

CONCLUSIONS

Par Elsa BERNARD

*Professeur
Université de Lille
Chaire Jean Monnet*

SOMMAIRE

I. – LE RÔLE DES IDENTITÉS DANS L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

A. – *Le rôle mineur de l'identité européenne*

B. – *Le rôle paradoxal des identités nationales*

II. – LE RÔLE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE DANS LE RENFORCEMENT DES IDENTITÉS

A. – *L'émergence des identités nationales en réponse à l'intégration européenne*

B. – *La difficile construction d'une identité de l'Union malgré l'intégration européenne*

Le 9 mai 2023, j'ai eu le plaisir de participer à la journée Jeune Recherche de l'Association des Doctorants en Études et Recherches Européennes de Bayonne (ADEREB), sur le thème *Identité(s) et intégration européenne*.

En ce jour de l'Europe, date anniversaire du discours de l'Horloge prononcé par Robert SCHUMAN en 1950, la question de l'identité européenne résonnait de manière particulière. La veille en effet, le président ZELINSKY avait signé un décret sur l'instauration d'une « Journée de l'Europe », le 9 mai, en Ukraine.

Si cet événement interpellait, l'identité *européenne* ne devait pas concentrer toute l'attention des jeunes chercheurs présentant leurs travaux. En effet, l'intitulé de cette journée mentionne à la fois l'identité tout court (et non spécifiquement l'identité *européenne*) et/ou les identités, puisqu'un « s » apparaît entre parenthèses à la fin de ce mot, suscitant d'emblée une série de questions : de quelle(s) identité(s) s'agit-il ? celle du citoyen ? celle de l'Union européenne ? celle de l'Europe ? les identités nationales ? voire les identités infranationales ?

La formule choisie par les doctorants permet d'envisager tous types d'identité, dans une dimension singulière ou plurielle. Elle invite, de plus, à s'interroger sur le lien entre cette ou ces identités d'une part, et l'intégration européenne d'autre part.

Considérée par la Cour de justice de l'Union européenne comme « *la raison d'être de l'Union elle-même* »¹, l'intégration est le processus ayant guidé, dès l'origine, la méthode dite « communautaire »². Elle fonde la distinction entre les organisations internationales classiques, basées sur la méthode intergouvernementale, et les organisations qualifiées de « supranationales » (ou « d'intégration ») qui « *ont pour mission de rapprocher les États qui les composent, en reprenant à leur compte certaines de leurs fonctions, jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire dans le domaine de leur compétence* »³. À la fois méthode et objectif⁴, le processus d'intégration est, selon la Cour de justice, réalisé, au sein de l'Union européenne, par « *une série de dispositions fondamentales, telles que celles prévoyant la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, la citoyenneté de l'Union, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que la politique de concurrence [qui] s'insèrent] dans le cadre d'un système propre à l'Union [et] sont structurées de manière à contribuer, chacune dans son domaine spécifique et avec ses caractéristiques particulières* »⁵. Au cœur de ce système, certaines institutions incarnent particulièrement le processus d'intégration. C'est le cas de la Commission européenne qui est indépendante des États et a le monopole de l'initiative législative dans presque tous ses domaines de compétence. C'est également le cas de la Cour de justice de l'Union européenne, qualifiée de « *moteur de l'intégration* » et dont la jurisprudence maintient « *le cap intégrationniste* » que les pères fondateurs des Communautés ont impulsé⁶, ce qui n'est pas sans rappeler le rôle de « *gardien des promesses* » analysé par Antoine GARAPON⁷. D'autres institutions ou procédures contribuent également à ce processus d'intégration, que

¹ Cour de justice de l'Union européenne, Avis 2/13 du 18 décembre 2014 sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pt 172.

² Sur les évolutions de la méthode communautaire, je renvoie à mon étude intitulée « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : L'Union européenne au carrefour des méthodes ? », in L. DUBIN et M.-C. RUNAVOT (dir.), *Transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, Pedone, 2014, p. 103-121.

³ M. VIRALLY, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », in ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, 1980, UNESCO, p. 52 et s ; p. 55.

⁴ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 6^e éd., 2004.

⁵ Avis 2/13, précité, pt 172.

⁶ A. VAUCHEZ, *L'union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Les Presses de Sc. Po., 2013. Ce rôle de la Cour de justice a été mis en évidence dans plusieurs contributions de la journée Jeune Recherche, notamment celle de Quitterie ROCASERRA, « La consécration d'un droit à l'identité du citoyen de l'Union en opposition à l'identité nationale ? L'émergence d'une identité européenne sous-jacente », ce volume. J'ai pour ma part analysé le « méta-récit de l'intégration » dans « Les récits judiciaires de l'Europe : Distanciation, politisation intégration », in A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir.), *Les récits judiciaires de l'Europe – Concept et typologie*, tome 1, Paris, Larcier, 2019, p. 229-246.

⁷ A. GARAPON, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1996.

l'on songe au Parlement européen, évoqué dans plusieurs contributions⁸ et à son rôle dans l'adoption des actes « législatifs » de l'Union ou au vote, largement répandu, à la majorité qualifiée des États, au sein du Conseil⁹. Pourraient être ajoutés au titre des éléments contribuant au phénomène d'intégration, l'effet direct et la primauté du droit de l'Union dans les ordres juridiques nationaux, le contrôle exercé sur son application par la Commission et la possibilité pour la Cour de Justice de sanctionner sa violation. En tout état de cause, « l'intégration européenne » mentionnée dans l'intitulé de la journée Jeune Recherche n'est pas intangible. Il s'agit d'un processus évolutif et redéfinissable¹⁰, à l'instar d'ailleurs de la notion d'identité.

L'identité en tant que « *caractère permanent et fondamental de quelqu'un, d'un groupe, qui fait son individualité, sa singularité* »¹¹ est une notion « *presque insaisissable* », selon les propos de Lise ÉTIENNE¹², en raison de sa dimension évolutive, dynamique et éminemment subjective. Elle s'appréhende par sa fonction plus que par sa substance. Ainsi, « *l'existence d'une identité se constate dans l'existence d'un discours identitaire, plus qu'elle ne se définit par un ensemble arrêté de valeurs immuables* »¹³.

Comme l'intégration, l'identité est donc une construction.

Elle implique, d'une part, une « *conscience de l'identique* »¹⁴ qui se traduit par un sentiment d'appartenance à un groupe, ce que Paul RICŒUR appelle l'identité-*idem* (la mêmété)¹⁵, et d'autre part, des attributs de différenciation, de distinction par rapport à « l'autre », c'est-à-dire, selon les termes du même auteur, une identité-*ipse* (l'ipséité)¹⁶.

Ces deux dimensions se retrouvent dans la *Déclaration sur l'identité européenne* formulée par les neuf chefs d'État et de gouvernement lors du sommet européen de Copenhague les 14 et 15 décembre 1973. Ainsi, dans une première

⁸ V. dans ce volume, S. GOYENCHE, « Les évolutions institutionnelles nécessaires face à la crise identitaire », et A. CHRISTODOULOU, « L'introuvable identité politique européenne : les différentes familles politiques face à l'Europe ».

⁹ B. PEYROU, « Conseil de l'Union européenne versus Sénat américain : une divergence de représentation des identités fédérées ».

¹⁰ V. Notamment J.-P. JACQUÉ, « Le nouveau discours de la méthode », *Rev. trim. dr. eur.*, 2011, p. 269, ou encore B. BERTRAND, « La nouvelle approche du droit de l'intégration », in B. BRUNESSEN, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 553-571.

¹¹ Selon la définition du dictionnaire *Larousse*.

¹² V. ce volume, « La re-nationalisation de la PAC : signe de l'abandon du projet d'intégration et de construction d'une identité agricole européenne ? ».

¹³ Maeve KIEFFER, *Recherches sur l'identité de l'Union européenne*, th. droit, Université de Strasbourg, 2015, p. 23.

¹⁴ R. MEHDI, « L'identité de l'Union européenne », in M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, A. LEVADE, R. MEHDI et V. MICHEL, *L'identité à la croisée des États et de l'Europe, Quel sens ? Quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 143-160.

¹⁵ P. RICŒUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, 1990.

¹⁶ *Ibid.*

partie consacrée à « *la cohésion des neuf pays membres de la Communauté* », les auteurs de la déclaration évoquent « *cette variété des cultures dans le cadre d'une même civilisation européenne, cet attachement à des valeurs et des principes communs, ce rapprochement des conceptions de la vie, cette conscience de posséder en commun des intérêts spécifiques et cette détermination de participer à la construction européenne* » qui « *donnent à l'identité européenne son caractère original et son dynamisme propre* ». La deuxième partie de la déclaration, consacrée à l'identité européenne par rapport au monde, fait état de la volonté de « *conduire progressivement les Neuf à définir des positions communes dans le domaine de la politique étrangère* ».

À ces deux parties, qui renvoient respectivement aux deux dimensions sus-évoquées de l'identité, s'en ajoute une troisième intitulée « *Caractère dynamique de la construction européenne* », qui évoque directement le lien entre identité et intégration, sujet de la journée de la Jeune Recherche, et qui se conclut ainsi :

« *L'identité européenne est appelée à évoluer en fonction de la dynamique de la construction de l'Europe. Dans le domaine des relations extérieures, les Neuf s'attacheront notamment à définir progressivement leur identité vis-à-vis des autres entités politiques. Ce faisant, ils ont conscience de renforcer leur cohésion interne et de contribuer à l'élaboration d'une politique proprement européenne. Ils sont convaincus que la mise en œuvre progressive de cette politique sera un des éléments essentiels devant permettre à leurs pays d'aborder avec réalisme et confiance les stades ultérieurs de la construction européenne, en facilitant la transformation prévue de l'ensemble de leurs relations en une Union européenne.* »

Analysée à l'aune de l'intégration européenne la notion d'identité peut prendre une dimension collective comme individuelle, l'une et l'autre étant liées. En effet, l'existence d'une identité collective dépend de l'identification à ce collectif des individus qui le constituent. Autrement dit, l'existence d'une *identité de l'Union européenne* suppose notamment l'identification de cette Union par les citoyens qui la composent et, chez eux, un sentiment d'appartenance qui constituerait l'*identité européenne* de chacun de ces citoyens.

Compte tenu des spécificités de cette organisation internationale qu'est l'Union européenne, un troisième type d'identité au moins mérite d'être pris en considération. Il s'agit, comme cela a été mis en évidence dans certaines contributions¹⁷, de l'identité des États qui composent cette organisation, à savoir les *identités natio-*

¹⁷ V. T. ANDREU, « L'identité constitutionnelle nationale : rempart à l'intégration, rempart de l'intégration ? » ; A.-H. BERTANA, « L'identité européenne de défense : du rejet à la nécessité » ; L. CASCINO, « La difficulté de mise en place d'une identité européenne commune en matière de fin de vie » ; F. GAILLARD, « L'autonomie des Églises : identité de l'Union ou identité nationale » ; B. PEYROU, « Conseil de l'Union européenne versus Sénat américain : une divergence de représentation des identités fédérées », *op. cit.* ; Q. ROCCASSERRA, *op. cit.*, et A. SAILLER, « La construction d'une identité énergétique européenne – une étude de l'Union de l'énergie au prisme de l'identité ».

nales, que les traités mentionnent expressément¹⁸, et qui renvoie, comme l'indique Florian GAILLARD dans sa contribution, au patrimoine de chaque nation¹⁹.

Ces mêmes traités n'évoquent ni l'identité *européenne*, ni l'identité *de l'Union*, termes que l'on retrouve toutefois dans la jurisprudence de la Cour de justice²⁰. Est en revanche mentionnée, dans le préambule du traité sur l'UE, l'identité *de l'Europe* dans sa dimension extérieure. C'est en effet en se déclarant « *résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune* », que les États membres évoquent, dans une formule pour le moins alambiquée, une possible défense commune « *renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde* »²¹.

En ne mentionnant que l'identité nationale des États et celle d'une « Europe », que l'on perçoit plus large que l'Union européenne²², les traités sont d'une aide très limitée pour identifier le(s) type(s) d'identité(s) dont il s'agit d'analyser la relation avec l'intégration européenne, comme nous y invitent les organisateurs de la journée Jeune Recherche de l'ADEREB. Les treize contributions présentées sur ce sujet amènent à interroger le rôle des identités dans l'intégration européenne (I), avant de s'intéresser au rôle de cette intégration européenne dans la consolidation des identités (II).

I. – LE RÔLE DES IDENTITÉS DANS L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Faute d'existence, l'identité européenne n'a pas contribué à l'intégration européenne, la seconde s'étant réalisée sans la première (A). Au contraire, les identités nationales que « *l'Union respecte* » au titre de l'art. 4 § 2 TUE ont joué et jouent encore un rôle paradoxal dans le processus d'intégration (B).

A. – *Le rôle mineur de l'identité européenne*

L'intégration a caractérisé la construction communautaire dès ses origines, alors même que peinait à émerger l'identité européenne, que l'on entende la notion comme l'identité de l'organisation, à savoir l'identité « de l'Union européenne »,

¹⁸ Aux termes de l'article 4 § 2 TUE, « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale.* »

¹⁹ F. GAILLARD, « L'autonomie des Églises : identité de l'Union ou identité nationale », ce volume.

²⁰ V. *infra*.

²¹ Nous soulignons. V. dans ce volume, A.-H. BERTANA, « L'identité européenne de défense : du rejet à la nécessité ».

²² Selon les versions linguistiques, l'identité de l'Europe semble être confondue avec l'identité européenne. Ainsi par exemple, est-il fait référence à « *the European identity and its independence* » (anglais), « *la identidad y la independencia europeas* » (espagnol), « *l'identità dell'Europa e la sua indipendenza* » (italien), « *a identidade europeia e a sua independência* » (portugais), ou encore « *die Identität und Unabhängigkeit Europas* » (allemand).

ou comme l'identité européenne des citoyens de l'Union, les deux dimensions étant, comme cela a déjà été dit, intrinsèquement liées.

« *Il n'existe pas même aujourd'hui un semblant d'identité européenne* », affirmait Jürgen HABERMAS en 2006²³. À cette date pourtant, nul ne pouvait nier la nature intégrative de l'Union européenne. Le processus d'intégration a donc eu lieu indépendamment de tout récit commun²⁴, sans réelle « *conscience européenne* »²⁵ et malgré un sentiment d'appartenance très faible de la part des citoyens de l'Union, qui ne perçoivent pas nécessairement la dimension européenne de leur citoyenneté ou qui, du moins, s'ils jouissent des droits qui en découlent, n'en perçoivent pas la dimension affective. Il est à ce titre symptomatique que l'un des axes des réflexions menées par ces citoyens dans le cadre de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, en 2021 et 2022, s'intitule « *Construire l'identité européenne* », signe que, pour eux, d'une part cette identité n'existe pas, d'autre part elle manque.

C'est finalement surtout de l'extérieur que cette identité européenne se perçoit. Mais en tout état de cause, l'intégration européenne n'a pas été suscitée par un sentiment de vivre une aventure commune, par la croyance en une communauté de destin. Cela ne signifie pas que ce sentiment et cette croyance n'existent pas chez certains citoyens européens. Cela signifie que l'intégration européenne ne s'est pas fondée sur eux. Dans une communauté composée de 500 millions d'individus, issus d'États différents – qui ont souvent été en conflit au cours de l'histoire²⁶ – ayant des langues, des histoires, des cultures différentes, l'intégration ne pouvait se faire que par des règles de droit, par les traités, et ce malgré l'affirmation que ces traités marquent « *une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ». À ce titre, la comparaison faite par Baptiste PEYROU entre la construction de « *l'identité américaine* » et celle « *des identités européennes* » (l'emploi du pluriel mérite d'être souligné) est particulièrement révélatrice de ce phénomène²⁷.

De plus, Sayoa GOYENECHÉ²⁸ et Alexis CHRISTODOULOU²⁹ ont montré, dans leurs contributions respectives, que le développement du sentiment d'appartenance n'était pas facilité par le fonctionnement de l'institution qui représente les citoyens, le Parlement européen. Le fait que les élections européennes restent largement

²³ Pour J. HABERMAS, « *il n'existe pas même aujourd'hui un semblant d'identité européenne* », *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, p. 33.

²⁴ L. VAN MIDELAAR, « Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun », in A. ARJAKOVSKY (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, Paris, Salvator, 2016.

²⁵ A. ARJAKOVSKY (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, op. cit.

²⁶ Comme le constate L. VAN MIDELAAR, « *dans l'histoire européenne, la gloire d'une nation est souvent le désastre d'une autre* », « Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun », op. cit., p. 44.

²⁷ V. dans ce volume, « Conseil de l'Union européenne versus Sénat américain : une divergence de représentation des identités fédérées », op. cit.

²⁸ V. dans ce volume, « Les évolutions institutionnelles nécessaires face à la crise identitaire ».

²⁹ V. dans ce volume, « L'introuvable identité politique européenne : les différentes familles politiques face à l'Europe ».

nationales, tant dans leur organisation que dans les préoccupations des partis politiques, ne permet pas de remédier à une certaine fragmentation. Analysant le positionnement des partis politiques à l'égard de l'intégration européenne, Alexis CHRISTODOULOU constate ainsi qu'« *une identité européenne commune assise sur un minimum de représentations collectives et sur un imaginaire politique partagé est à ce jour introuvable* ». Cela n'a certes pas empêché l'intégration européenne par la « *puissance normative* » mise en lumière par Nathan LILLE³⁰. Toutefois, sans identité européenne, cette intégration s'est sans doute réalisée d'une manière trop désincarnée, ce qui explique, en partie au moins, les obstacles qui se dressent aujourd'hui à sa poursuite.

Paradoxalement, c'est le recours aux identités nationales qui a permis l'approfondissement de l'intégration européenne.

B. – Le rôle paradoxal des identités nationales

L'invocation des identités nationales ne va *a priori* pas dans le sens de l'intégration européenne. Pourtant, le fait que les identités des États membres soient prises en considération dans le projet d'intégration est inhérent à la nature même de l'Union. En effet, malgré les spécificités qui font précisément d'elle une organisation « d'intégration », l'Union n'en demeure pas moins, et avant tout, une organisation internationale, fondée sur des traités dont les États membres sont les auteurs et les maîtres. Il est d'ailleurs intéressant de constater que ce qualificatif de « *maîtres des traités* », a été attribué aux États membres par la Cour constitutionnelle allemande, en 1993, dans sa décision concernant le traité de Maastricht³¹, traité qui, d'une part, consacre les plus grandes avancées intégrationnistes de toute la construction communautaire et qui, d'autre part, évoque pour la première fois les identités nationales que « *l'Union respecte* »³².

On ne s'en étonnera pas.

En effet, les États ont fixé, dans les traités, les règles qui régissent le processus d'intégration. Or, ces règles incluent le respect de leurs identités.

Comme Thomas ANDREU le rappelle à juste titre³³, cette mention avait vocation à rassurer au moment où, en créant l'Union, le traité de Maastricht donnait une nouvelle dimension à l'intégration européenne. Le respect par l'Union des identités nationales de ses États membres est ainsi une forme de contrepartie du saut intégrationniste, voire, selon Thomas ANDREU, un « *outil de protection du processus d'intégration* »³⁴. Sans cette assurance du respect de leurs identités, les auteurs des

³⁰ V. dans ce volume, « Pour une nouvelle identité de puissance européenne ».

³¹ Cour constitutionnelle de Karlsruhe, décision « Traité de Maastricht », du 12 octobre 1993.

³² Article 4 § 2, *op. cit.*

³³ « L'identité constitutionnelle nationale : rempart à l'intégration, rempart de l'intégration ? ».

³⁴ *Ibid.* L'auteur distingue l'identité nationale qui serait potentiellement un obstacle à l'intégration européenne de l'identité constitutionnelle qui serait rassurante pour cette inté-

traités n'auraient peut-être pas consenti à approfondir l'intégration européenne comme ils l'ont fait avec le traité de Maastricht, puis avec les différents traités de révision qui se sont succédé.

Une telle prise en compte des identités nationales pour favoriser l'intégration européenne n'est pas préjudiciable à l'identité européenne. Comme toute identité collective en effet, l'identité européenne s'enrichit des identités nationales avec lesquelles elle doit composer. La première ne pourrait s'affirmer contre les secondes. Par exemple, le recours par la Cour de justice aux « *traditions constitutionnelles communes aux États membres* », pour dégager des principes généraux du droit consacrant des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, ou aux « *valeur(s) commune(s) à leurs traditions constitutionnelles propres* »³⁵, devrait pouvoir contribuer à la consolidation d'une identité européenne fondée sur des valeurs qui sont aussi censées relever de l'identité nationale des États membres³⁶. Certes, ces identités nationales peuvent être avancées par les États pour échapper à l'application du droit de l'Union, ce qui va à l'encontre de l'intégration européenne. C'est toutefois ainsi, et uniquement ainsi, que peut se réaliser cette intégration : dans le respect de vingt-sept identités nationales. Cela est vrai pour l'identité de l'Union mais cela est également vrai pour l'identité des citoyens européens, qui ont une identité nationale – voire parfois régionale – compatible avec leur identité européenne. La devise de l'Union, rappelée par Lise ÉTIENNE et Maléna PIZZANELLI³⁷, l'exprime clairement : « *Unie dans la diversité* ». Telle est la spécificité de l'Union, son identité.

Ainsi, le respect par l'Union des identités nationales a permis un approfondissement de l'intégration sans porter atteinte à l'identité européenne. À l'inverse, l'intégration européenne a eu un effet sur la perception et le rôle des identités.

gration « *en ce qu'elle conjugue la nécessité de rassurer les États et leurs citoyens et celle de protéger le processus d'intégration* ».

³⁵ V. les arrêts dits « Conditionnalité », dans lesquels la Cour indique : « *même si, ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, de sorte que ces États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit, il n'en découle nullement que cette obligation de résultat peut varier d'un État membre à l'autre. En effet, tout en disposant d'identités nationales distinctes, inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'"État de droit" qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue* », CJUE, 16 février 2022, Pologne c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-157/21, pts 265 et 266 et Hongrie c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-156/21, pts 233-234.

³⁶ V. *infra*.

³⁷ Devise qui, selon Maléna PIZZANELLI et Lise ÉTIENNE, « identifie l'Union européenne », v. « Introduction », ce volume.

II. – LE RÔLE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE DANS LE RENFORCEMENT DES IDENTITÉS

Il résulte de plusieurs contributions présentées lors de la journée d'étude que l'identité européenne peine à se consolider sous l'effet de l'intégration (B). Au contraire, les identités nationales ont été mises en lumière par les États membres, en lien avec ce processus (A).

A. – *L'émergence des identités nationales en réponse à l'intégration européenne*

Bien que, comme on l'a vu, la mention dans les traités du respect, par l'Union, des identités nationales des États membres ait été bénéfique au processus d'intégration, ce processus a, en retour, favorisé la formulation explicite, par certains États, non seulement de leur identité, mais également de la valeur constitutionnelle de cette identité³⁸.

Comme le rappellent notamment Thomas ANDREU et Baptiste PEYROU³⁹, l'identité constitutionnelle des États a pu être brandie pour limiter l'un des principaux vecteurs de l'intégration : la primauté du droit de l'Union sur les droits nationaux. Dans l'ordre juridique français, le Conseil constitutionnel a ainsi convoqué la notion de « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » susceptible de faire obstacle au principe de primauté du droit de l'Union, en 2006⁴⁰, c'est-à-dire peu après que ce principe, jusque-là jurisprudentiel, a été inscrit dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE). Si, à cette date, la perspective d'une entrée en vigueur de ce traité avait déjà été écartée suite aux référendums négatifs en France et aux Pays Bas, il n'en demeure pas moins que la perspective de sa mention dans la charte constitutionnelle de l'Union que sont les traités a sans doute contribué à sa consécration, par le Conseil constitutionnel, dans l'ordre juridique français. C'est ainsi « *l'Europe qui a fait prendre conscience à la France de son identité* », selon la formule d'Édouard DUBOUT, citée par Quitterie ROCCASERRA. C'est également à l'identité constitutionnelle allemande que se réfère la Cour de Karlsruhe pour limiter la portée de la confiance mutuelle entre États, censée prévaloir, au nom du droit de l'Union, dans le cadre de l'exécution des mandats d'arrêt européens⁴¹.

Thomas ANDREU évoque pour sa part le cas des Pays Bas, où la mention de l'identité constitutionnelle néerlandaise dans un projet de révision de la Constitution – qui n'a pas abouti – a été proposée après le référendum négatif sur le TECE, lequel marquait une avancée importante dans le processus d'intégration. Si, l'auteur ne voit pas, dans le cas néerlandais, une opposition à ce processus mais au

³⁸ Il a été souligné par la Cour de justice, et notamment par ses avocats généraux que l'identité nationale visée par l'article 4 § 2 TUE comprenait « *à l'évidence l'identité constitutionnelle de l'État membre* ». V. notamment les conclusions de l'avocat général Poiares MADURO présentées le 8 octobre 2008, dans l'affaire *Michaniki*, C-213/07, pt. 31.

³⁹ *Op. cit.*

⁴⁰ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

⁴¹ Arrêt du 15 décembre 2015 -- 2 BvR 2735/14, Recueil BVerfGE 140, p. 317 ; arrêt du 19 décembre 2017 -- 2 BvR 424/17, Recueil BVerfGE 147, p. 364.

contraire un soutien, il n'en reste pas moins que l'affichage, par les gouvernants et les juridictions nationales, de l'identité de leurs États respectifs en réponse aux avancées intégrationnistes de l'Union est souvent un outil de résistance plus que d'appui à l'intégration⁴². Thomas ANDREU rappelle ainsi que le premier ministre hongrois, Victor ORBAN, a fait réviser le texte constitutionnel pour y introduire expressément l'expression « *identité constitutionnelle* » par résistance à l'intégration européenne. Il n'est en effet pas anodin, compte tenu du positionnement du gouvernement hongrois à l'égard de l'intégration européenne, que l'identité soit martelée à plusieurs reprises dans la Loi fondamentale de ce pays⁴³.

Ainsi, identités nationales et intégration s'alimentent respectivement. Le fait que le respect des identités nationales soit une condition à la poursuite de l'intégration, laquelle suscite à son tour la mise en avant, par les États membres, de leur identité nationale est une manifestation de la nature particulière de l'Union européenne et du pluralisme constitutionnel qui découle de cette particularité.

Les arrêts analysés par Quitterie ROCCASERRA relatif à la libre circulation du citoyen européen avec les membres de sa famille montrent néanmoins que la Cour de justice ne laisse pas les identités nationales se mettre en chemin de l'intégration européenne lorsqu'il s'agit de protéger les droits de ce citoyen. L'auteur en déduit l'émergence d'un « *espace d'épanouissement de l'identité du citoyen au travers de la consécration de l'identité européenne* ». Or, cet « *espace d'épanouissement* » peut aller à l'encontre de l'identité nationale, telle que mise en avant par les États membres. La Cour exerce toutefois un contrôle sur cette notion, qu'elle refuse de considérer comme pouvant être déterminée unilatéralement par les États membres, comme l'illustrent les arrêts *Coman* et *Pancharevo*⁴⁴.

Européanisée du fait de son insertion dans les traités, l'identité nationale des États membres doit en effet respecter le droit de l'Union et implique, à cette fin, une « *adéquation fonctionnelle* »⁴⁵ dès lors qu'elle appartient à la fois aux droits nationaux et au droit de l'UE⁴⁶. C'est ainsi qu'au-delà des seuls droits du citoyen européen, la Cour de justice oppose aux identités nationales brandies par des États

⁴² V. notamment F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, LGDJ, 2013.

⁴³ Il résulte de ce texte que les « membres de la nation hongroise » considèrent que la protection de leur « *identité enracinée dans [leur] constitution historique est une obligation fondamentale de l'État* » ou encore que « *la protection de l'identité constitutionnelle et de la culture chrétienne de la Hongrie relève de l'obligation de tous les organes de l'État* », « *Profession de foi nationale* » de la loi fondamentale hongroise et article Q (4) de la loi fondamentale hongroise, <https://njt.hu/jogszabaly/fr/2011-4301-02-00>.

⁴⁴ CJUE, 5 juin 2018, *Coman*, C-613/16 et CJUE, 14 décembre 2021, *V.M.A. c/ Stolichna obshtina*, rayon « Pancharevo », C-690/20.

⁴⁵ S. PLATON, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », *Revue de l'Union Européenne*, 2012, p.150-158. Pour F.-X. MILLET, l'identité : « *En tant que concept charnière commun aux ordres juridiques nationaux et communautaire, (...) ne peut (...) être maniée de façon unilatérale* », *op. cit.*

⁴⁶ F.-X. MILLET, évoque à ce titre un « *concept charnière commun aux ordres juridiques nationaux et communautaire* » qui ne peut être manié de façon unilatérale, *op. cit.*

membres rétifs à certains aspects de l'intégration européenne, une « *identité de l'Union* », qui demeure pourtant toujours difficile à appréhender.

B. – La difficile construction d'une identité de l'Union malgré l'intégration européenne

Si l'identité est essentielle à la construction d'un individu, elle l'est également à la construction d'un collectif. Cette nécessité est exacerbée dans le cadre de l'Union puisqu'il s'agit de dépasser le projet économique d'origine pour fonder un véritable projet politique, fondé sur un *demos* européen, uni par un même sentiment d'appartenance.

Laura CASCINO a montré, à partir de l'exemple des personnes en fin de vie, qu'une telle identité pouvait difficilement être attendue en dehors du champ des compétences de l'Union⁴⁷. De même, la contribution de Florian GAILLARD met en évidence, à partir de l'étude de trois États (la France, l'Espagne et la Grèce), que l'autonomie des Églises n'est pas une composante de l'identité de l'Union⁴⁸.

À l'inverse, on pourrait légitimement s'attendre à ce que l'extension des compétences de l'Union et les avancées de l'intégration consolident une identité européenne. Cette dernière est pourtant toujours évanescence, à défaut tant d'un sentiment d'appartenance (l'identité-*idem*), que d'un réel potentiel d'identification et de différenciation par rapport à « l'autre » (l'identité-*ipse*). En effet, si Nathan LILLE considère que l'Union a tous les atouts pour être une puissance normative, diffusant, par le droit, ses valeurs dans le monde⁴⁹, les évolutions géopolitiques récentes marquées par les violations du droit international et l'affaiblissement du multilatéralisme incitent à douter de la force de l'« effet Bruxelles » analysé par cet auteur, qui contribuerait à fonder véritablement l'identité de l'Union. De même, cette identité-*ipse*, pourrait certes être renforcée par le développement d'une défense commune, qui enverrait un « *signal d'existence vis-à-vis de l'extérieur* »⁵⁰ et affirmerait l'Union par rapport à d'autres puissances. Mais, là encore, la variété des cultures stratégiques d'un État à l'autre et les réticences liées à la préservation par les États de leur identité, de leur autonomie et de leur souveraineté constituent toujours, selon Anne-Hélène BERTANA et malgré les progrès dans ce domaine, des obstacles à une « *une identité de défense propre à l'Union* »⁵¹. Ces désaccords en interne, qui portent préjudice à l'identité européenne tant dans sa dimension *idem* que dans sa dimension *ipse*, sont également évidentes s'agissant des questions migratoires.

⁴⁷ L. CASCINO, « La difficulté de mise en place d'une identité européenne commune en matière de fin de vie », ce volume.

⁴⁸ F. GAILLARD, « L'autonomie des Églises : identité de l'Union ou identité nationale », *op. cit.*

⁴⁹ N. LILLE, « Pour une nouvelle identité de puissance européenne », *op. cit.*

⁵⁰ M. CATALA, « 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.

⁵¹ A.-H. BERTANA, « L'identité européenne de défense : du rejet à la nécessité », *op. cit.*

Mais c'est sans doute sous l'angle des valeurs, censées être communes et partagées au sein de l'Union⁵², que les divergences entre les États membres semblent, à l'heure actuelle, le plus porter préjudice à l'identité européenne, qu'il s'agisse de l'identité de l'Union en tant qu'organisation ou du sentiment d'appartenance de ses citoyens. Ainsi, il n'est pas anodin que la Cour de Justice ait ressenti, en 2022, le besoin d'affirmer que les valeurs de l'article 2 TUE, identifiées et partagées par les États membres, définissent « *l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun* »⁵³. Pour la Cour, ces valeurs qui forgent l'identité de l'Union « *sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres* », ce qui permet, comme nous l'avons vu, au juge européen de les opposer à certains arguments étatiques tirés de l'identité nationale des États membres⁵⁴.

Il n'en demeure pas moins que, d'une part, des atteintes systémiques aux valeurs de l'Union sont perpétrées dans certains États membres, qui les assument ouvertement – souvent au nom de leur identité nationale – et qui dénie toute identité européenne ; d'autre part, la sanction de ces atteintes par les institutions européennes n'est pas aisée et encore trop peu efficace malgré la multiplication des outils mis en place à cette fin et la diversité de leur nature (politique, juridique, financière). Il semble dès lors de plus en plus difficile de croire en la dimension « commune » de ces valeurs, pourtant présentées comme fondatrices de l'identité de l'Union, et de miser prioritairement sur elles pour faire émerger le sentiment d'appartenance nécessaire à l'identité européenne.

Dans ces conditions, plusieurs contributions présentées par la Jeune Recherche invitent à s'intéresser à une approche sectorielle de l'identité européenne, qui semble émerger dans certains domaines de compétence de l'Union. Si le cas de l'identité numérique européenne, étudié par Damien FRANCHI, ne paraît pas nécessairement illustrer ce phénomène en raison de la spécificité de la matière⁵⁵, l'« *identité de défense de l'Union* » analysée par Anne-Hélène BERTANA pourrait se révéler, à terme, être l'un de ces domaines. Aurélien SAILLER nous invite, pour sa part, à considérer la construction d'une « *identité énergétique européenne* », fondée sur le récit d'une Union qui serait pionnière de la transition énergétique.

⁵² Article 2 TUE.

⁵³ CJUE, arrêts conditionnalité, 16 février 2022, *op. cit.*, pt 135.

⁵⁴ Selon la Cour, « *il ne saurait être valablement soutenu que les exigences découlant, en tant que conditions tant d'adhésion que de participation à l'Union, du respect de valeurs et de principes (...) consacrés à l'article 2 et à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, soient susceptibles d'affecter l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE. Dès lors, cette dernière disposition, qui doit être lue en tenant compte des dispositions, de même rang qu'elle, consacrées par ces articles 2 et 19, paragraphe 1, second alinéa, ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci* », CJUE, 5 juin 2023, *Commission c/ Pologne*, C-204/21, pts 71 et 72.

⁵⁵ Damien FRANCHI a démontré comment l'intégration européenne peut se concrétiser dans l'identité numérique européenne, par le biais notamment d'un nouveau cadre de l'identité numérique mais il s'agit-là d'un type particulier d'identité dont le lien avec l'identité européenne n'est pas établi. V. « L'intégration européenne par la recherche d'une identité numérique européenne confrontée aux traitements des données à caractère personnel », ce volume.

L'auteur rappelle utilement le rôle d'un objectif commun fédérateur dans la construction d'une identité collective. Or, en l'occurrence, il est indéniable que la transition énergétique a pu constituer cette ambition fédératrice, affichée par la Commission von der Leyen dès son investiture en 2019. Rien ne garantit pour autant la pérennité de cet objectif et donc de cette identité en cours de construction.

D'autres contributions montrent néanmoins que tous les domaines de l'intégration européenne ne constituent pas un terrain fertile pour le développement d'une identité européenne. Ainsi, en posant la question de l'existence d'une « *identité agricole européenne* », prise en étau entre le niveau national – voire régional – et le niveau international, Lise ÉTIENNE invite, à partir d'une comparaison entre la France et l'Espagne, à considérer l'identité agricole comme une « *matière non scalable* », qui existe sans distinction de niveau géographique. Dès lors, la recherche d'une identité agricole européenne serait, selon Lise ÉTIENNE, « *limitée par essence* »⁵⁶.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'heure où le rôle des valeurs communes dans la définition de l'identité de l'Union – donc par ricochet de l'identité européenne – semble, en dépit des incantations de la Cour de justice, perdre de sa force fédératrice, c'est peut-être, plus modestement, de manière sectorielle que l'intégration promeut une telle identité. À l'instar des « *solidarités de fait* » promues par la méthode Schuman, il s'agit sans doute de faire, en matière d'identité comme en matière d'intégration, preuve d'un certain pragmatisme.

À ce titre, il est intéressant de constater que la plus forte perception d'une identité européenne paraît aujourd'hui émaner des États et des citoyens qui sont étrangers au processus d'intégration mais qui souhaiteraient ardemment en faire partie. Mesurant la richesse de cette identité, sans peut-être anticiper à ce stade certaines difficultés à la concilier avec leurs identités nationales, ces tiers en conçoivent la valeur, ce que les États et les citoyens qui bénéficient déjà du processus d'intégration semblent, eux, avoir plus de difficultés à percevoir.

⁵⁶ L. ÉTIENNE, « La re-nationalisation de la PAC : signe de l'abandon du projet d'intégration et de construction d'une identité agricole européenne ? », *op. cit.*