'Union ne doit pas être conçue contre celle des Etats qui la composent.

On relève ainsi la présence de dispositifs de prévention des conflits. Des protocoles (pas moins de 38 dans la configuration résultant du Traité de Lisbonne) sont annexés aux traités originaires ou modificatifs dans le but d'ajuster impératifs de la souveraineté et nécessités de l'intégration. Ils sont donc, pour beaucoup, lourds de sens politique et juridique. Ils ne sont matériellement séparés des traités que dans le souci d'éviter un alourdissement préjudiciable à l'intelligibilité de ceux-ci. Les protocoles permettent à certains Etats membres de prévenir la survenance d'un conflit entre les éléments de leur droit constitutionnel et les exigences du droit de l'Union³⁵. Par ailleurs, si certaines déclarations ont un objet apparemment anecdotique³⁶ ou lié aux préoccupations singulières d'un Etat membre³⁷, il faudrait se garder de minimiser l'importance de celles dont la vocation est interprétative, explicative voire quasiment normative. Ajoutons que certaines déclarations s'apparentent, par leur objet, à de véritables réserves. On peut, à cet égard, évoquer la déclaration n° 64 par laquelle le Royaume-Uni note que l'article 14 TUE, notamment, n'est pas destiné à modifier la base du droit de vote pour les élections européennes³⁸.

Par ailleurs, des dispositifs actifs de préservation de l'identité nationale ont été inscrits dans le traité. La souveraineté des Etats membres demeure intacte. La Cour de Justice, elle-même, n'a du reste jamais qualifié la Communauté ou l'Union de souveraine, préférant évoquer les droits souverains dont elle serait attributaire. Tant et si bien, d'ailleurs, que la liberté des Etats membres de quitter l'Union reste entière conformément aux règles du droit des traités telles que codifiées par les articles 54 et 56 de la Convention de Vienne de 1969. Les Etats

³⁴ - A. Marion, *op. cit.*, pp. 66-67.

³⁵ - Par exemple, les protocoles n° 32 ou 35

³⁶ - Par exemple, Déclaration de la République de Lettonie et de la République de Hongrie relative à l'orthographe du nom de la monnaie unique dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe

³⁷ - Par exemple, Déclaration commune n° 4 annexée à l'acte final du 28 mai 1979 relative au statut du Mont Athos

³⁸ - Cette prise de position est sans doute un écho à la décision par laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le Royaume-Uni avait enfreint le protocole n° 1 en n'organisant pas d'élections européennes à Gibraltar (*Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999).

conservent donc une existence politique autonome. C'est évidemment dans cette perspective qu'il convient d'appréhender l'article 4 § 2 TUE. Le respect de l'identité nationale des Etats est désormais un principe informant l'interprétation qu'il convient de retenir du droit de l'Union. Cette exigence fait écho, par l'effet d'une étonnante symétrie, à la position de ces juges nationaux qui tous estiment que l'exécution du droit de l'Union est placée sous le signe d'une double allégeance ; devoir procédant tant des dispositions du traité que d'obligations constitutionnelles. Perçu à l'aune de cette évolution, l'existence même du principe d'autonomie est durablement assurée.

On se doit également d'évoquer même rapidement les efforts déployés par la Cour de Luxembourg en vue de privilégier une gestion « responsable » et en quelque sorte dépassionnée des rapports qu'entretiennent droit de l'Union et droits nationaux. À ce titre, elle veille donc à accorder tout le respect souhaitable à l'identité nationale des États membres dont l'identité constitutionnelle est un élément essentiel. Les conflits se sont le plus souvent noués autour de la question des droits fondamentaux. Or, il semble qu'après avoir fait partie d'un « dispositif de résistance constitutionnelle à la suprématie du droit européen dans les années 1970 », les droits fondamentaux apparaissent désormais comme un « fédérateur de loyautés » voire un « dissolvant » des antinomies³⁹. Sans être totalement écartés, les risques de collisions normatives s'amenuisent. Rien que très logique s'agissant de juges œuvrant à l'émergence d'une communauté de valeurs qu'ils s'attachent à faire vivre animés d'un constant souci d'empathie et de confiance mutuelles. Il est vrai que l'évolution est rendue inévitable par le fait que l'eupéanisation croissante du tissu constitutionnel⁴⁰ donne lieu à de fréquentes situations d'enchâssement normatif. Plus qu'une source d'obligation de comportement, le droit de l'Union abonde la substance même du droit interne. Il appartient alors au juge (y compris constitutionnel) de développer un raisonnement « conciliatoire »⁴¹ au terme duquel, lorsque les dispositions conventionnelles (lato sensu) et constitutionnelles forment un « tout indissociable »⁴², la Cour de justice devra, le cas échéant, être saisie d'un renvoi préjudiciel. Tous les acteurs participant à ce ballet se satisfont d'une transaction garantissant à chacun la sauvegarde de l'équilibre du système dont il est le gardien. En ce sens, le dialogue des juges est bien une « clé ouvrant toutes les serrures »⁴³.

2- La permanence d'une culture de résistance

L'identité demeure une affaire de perception nationale. En dépit même de l'approfondissement de l'intégration, l'Etat continue à être appréhendé comme le cadre (le plus visible à défaut d'être le seul) de concrétisation civique. La force de la « culture de résistance à l'Europe » reste intacte [Franck ; Catala, pp. 118-119]. Aussi, les phases de crispation n'ont pas manqué au cours des dernières décennies. Tenant plus à des raisons

³⁹ - Nous reprenons ici bien volontiers les expressions de L. Scheeck, « Le dialogue des droits fondamentaux en Europe, Fédérateur de loyautés, dissolvant de résistances ? », in E. Bribosia, L. Scheeck, A. Ubeda de Torres, *L'Europe des Cours : loyautés et résistances*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 19

⁴⁰ - V. Constantinesco, « Des racines et des ailes, essai sur les rapports entre droit communautaire et droit constitutionnel », *Au carrefour des droits, Mél. en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz 2002, sp. p. 314 et s ; V. Constantinesco & S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Thémis, PUF, 2010, pp. XXX. Cette imprégnation européenne de l'ordre juridique interne est évidemment rendue possible par l'introduction de mécanismes constitutionnels de diffusion voire de contrainte. L'article 117 alinéa 1^{er} de la Constitution italienne oblige ainsi le législateur (national ou régional) au respect des prescriptions du droit de l'Union. En vertu de l'article 88-1 de la Constitution de 1958, l'application du droit de l'Union est perçue comme une exigence constitutionnelle autant qu'un impératif inhérent à l'ordre juridique institué par les traités.

⁴¹ - M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, p. 132

⁴² - *Ibid.*, pp. 136-137

⁴³ - P. Brunet, « Les juges européens au pays des valeurs », <http://www.laviedesidees.fr/Les-juges-europeens-au-pays-des.html> ; J. Allard & A. Van Waeyenberge, « De la bouche à l'oreille ? Quelques réflexions autour du dialogue des juges et de la montée en puissance de la fonction de juger », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2008/2 Volume 61, p. 109.

structurelles qu'à des vicissitudes conjoncturelles, elles révèlent la persistance d'un hiatus entre l'émergence d'une conscience européenne et l'attachement aux identités nationales. C'est probablement dans cette perspective qu'il convient de resituer la tension que suscita l'introduction éventuelle d'une mention à l'héritage (ou aux héritages) religieux dans les préambules. Il est certain que l'objet même du débat était d'autant plus propice à la radicalisation des positions que celles-ci étaient sous-tendues par un ensemble de puissants préjugés idéologiques et philosophiques. Toute proposition des partisans d'un enracinement religieux de la Loi fondamentale de l'Union suscitait une réaction des tenants d'une ligne laïque⁴⁴ et inversement⁴⁵. Il devenait alors difficile d'envisager la voie moyenne sur laquelle, au prix d'un inévitable compromis, les Etats membres devraient le moment venu s'engager pour préserver le processus d'un naufrage politiquement dommageable pour l'Union.

On peut également évoquer les phénomènes d'interférence obérant la constitution d'un espace public proprement européen. Ne parvenant pas à s'abstraire des enjeux locaux, les forces politiques peinent fréquemment à ouvrir leur liste à des ressortissants d'autres Etats membres (malgré quelques médiatiques exceptions) mais aussi à jeter les bases de véritables et durables formations transnationales. Les partis politiques européens « juxtaposent des cultures nationales très fortes dans le cadre d'une sensibilité commune bien molle »⁴⁶. Cette réalité, qui ne s'est pas démentie au fil des élections européennes successives, dissuade les citoyens européens d'user effectivement des droits électoraux que leur reconnaît le droit de l'Union. Au-delà, on note une désaffection due à la défiance que suscite (paradoxalement) la culture de compromis politique censée symboliser la gouvernance européenne (une gouvernance s'apparentant pour beaucoup à « un processus de dépolitisation à rebours des exigences démocratiques »⁴⁷).

On note enfin que le repli sur un soi national se nourrit d'une lecture angoissée de la mondialisation. Celle-ci est perçue comme un facteur d'autonomisation de réseaux et de marchés rétifs aux tentatives d'encadrement politique à base normative. En ce sens, J. Habermas relevait que « la misère postindustrielle de la population "inutile" produite par la société d'abondance - le tiers-monde au sein même du premier - et l'érosion morale consécutive de la Communauté sont des éléments déterminants [...] »⁴⁸. Aussi, l'émergence d'un ensemble supranational structuré et plongeant ses racines politiques dans un terreau démocratique n'a manifestement pas été envisagée comme un moyen possible de contrecarrer les conséquences d'une mondialisation anxiogène.

B- L'improbable affirmation internationale

Affirmer l'identité européenne par rapport au monde figurait au nombre des priorités énoncées dans la déclaration de Copenhague. L'Europe est aujourd'hui un acteur international dont la politique extérieure n'a cependant qu'un faible impact sur le développement de son identité.

⁴⁴ - V. par exemple, la contribution à la Convention de la Fédération Humaniste Européenne, mars 2003, <http://www.Humanism.be> ; également La lettre ouverte adressée par l'association « Liberté et Conscience » Luxembourg, à M. R. Prodi Président de la Commission européenne en réaction aux premières propositions de la COMECE à la Convention.

⁴⁵ - Mgr Sainz Munoz, Nonce apostolique auprès des Communautés, déclarait "80% des Européens croient en Dieu. Si les laïcs estiment que la moindre mention de Dieu peut choquer les non-croyants, à l'inverse nous avons le droit de penser que son exclusion va heurter la sensibilité des croyants", cité par *Le Monde*, 28 février 2003, p. 5.

⁴⁶ - R. Franck, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁷ - B. Bruneteau, « L'identité européenne contre l'identité 'républicaine' ? », *Relations internationales* 2009, n° 4, p. 79.

⁴⁸ - J. Habermas, *L'intégration républicaine*, Fayard, 1998, p. 154.

Appréhendée dans un rapport d'externalité, son identité reste à bien des égards insaisissable ou pour être plus précis « séquentielle ». Rien ne distingue comme nous le relevions précédemment, les valeurs européennes des valeurs occidentales, lesquelles ont une vocation à l'universalité. A cet égard, il est bien difficile de répondre à D. de Rougemont lorsqu'il s'interrogeait sur les valeurs spécifiquement européennes, « celles qui manqueraient au monde et à l'humanité, si l'Europe tout d'un coup venait disparaître, engloutie par une catastrophe [...] ? »⁴⁹. Dès lors qu'on les déconnecte de la capacité de l'Union à identifier et à affirmer ses intérêts, ces valeurs ne suffisent pas à définir son identité dans des conditions permettant à celle-ci de remplir sa fonction séparatrice. Dit autrement, la défense et la promotion de ses valeurs doivent procéder d'intérêts convergents. Or, l'existence de mécanismes juridiques et institutionnels (pour certains très sophistiqués) ne suffit pas à fonder cette communauté d'intérêts. Sans tomber dans les travers d'une narration tenant avant tout de l'antienne selon laquelle on se plaît à rappeler à l'envi que les égoïsmes nationaux minent le leadership de l'Union, il suffit de constater la modestie des réalisations imputables en ce domaine à l'Europe. Celle-ci reste un acteur de second ordre. On peut, pour s'en convaincre, évoquer en quelques lignes les modalités de gestion de la crise malienne⁵⁰. Il serait inexact et pour tout dire injuste de prétendre que l'Union et ses Etats membres seraient restés inertes pendant que les forces françaises prenaient tous les risques sur le terrain. Toutefois, ils choisirent de ne témoigner à la France que d'une « solidarité de basse intensité ». Cette option minimaliste appelle plusieurs remarques. On peut d'abord regretter que le Conseil n'ait pas fait usage du pouvoir de qualification que lui confère l'article 28 TUE. Ce faisant, il confirmait son inclination à ne considérer une situation comme menaçante que lorsqu'il est en mesure de peser effectivement sur le cours des événements, c'est-à-dire trop rarement ... On peut, ensuite, s'interroger sur les raisons pour lesquelles la clause de solidarité de l'article 222 TFUE n'a pas été activée ou, au moins, évoquée. Le lien de rattachement entre la crise en cause et le territoire des Etats membres était certes ténu. Pour autant, la première phrase de l'article 222 TFUE n'en crée pas moins à la charge de l'Union et de ses membres une obligation de portée générale dont l'exécution ne devrait pas être subordonnée à l'exigence que la menace se matérialise sur le territoire de ceux-ci. Enfin, l'article 27 TUE n'assigne-t-il pas au Haut représentant le soin de contribuer, par ses propositions, à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union ? Or, la mise en place de programmes d'aides humanitaires, de soutien à la formation des forces de sécurité ou à la reconstruction de l'Etat malien ne saurait tenir lieu de politique. Ce faisant, l'Union s'en tient résolument à sa condition d'acteur de second rang. Comment ne pas songer à la question cruelle d'Henry Kissinger : « who do I call if I want to call Europe? ».

C- L'impensé territorial

On ne peut se soustraire à la question des relations qu'entretiennent identité et espace (ou territorialité). C'est ainsi que les identités nationales se sont affirmées. La frontière délimite les souverainetés, sépare les espaces qui constituent le territoire d'un Etat du territoire d'un autre Etat. Le territoire est l'espace de souveraineté dont dispose en principe sans partage tout Etat. De la confrontation entre souverainetés, se prétendant égales, résulte la nécessité d'une délimitation au moyen d'une frontière visant à empêcher tout empiètement d'une souveraineté sur l'autre. Le territoire et l'Etat forme un couple indissociable car un Etat suppose un territoire et parce qu'en dehors des territoires antarctiques il n'existe pas de territoire sans

⁴⁹ - D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Payot, Paris, 1961, p. 354.

⁵⁰ - en collab. H. Labayle), « Guerre contre le terrorisme et intervention française au Mali : quelle place pour l'Union européenne ? », 20 janvier 2013, <http://www.gdr-elsj.eu/>.

Etats. La notion de frontière est le lien qui consacre l'intimité de ce rapport. Le problème se pose dans des termes autrement plus compliqués s'agissant de l'Union.

1- Les limites externes de l'Union, une question durablement en suspens

En fait, la question des limites externes de cet ensemble reste entièrement posée. Pour s'en convaincre, il suffit de songer à l'adhésion de la Turquie et à l'insoluble question de l'eupéanité de celle-ci. On ne peut ignorer le fait que l'identité européenne s'est, un temps, construite sur une opposition frontale à la Sublime porte⁵¹. La candidature turque « interroge la nature du projet européen, son identité, ses frontières géographiques, ses dimensions politiques et culturelles »⁵². L'intensité des débats soulevés conduit inévitablement à s'interroger sur la singularité de l'élargissement en cours de négociation. En ce sens, la Turquie apparaît, pour reprendre l'excellente formule de N. Monceau, comme un « révélateur des enjeux européens »⁵³, renvoyant aux conceptions et aux représentations de l'Europe. Ce processus de rétroaction se manifeste principalement sur trois plans⁵⁴ :

- Une candidature source de clivages politiques
- La candidature turque montre que la question de l'altérité culturelle fait partie intégrante du débat sur l'élargissement de l'Union, au moment même où certains pensent que les conflits du Monde seront des conflits de civilisations. Les réticences que la perspective d'une adhésion turque a soulevées traduisent une représentation d'un pays qui a « une autre culture » et témoignent de l'idée selon laquelle la culture (perçue ici pour l'essentiel dans sa dimension religieuse) constituerait un élément déterminant de l'identité politique. Le culturalisme défendu dans l'Union par les opposants à l'entrée de la Turquie renvoie à son tour, en Turquie, à un discours de rejet d'un improbable « club chrétien ».
- La perspective de l'adhésion turque pose avec une acuité singulière la question des frontières de l'Union européenne. Une question d'autant plus délicate à régler qu'il serait hasardeux de plaider en faveur d'une coïncidence fut-elle approximative entre les frontières de l'Union, entité politique, et celles de l'Europe, ensemble géographique aux contours plus que flous. Il est, en effet, imprudent e s'en remettre à la géographie car il est illusoire d'imaginer que, par son caractère apparemment objectif, elle puisse fournir l'instrument le plus fiable pour définir la qualité d'Etat européen. En effet, et contrairement à une idée reçue, elle est une construction humaine bien plus que le fruit d'une évidence physique. Au demeurant, le problème ne doit-il pas être posé en d'autres termes ? On se souvient de P. Valéry se demandant si l'Europe deviendrait « ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire un petit cap du continent asiatique ? », ou bien si elle resterait « ce qu'elle paraît, c'est-à-dire : la partie précieuse de l'univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d'un vaste corps ? »⁵⁵. En s'interrogeant sur les limites géographiques insaisissables de l'Union c'est en fait la question de savoir qui « sommes-nous ? » que l'on formule. Moins que les frontières géographiques ce sont

⁵¹ - On peut rappeler ici que regrettant ces « guerres intestines faisant plus de mal à l'Europe que le Turc », J.-L. Vives (1492-1540) écrivait « l'adversité révélerait ce qu'une série de succès ininterrompue a caché, et ferait voir en toute clarté que les turcs ne furent pas forts de leur propre force et courage, mais de vos erreurs ... », *Europae Dissidis et Bello Turcico Dialogus*, cité par D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe, la conscience européenne à travers les textes, d'Hésiode à nos jours*, op. cit., p. 84

⁵² - N. Monceau, « L'Europe au miroir de la Turquie », *Politique européenne*, n° 29, 2009, p. 7-24.

⁵³ - *ibid.*, p. 14.

⁵⁴ - V. notre contribution, « L'intérêt de l'Union européenne à l'adhésion de la Turquie au regard des enjeux géopolitiques », in B. Bonnet (dir.), *Union européenne - Turquie, état des lieux*, Bruylant, 2012, p. 281.

⁵⁵ - *Variétés I*, p. 24.

plutôt les « frontières psychologiques »⁵⁶ de l'Europe que la candidature turque interroge. A cet égard, cette dernière est bien la mère de toutes les peurs, « centre émotionnel »⁵⁷ ou catalyseur d'une angoisse insondable, celle de perdre « la maîtrise de sa propre destinée »⁵⁸.

2- Les diffractions territoriales

Nous voudrions revenir ici sur un paradoxe d'autant plus surprenant que la situation pourrait paraître plus simple qu'elle ne l'a jamais été. En effet, le territoire de l'Union semble désormais, et sous réserve de ce que nous écrivions précédemment, sur le point de coïncider avec celui de l'Europe géographique. Gardons-nous cependant de tout raccourci. Ce dont il est question c'est d'une représentation de l'Europe géographique. Quoi qu'il en soit cette coïncidence renforce par son ambiguïté la confusion entre identité européenne et identité de l'Union.

Le territoire de l'Union est plus ou moins délimité tout en restant très difficilement intelligible sans doute parce que cet espace a été l'objet de profondes mutations :

- Une politique d'élargissement dont les ressorts ne suscitent pas l'unanimité mais dont les effets s'avèrent redoutables. En effet, les élargissements successifs ont agi, aux yeux des citoyens, plus comme un ralentisseur qu'un accélérateur de la construction européenne. Il est vrai que compte tenu de l'hétérogénéité des pays candidats (ou nouvellement membres), de la diversité de leurs aspirations ou de l'écart des niveaux de développement, l'élargissement a peu de chance d'induire un effet spontanément unifiant. On peut du reste se demander si le calendrier retenu était le bon ? En effet, ne convenait-il pas de doter l'Union d'une Constitution solide avant que de l'élargir ? Sans doute touche-t-on du doigt les limites d'une approche avant tout discursive.
- La disparition des frontières intérieures que matérialise la création progressive d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice. Pourtant, la géographie de l'Espace « Schengen » ne coïncide pas avec celle de l'ELSJ ni avec celle de l'Union européenne. Elle varie selon les domaines concernés. Certains Etats membres sont en effet en situation « d'opt-out » quant à certaines politiques, notamment celle du contrôle aux frontières, tout en conservant une possibilité « d'opt-in ». D'autres Etats, tout en faisant partie de l'Union, n'en font pas partie, temporairement, en attendant d'y être acceptés. Une dernière catégorie d'Etats, enfin, regroupe ceux qui ne font pas partie de l'Union mais sont pourtant partie intégrante de l'espace commun de libre circulation des personnes.
- Le développement des politiques régionales qui a pu modifier des équilibres au sein de l'Union, sans qu'il faille cependant en exagérer la portée

Tout cela donne à voir des espaces multiples, entités se superposant sans que l'un prenne le dessus sur les autres. Le droit et les politiques de l'Union ont des champs d'application différentiels. L'Union apparaît comme une « somme d'espaces » générant non pas une mais des identités diffractées produisant chacune des loyautés particulières.

⁵⁶ - D. Moïsi, *op. cit.*, p. 173

⁵⁷ - *ibid.*, p. 174.

⁵⁸ - *ibid.*, p. 173.

Identité déterritorialisée, identité d'emboîtement, de superposition, les vocables ne manqueront pas pour désigner cette identité qui se dérobe constamment à l'analyse. Tout bien peser son existence n'est pas douteuse mais sa densité, sa substance resteront sans doute longtemps encore un objet de débat, une expérience inédite, une « histoire non close »⁵⁹.

Ne convient-il pas de se demander si l'Union a traversé ces épreuves communes qui forgent une identité ? Renan notait, « Avoir souffert, joui, espéré ensemble, voilà qui vaut mieux que des douanes communes et des frontières conformes aux idées stratégiques », sans doute d'ailleurs que la « souffrance en commun unit plus que la joie ». Les épreuves essuyées au fil de ces dernières années par les européens rempliront-elles cette fonction ? Rien n'est moins sûr ...

L'identité de l'Union ne serait-elle finalement qu'un mythe ? Rappelons ce que J. Lacarrière disait à propos de la fonction des mythes : « Sont-ils nés du désir de connaître le monde, d'en élucider les mystères ou au contraire de le vouloir autre en l'imaginant, en le recréant différent ? »⁶⁰. En ce sens, je crois que l'identité de l'Union relève bien d'une forme de cosmogonie.

⁵⁹ - R. Franck, *op. cit.*, p. 119.

⁶⁰ - J. Lacarrière, *Dictionnaire amoureux de la mythologie*, Plon, 2006, p. 346.