

Carlo Santulli

INTRODUCTION AU DROIT EUROPÉEN

ORGANISATIONS ET PRINCIPES

3^e édition

LGDJ

un savoir-faire de

lextenso

Carlo Santulli

Professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas

INTRODUCTION AU DROIT EUROPÉEN

ORGANISATIONS ET PRINCIPES

3^e édition



un savoir-faire de

Lextenso



© 2024, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275117287
ISSN : 0990-3909
Collection : Manuels

Sommaire

Introduction	9
§ 1. Une définition objective de l'Europe ? Du mythe à la réalité	9
§ 2. Des projets politiques : la « construction européenne »	19

PREMIÈRE PARTIE – L'ADMINISTRATION EUROPÉENNE : LES ORGANISATIONS

Chapitre 1. La coopération politique européenne	39
Section 1. Le forum politique européen : le Conseil de l'Europe	39
§ 1. Les caractéristiques générales du Conseil de l'Europe	39
§ 2. Les organes du Conseil de l'Europe	43
§ 3. Les actes du Conseil de l'Europe	47
Section 2. La « sécurité européenne » : l'Europe et l'Atlantisme	49
§ 1. La sécurité en Europe : l'OSCE	50
§ 2. La sécurité de l'Europe : de l'Alliance atlantique au traité de Lisbonne	52
Chapitre 2. L'intégration économique européenne	61
Section 1. La construction européenne : des Communautés à l'Union européenne	61
§ 1. Les périmètres de l'Europe économique : les Communautés, l'AELE et l'EEE	62
§ 2. L'intégration par l'Europe économique : de Maastricht à Lisbonne	69
Section 2. L'organisation institutionnelle de l'Union européenne ..	79
§ 1. Les compétences de l'Union européenne	79
§ 2. Les organes de l'Union européenne	89
§ 3. La qualité de membre de l'Union européenne	107
Section 3. L'ordonnancement juridique de l'Union européenne	119
§ 1. <i>Formation</i> : les « sources » du droit de l'Union européenne	119
§ 2. <i>Application</i> : le contentieux de l'Union européenne	133
§ 3. <i>Exécution</i> : persistance de l'État et nature de l'Union européenne	145

DEUXIÈME PARTIE – LE DROIT COMMUN EUROPÉEN : LES PRINCIPES

Chapitre 1. Les principes humanistes : l'Europe des droits de l'homme	157
Section 1. Les droits garantis : le catalogue	158

§ 1. Les garanties de la vie individuelle : la dignité	158
§ 2. Les garanties de la vie sociale : la liberté d'esprit	171
§ 3. Les garanties du justiciable : le droit à un procès équitable	179
Section 2. La garantie des droits : le contrôle	186
§ 1. Le pouvoir de contrôle	187
§ 2. La procédure de contrôle	203
Chapitre 2. Les principes économiques : l'Europe du marché	213
Section 1. L'instauration d'un marché intérieur	214
§ 1. La libre circulation des marchandises	214
§ 2. La libre circulation des personnes	222
§ 3. Les autres libertés : circulation des services, établissement et capitaux	228
Section 2. L'organisation de la concurrence	231
§ 1. Le champ d'application du droit européen de la concurrence	232
§ 2. Les règles de concurrence applicables aux entreprises	237
§ 3. Les règles de concurrence applicables aux États	248
Section 3. La création de l'euro	256
§ 1. La mise en place de l'euro : le projet politique	256
§ 2. Le « système euro » : la construction juridique	262
§ 3. La crise de l'euro : remèdes juridiques et incertitudes politiques	265
Observations bibliographiques	273
Index	275

Pauvre diable, Jean-Paul Pignol. Né dans la Marne de mère française, Josette Dubois, et de père allemand, Hans Pinsel (devenu Jean Pignol par francisation du nom lors de sa naturalisation). Oui, pauvre diable qui s'est vu moqué, discriminé et injurié du fait de ses origines paternelles pendant toute son enfance, souffre-douleur des cours de récréation car fils de l'ennemi ! À dix-sept ans, sans diplôme, Pignol entre à l'usine, d'où il sort à vingt-deux ans en même temps que tous ses camarades, suite à la délocalisation de la production en Roumanie. Chômeur sans perspectives, il se retrouve en Belgique à la faveur d'une amourette et se casse la jambe droite à la suite d'une chute de vélo. Sorti d'hôpital, Jean-Paul Pignol se voit notifier par la Belgique un ordre de quitter le territoire belge fondé sur la directive européenne 2004/38 du 29 avril 2004, dont l'article 7 permet d'éloigner les ressortissants des autres États membres de l'Union lorsque leurs « ressources insuffisantes » en feraient une « charge » pour le système social local. Ivre de bière et de colère, plâtre au pied, il s'en va protester contre cette décision inique au commissariat de police de Bruxelles, et il en sort avec un bras cassé, le gauche, et un œil crevé. Ah pauvre Pignol ! infirme et chômeur, malheureux et humilié.

Il pense que c'est l'Europe qui l'a mis dans cette misère et, du reste, il n'a peut-être pas entièrement tort. Il ne sait pas, cependant, qu'il aurait pu trouver dans le droit européen des remèdes à ses malheurs. Il baisse le bras qui lui reste sans même se demander si l'Europe qu'il blâme n'aurait pu l'aider. Et, déçu, au lieu de chercher à l'améliorer, il veut l'abattre, s'imaginant que la Marne lui serait moins cruelle sans l'Europe.

Ce livre voudrait reconforter Jean-Paul Pignol, et si possible l'aider, un peu. Mais sans le bercer d'illusions, sans chercher à le convaincre que la construction européenne aurait été, en tous ses aspects, nécessairement bénéfique. On objectera peut-être que ce n'est pas d'un livre dont il a besoin. On aurait tort. C'est toujours le préalable nécessaire de l'émancipation. Lorsqu'il aura devant son œil la photographie des grands principes juridiques européens, Pignol décidera par lui-même et pour lui-même, au mieux de sa propre compréhension.

Introduction

1. Mais tout d'abord, de quoi parle-t-on quand on dit « Europe » ?

Pendant la « guerre froide », on disait d'Europe qu'elle était divisée, car on la concevait mal sans le vainqueur européen de la seconde guerre mondiale : la Russie (l'URSS, à l'époque) ; pour qui, à son tour elle était, selon le mot de Mikhaïl Gorbatchev, « notre maison commune ». Depuis la crise ukrainienne de 2014, pourtant, on croit pouvoir identifier des pro-européens qui seraient en lutte contre des pro-russes... Et les institutions entretiennent sans état d'âme la confusion : jusqu'en 2022 la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquait à la Russie, État membre du « Conseil de l'Europe » de 1996 à 2022, alors que l'« Union européenne » paraît vouloir situer dans un ailleurs incertain celle qui nous a libérés du nazisme.

Voilà le premier problème à affronter : qu'est donc l'Europe ? Existe-t-il une définition objective permettant de dire à coup sûr où elle commence et où elle s'arrête ? Qui en est et qui n'en relève pas ? (§ 1) Ou faut-il y voir une construction politique, volontaire, indissociable d'un projet dont elle serait l'instrument ? (§ 2).

§1. Une définition objective de l'Europe ? Du mythe à la réalité

2. L'Europe ne précède pas le projet européen. Ses limites sont introuvables, et ni l'origine de son nom ni les données de la géographie ne livrent des repères sûrs (A). Les Européens, quant à eux, ne sont pas plus « naturels » que leur prétendu continent : ni l'anthropologie, ni la culture ne permettent de distinguer ce (ou celui) qui est européen de ce qui ne le serait pas (B).

A. Une délimitation de l'Europe ? Le nom et la chose

1. Le nom : le mythe d'Europe

3. EU-RO-PA, trois syllabes d'un mot qui commence bien (c'est le mérite de la diphthongue hellénique *eu*), et se termine invariablement par une implosive (« p »). Un peu comme son histoire, longue, guerrière et répétitive. La force des contradictions qui la déchirent est telle qu'il est extrêmement difficile de savoir ce que l'on vise réellement lorsqu'on prononce son nom – à ce point d'ailleurs que son étymologie même fait l'objet de controverses aussi âpres qu'insolubles. Les uns y voient la racine sémitique *Ereb*, évoquant le soleil couchant. Les autres préfèrent l'origine hellénique *Europè*, qui renvoie à la largeur et à la vue – Europe serait donc « celle qui a de grands yeux ». Et encore occulte-t-on généralement une troisième option, moins glorieuse et sans crédit, il est vrai, auprès des

linguistes : un dérivé du terme *Europos* (mot grec, proparoxyton à l'esprit doux), désignant « qui facilement s'incline ».

Perçue comme le berceau de la « civilisation occidentale », Europe s'entoure volontiers des oripeaux de son passé, et c'est de la « vieille Europe » qu'on aime parler aujourd'hui lorsqu'on veut lui reconnaître quelque mérite. Pourtant, elle n'a pas toujours été vieille, Europe, et son « mythe » exaltait plutôt sa jeunesse, et donc son avenir, par opposition à un présent qui se complait à vanter son passé. Suivant la mythologie crétoise, en effet, Europe serait la fille d'Agénor, roi phénicien de Tyr (cité d'Asie mineure, dans l'actuel Liban), lui-même fils de Poséidon, dieu des mers, et de Libye. Un jour la jeune Europe, vêtue de quelques voiles – suivant la mode de son époque –, sautillait au bord de la Méditerranée orientale lorsque Zeus, dieu des dieux, aguiché par la jolie Phénicienne, se transforma en un majestueux taureau blanc pour la séduire, puis l'emporta sur l'île de Crète. Pratique qui choquerait nos contemporains et provoquerait des remous jusqu'au sommet de l'Association de protection des animaux, sans compter les ligues de vertu, mais qui était monnaie courante en ces temps où naquit la philosophie – Léda et le cygne, Phthia et le pigeon, Dia et l'étalon, pour ne mentionner que quelques troubles du grand Zeus.

De l'union de la belle Europe et du puissant aurochs naquirent trois enfants : Minos, Rhadamanthe et Sarpédon. Minos épousa Pasiphaé, fille d'Hélios. Or, en honneur de leurs noces, Poséidon offrit à Pasiphaé un taureau blanc pour être sacrifié mais, enchantée par la beauté de l'animal, Pasiphaé le conserva près d'elle, trahissant ainsi sa promesse. Furieux d'avoir été dupé, Poséidon rendit le taureau fou qui dévasta alors Crète. Puis le Dieu des mers provoqua la passion de Pasiphaé pour le taureau, et leur rencontre donna la vie au Minotaure, monstre effroyable moitié homme moitié taureau.

Il me semble que ce mythe n'aide pas beaucoup à l'identification de l'Europe. Géographiquement, il situe les faits essentiels entre l'île grecque de Crète et l'Asie mineure, pour partie à l'extérieur de l'Europe politique actuelle. Au-delà des mœurs qui lui sont prêtées, la figure de la jeune Europe, phénicienne devenue hellène, pourrait incarner un supposé passage de la suprématie culturelle du Moyen-Orient à l'éclosion de la civilisation européenne, dont la Grèce serait le berceau. La « mère » des Européens n'en serait pas moins asiatique, libanaise, montrant par là une continuité culturelle, et non une rupture ; et donc encore l'impossibilité d'exclure l'actuel Moyen-Orient de l'espace européen. Quant au taureau blanc, qui parcourt le mythe d'Europe, tantôt comme l'incarnation divine de Zeus, tantôt comme origine de la figure monstrueuse du Minotaure, sa signification reste assez mystérieuse, et on la laissera avantageusement à la psychanalyse. Tout au plus peut-on souligner que la blancheur de l'animal rencontre bien l'obsession ethnique de l'Européen de « race blanche » (charolaise, donc).

Mais rien n'y fait : Europe n'était pas européenne.

2. La géographie : le continent européen

4. « L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire un petit cap du continent asiatique ? » Si cette interrogation de Paul Valéry est aujourd'hui un lieu commun, c'est précisément en ce qu'elle est évocatrice : la géographie ne distingue pas l'Europe de l'Asie, et si la politique n'en masquait pas les caractéristiques réelles, elle paraîtrait telle qu'elle est – « un petit cap du continent asiatique ».

On peut certes mettre à distance les cartes géographiques en leur reprochant l'abstraction, mais leur évidence forge d'abord notre représentation de l'espace, et c'est l'unité eurasienne qu'elles font apparaître : seul un coloriage géopolitique incertain (aidé par de savants coups de ciseaux) peut donner une apparence d'identité géographique à sa partie occidentale. Et si de la représentation de la surface on s'élève vers celle, plus récente et encore plus abstraite, des profondeurs, la théorie de la dérive des continents élaborée grâce aux travaux d'Alfred Wegener, puis acceptée par la communauté scientifique dans sa variante basée sur la tectonique des plaques, conduit plutôt les géographes à considérer que l'Europe et l'Asie constituent un seul continent, l'Eurasie. Loin de séparer Europe et Asie, les travaux contemporains relatifs à l'identification de la « plaque eurasiatique » ou « eurasienne » tendent à les souder. Pire, ils excluent d'Eurasie l'Islande, qui est pourtant membre du Conseil de l'Europe et de l'Espace économique européen, et, en direction opposée, une partie essentielle du berceau de ce que Lord Bertrand Russel appelait la « philosophie occidentale » : la Sicile, le Péloponnèse, une partie des îles Éoliennes, le Dodécanèse et les Cyclades, portions de deux États membres de l'Union européenne, l'Italie et la Grèce, ne sont pas sur la « bonne » plaque.

Ceux qui, luttant à la fois contre l'apparence des cartes et contre l'unité profonde révélée par la théorie de la tectonique des plaques, essaient de déterminer une séparation géographique de deux continents que seraient l'Asie et l'Europe, peuvent encore s'accrocher à l'Oural. Pour eux, la limite orientale de l'Europe serait donc constituée par les monts et le fleuve Oural, puis, en descendant vers le sud, par la mer Caspienne, le massif du Caucase et la mer Noire jusqu'au détroit du Bosphore. En réalité, d'une part, on sait que la géographie ne joue qu'un faible rôle dans cette construction, qui a évolué sous la force des conceptions politiques, notamment pour tenir compte de l'influence russe en Arménie, en Géorgie et en Azerbaïdjan – trois États membres du Conseil de l'Europe situés à l'Est de Moscou. D'autre part, cette délimitation continue de contraster avec les réalités politiques : elle n'est ni géographiquement convaincante, ni géopolitiquement acceptable. En effet, d'abord, elle situe en Asie la plus large partie de la principale puissance militaire européenne, la Russie, dans sa portion qui s'étend de l'Oural à Vladivostok, aux portes de la Chine. Ensuite, elle ne donne pas des indications sûres sur les régions déjà politiquement incertaines du Caucase (sont-elles de ce côté-ci, ou là ?) et coupe en deux la Turquie, membre du Conseil de l'Europe et de l'Alliance atlantique (dont la majeure partie, anatolienne, est rejetée hors Europe). Enfin, la prétendue conception géographique de l'« Europe

jusqu'à l'Oural » est également impuissante à expliquer le rattachement européen de l'Islande et, plus encore, du Groenland, des espaces ultramarins des États d'Europe (les îles Canaries, par exemple), des îles méditerranéennes, etc. Bref, pour être géographiquement assez hasardeuse, la théorie géographique de l'Europe naturelle est contredite par l'extension réelle des organisations politiques « européennes », et ne permet pas d'en surmonter les incertitudes propres. Tout comme pour l'« Atlantique Nord », le « continent européen » paraît d'abord comme une construction juridique destinée à créer le concept géographique, et non l'inverse.

Mais plus fondamentalement, si les résultats du critère géographique sont décevants, sa valeur et sa portée le sont encore davantage. L'idée d'un lien entre proximité géographique et identité commune, quoique bénéficiant d'une sympathie intuitive, est assez peu adaptée à la réalité européenne : l'Espagne est en Europe comme l'Ukraine, mais elle est bien plus à « proximité géographique » du Maroc africain ; l'Italie est autant en Europe que la Finlande, mais c'est la Tunisie qui est à deux pas de la Sicile. Dans la détermination d'une identité géographique européenne la Méditerranée paraît un obstacle infranchissable, tant elle a été un lieu de rencontre.

B. Une identité européenne ? Anthropologie et culture

5. Parce qu'elle persiste, l'idée qu'il existerait un « type européen » doit être discutée, y compris sous l'angle anthropologique ; pour être mise à distance (1). Quant à l'identité culturelle européenne, admirer les fleurs exquises qu'il a vu éclore n'aide pas à en délimiter le champ (2).

1. Ethnie et anthropologie : de l'homme blanc à l'être humain

6. Le 18 novembre 2013, une fusillade sème la terreur à Paris, au siège du journal *Libération* puis au quartier de La Défense. Alors que la psychose du « tireur fou » s'installe, toutes les autorités de l'État se mettent en mouvement. Face à l'urgence de la situation, le procureur de la République lance publiquement les recherches du suspect, décrit comme un homme de « type européen, âgé de 35 à 45 ans, d'1,70 à 1,80 mètre, avec des cheveux poivre et sel et une barbe de deux trois jours ». Dans ces circonstances extrêmes, au comble de la peur panique et de la pression politique et médiatique, ce qui paraît identifier objectivement le suspect (âge, taille, couleur de cheveux) englobe son « type » : européen. Il importe assez peu de dire, pour l'anecdote, que la personne recherchée n'était peut-être pas « d'origine européenne » au sens géopolitique ; ce que la puissance publique désignait par le « type européen » était évidemment la catégorie générale et incertaine de l'« homme blanc » – qu'on aurait probablement désignée outre-Atlantique dans des circonstances analogues par la formule *white Caucasian* (« blanc caucasien »). Il est difficile de ne pas voir derrière la question de l'identification policière, le reflet d'une problématique qui fait écho à la formule bien connue de l'anthropologue

suisse Marc-Rodolphe Sauter (*Les races de l'Europe*, Payot, 1952, p. 179-180) : « [p]our l'anthropologiste, les frontières que tracent le géographe et l'historien ne signifient pas grand-chose (...). En fait, sur le plan anthropologique, l'Europe déborde largement les mers méridionales, la chaîne du Caucase et les steppes russes pour englober toute une humanité. Racialement, l'Europe est partout où la peau de l'homme est blanche ».

Cette position extrême, qui associe caractéristiques anthropologiques du groupe et identification ethnique, contraste avec le résultat des études anthropologiques contemporaines. À l'opposé de l'idée que pourrait suggérer le « type européen », on peut noter que chez un anthropologue comme Emmanuel Todd, par exemple, c'est la structure familiale qui fait figure d'élément déterminant d'identification, et non un critère ethnique ou de « type ». Cette considération le conduit à rapprocher la structure « souche » germanique de l'organisation de la famille japonaise (également « souche »), ce qui l'éloigne de l'organisation « nucléaire » du bassin parisien. Son travail montre que, sur le plan anthropologique lui-même, l'association Europe et « type européen » ne correspond pas à la réalité la plus profonde, celle des structures familiales (*Où en sommes-nous ? Une esquisse de l'histoire humaine*, Seuil, 2017). Et du reste, même le « type européen » des traques policières, à y voir de plus près, n'a rien de « naturel » et constitue le produit d'une élaboration idéologique. Il y a bien un choix, avec sa dimension politique et idéologique, entre, par exemple, identifier un type « méditerranéen » distingué du type « blanc (caucasien) » comme le fait en France traditionnellement le fichier STIC-Canonge (« système de traitement des infractions constatées », logiciel « Canonge »), ou alors faire apparaître un « type européen (nordique, caucasien, méditerranéen) » unique, comme le préconisait le « rapport Bauer » (décembre 2016, à *La documentation française*), et comme le font effectivement tant Europol (qui diffuse le signalement des personnes recherchées, *EU most wanted*, en mentionnant le « type » – *ethnic origin* dans la version anglaise des fiches –, « européen », « nord-africain », etc.) qu'une pratique policière française (non-remise en cause par la Chambre criminelle de la Cour de cassation qui censure un arrêt de Cour d'appel au motif que « le type physique d'une personne ne saurait se déduire de la consonance de son patronyme et que, de surcroît, certains des "noms à consonance méditerranéenne" qu'elle [*la Cour d'appel*] a relevés ne pouvaient exclure que leurs titulaires eussent un type européen », Cass. crim., 30 mars 2016, n° 15-80790 ; et v. par ex., *inter alia*, Cass. crim., 9 mai 2019, n° 18-84457 ; *adde*, Cass. crim., 19 octobre 2021, n° 20-86559).

Si la détermination de « types » pour les recherches policières n'est pas en elle-même une question normative (*i.e.* il ne s'agit évidemment pas de faire varier les règles applicables), elle n'en soulève pas moins des interrogations quant à sa portée pratique réelle et à l'utilisation du mot « européen » qui, précisément, renvoie, lui, à des constructions politiques et à des réglementations. Dans le monde des règles de droit, en tout cas, il n'y a guère de place pour la « théorie du type », et encore moins en droit européen dont les efforts contemporains tendent précisément à exclure ce genre de considérations des

critères légitimes d'application des règles juridiques. Il faut se contenter d'opposer à leur invocation inopportune, quand elle n'est pas l'habit de préjugés grossiers, l'analyse historique, juridique et géopolitique.

D'un point de vue historique, en effet, s'il est vrai que la « forteresse européenne » tend aujourd'hui à « repousser » l'immigration, notamment africaine et asiatique – et souvent par des moyens que le droit européen est réputé combattre –, l'Europe ne s'est pas construite sans apport extérieur, y compris de groupes humains qu'on prétendrait aujourd'hui « distincts ». S'il n'est ni possible ni bien rationnel de chercher à mesurer l'apport extérieur à un ensemble anthropologique lui-même non clairement identifié (inclut-on, par exemple, les populations aujourd'hui majoritairement musulmanes de la Méditerranée africaine et asiatique dans le périmètre anthropologique de l'Européen ?), pour apprécier ce que peut valoir la théorie du « type » européen dans une perspective historique, il suffit d'évoquer l'espace de l'Europe romaine et, au moins pour l'anecdote, l'empereur Caracalla, fils de l'Africain Septime Sévère et d'une notable syrienne, puis Saint Augustin, docteur et père de l'Église, lui aussi africain (actuelle Algérie), mais aussi la présence « maure » en Sicile, à Naples, en Espagne ou en Sardaigne, et, parmi ceux qui ont fait l'histoire littéraire et politique d'Europe, Alexandre de Médicis dit le Maure, duc de Florence, fils d'un Médicis et d'une Africaine, Pouchkine, descendant d'Abraham Hanibal, africain de l'actuel Tchad et vaillant général russe, et puis Dumas... L'histoire européenne défie une certaine anthropologie, et l'Européen ne correspond pas à son « type », artifice échafaudé pour les besoins allégués de recherches policières.

Du point de vue juridique surtout, on l'a évoqué, le droit européen condamne la prise en considération de critères ethniques dans le champ d'application des droits qu'il garantit. Du reste, on devrait voir dans la principale réussite juridique européenne, la Convention européenne des droits de l'homme, un instrument de lutte contre l'utilisation de ce genre de considérations. Son article 14, en particulier, peut être cité dès maintenant : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Il va sans dire que les organisations internationales « européennes », de leur côté, n'incluent pas de critères ethniques ou anthropologiques pour déterminer l'admission de nouveaux États en leur sein. Le droit européen rejette l'identité ethnique et anthropologique, et interdit de considérer quelque « type » pour son application.

D'un point de vue géopolitique pour finir, l'association Europe-Homme blanc ne tient pas compte des mouvements migratoires externes (auxquels fait allusion Sauter) qui ont conduit à l'apparition du Canada, des États-Unis, de l'Australie, etc. ; autant d'entités politiques auxquelles ne s'appliquent certainement pas les principes du droit européen contemporain.

S'il n'est pas entièrement impossible que des considérations aussi incertaines, troublantes et contraires aux principes défendus par le droit européen, puissent parfois jouer quelque rôle dans la construction des affinités politiques contemporaines, c'est alors uniquement dans l'ombre de pensées que le droit et le « vivre ensemble » refoulent, opportunément, vers la clandestinité. L'organisation politique dépasse l'anthropologie pour réunir des êtres humains, pas des « types ».

2. La culture : l'introuvable identité européenne

La culture européenne divise ses nations, autant qu'elle contribue à tisser des liens avec l'extérieur.

7. L'identité linguistique, première des identités culturelles, ne permet certainement pas de reconnaître une culture européenne. On constate une pluralité d'alphabets (latin, grec, cyrillique) et, surtout, une multitude de langues, aussi variées que le grec et le suédois, le français et le russe. Il est vrai que les linguistes en regroupent la plus grande partie dans l'ensemble des langues « indo-européennes », ce qui supposerait une origine commune. Mais l'identification de ce groupe linguistique est loin de permettre de cerner une communauté linguistique européenne. D'abord, en effet, la base commune supposée est située en Asie, où l'on parle communément des langues indo-européennes comme le farsi, en Iran, ou l'hindi. Ensuite, plusieurs langues européennes, et spécialement l'anglais, le français, l'espagnol et le portugais sont parlées un peu partout dans le monde, loin de l'Eurasie, aux Amériques, en Afrique, en Océanie... Enfin, et symétriquement, des langues non indo-européennes sont parlées en Europe. Les langues finno-ougriennes (le finnois, le hongrois, l'estonien et le carélien), en particulier, ne partagent pas la base indo-européenne commune, alors qu'elles sont des langues officielles d'États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Et du reste, une langue dite « régionale » comme le basque, parlé en France, n'est pas indo-européenne. Cette extrême variété, reflet de la vitalité intellectuelle des peuples qui se côtoient au bout du « petit cap », a justifié la délicieuse formule d'Umberto Eco : « la langue de l'Europe, c'est la traduction ». Des relations harmonieuses et amicales peuvent être bâties sur cela, mais certainement pas une identité culturelle.

8. La question religieuse est plus complexe. Périodiquement réclame-t-on la mention de la tradition monothéiste européenne supposée, « chrétienne » jadis, lorsqu'on parlait de la « fille aînée de l'Église » pour désigner la France ; « judéo-chrétienne » aujourd'hui. Mais qu'est-ce à dire ? Les diverses confessions chrétiennes sont pratiquées ailleurs, en Amérique, en Afrique, en Océanie, en Asie, comme l'est aussi le culte israélite. Et l'Europe politique (quelque périmètre qu'on élise !) n'en est ni le berceau historique, puisque les éléments essentiels de ces doctrines ont été élaborés entre l'Égypte et l'Asie mineure, ni la principale demeure de leurs fidèles. Mais plus profondément, lorsque l'on retient la métaphore potagère des « racines » judéo-chrétiennes de l'Europe, on méconnaît que

l'histoire culturelle européenne est d'abord une œuvre païenne et polythéiste. La philosophie européenne, grecque par son origine, et l'organisation institutionnelle du « vieux continent », héritée de Rome, sont des élaborations païennes. De Socrate à Platon, d'Aristote à Protagoras jusqu'à Sénèque, Virgile et Jules César, le socle de ce qu'on nomme la culture européenne a été élaboré par des païens polythéistes, croyant dur comme fer à Zeus et Jupiter, Bacchus et Dionysos, aux cyclopes et aux oracles, aux centaures et aux naïades. Leur pensée est indissociable de ces croyances et, que l'on ne s'y trompe pas, celle-là forme bien avec celles-ci la matrice culturelle européenne ou, si l'on y tient, la part la plus profonde des « racines européennes ». Il est vrai que, progressivement, le monothéisme s'est installé en Europe, et ses fidèles ont voulu chasser jusqu'aux vestiges de la civilisation antérieure : démontés méthodiquement pour édifier les églises que réclamait le nouveau culte, et les palais des maîtres du nouvel ordre, les produits de l'architecture païenne ont été ravagés. À Rome, il ne reste le moindre caillou du plus grand stade de l'histoire, le cirque Maxime. Quant aux bronzes du Panthéon, fondus sur ordre de Maffeo Barberini, pape Urbain VIII, ils n'ont laissé, outre le baldaquin du Bernin à Saint-Pierre, qu'une savoureuse pasquinade : *quod non fecerunt barbari fecerunt Barberini*. Et plus tard, se disant réunis en un « État islamique », des hommes se réclamant d'une autre foi, pour des raisons cependant en tout point analogues, se sont attachés à détruire en ce début de ^{xxi}^e siècle les quelques ruines gréco-romaines qui avaient survécu au Moyen-Orient, à Palmyre notamment, achevant ironiquement l'œuvre destructrice de leurs adversaires d'Occident.

Mais même sous le joug monothéiste, les lettres et les sciences européennes, redevables de la tradition païenne, étaient-elles vraiment judéo-chrétiennes ? En imaginant qu'on puisse la couper de sa « racine » polythéiste, la pensée européenne de tradition dite judéo-chrétienne était à son tour influencée par la culture arabe, qui avait été le prisme de la redécouverte des œuvres classiques après les invasions barbares, et dont le culte musulman, certes combattu, était connu en Europe et, parfois, y était pratiqué. Voltaire, Diderot ou même, pourquoi pas, le moine Giordano Bruno étaient-ils vraiment judéo-chrétiens ? Peut-on concevoir une identité culturelle européenne sans eux ? Étranges racines judéo-chrétiennes d'où germe la magnifique littérature qui faisait ériger de joie Denis Diderot : « il pleut des bombes dans la maison du Seigneur » ! Et une fois que Voltaire eut engagé son temps à « écraser l'infâme », que pouvait bien rester de la vieille plante chrétienne ? Histoire de tourments religieux, certainement, mais le grand baobab aux racines religieuses sûres n'est pas de nos contrées.

On n'insistera pas davantage sur nos supposées « valeurs humanistes » dont la « tolérance » nous distinguerait, nous Européens, en ce monde. Si l'on peut comprendre qu'on veuille dénoncer les excès religieux qu'on déplore aujourd'hui dans diverses parties du globe, et si l'on doit certainement défendre les acquis, récents et fragiles, qu'incarne la Convention européenne des droits de l'homme, ces justes projets ne sauraient travestir notre histoire commune réelle. Alors que dans un petit mouchoir italien, en

Toscane, la renaissance produisait au ^{xv}^e siècle l'esprit subtil que chacun revendiquera grossièrement plus tard, l'Espagne inventait le concept de « pureté de sang », *limpieza de sangre*, pour disqualifier les chrétiens d'ascendance juive ou maure par rapport aux « vieux chrétiens », et adoptait le 31 mars 1492 le décret de l'Alhambra qui conduisit à la barbarie et aux conversions forcées des israélites, puis à leur expulsion. Plus « précoce », la Patrie des droits de l'homme avait organisé l'expulsion des israélites un siècle plus tôt par ordre de Charles VI, le Fol, le 17 septembre 1394. Si, on l'a dit, une véritable tolérance, et relative liberté, régnaient provisoirement au grand-duché de Toscane sous Cosme de Médicis, dans le reste de la Péninsule italienne les choses furent bien différentes, tant dans les États pontificaux qu'au Royaume de Naples, où les Espagnols appliquèrent le décret de l'Alhambra partout où leur domination effective le permettait. À contre-courant des nouvelles idéologies et des troubles du présent, le devoir d'honnêteté doit conduire à souligner que, pour l'essentiel, c'est en terre d'Islam, en Afrique du Nord, que trouvèrent une forme de tolérance, certes relative, ceux que l'Europe de la Renaissance chassait en raison de leur foi.

Les rapports entre confessions chrétiennes ne furent ni moins brutaux, ni moins intolérants. Le massacre perpétré par les dragons catholiques contre les protestants le jour de la Saint-Barthélemy, le 24 août 1572 – en pleine renaissance –, accapare certes les souvenirs, mais le 6 mai 1527 les lansquenets luthériens étaient entrés à Rome, pour y déployer lors de l'affreux *sac* une cruauté que les dragons surent trop bien imiter. En réalité, réformés et catholiques se persécutèrent régulièrement et un peu partout, au gré des rapports de force. À telle enseigne qu'une véritable « loi d'intolérance », venue d'Allemagne (Paix d'Augsbourg de 1555), fut érigée en principe pacificateur européen au ^{xvii}^e siècle : *cuius regio, eius religio* (littéralement « à celui [qui tient] la région, à lui la religion »). Quoiqu'entendue différemment en Allemagne et en France, la règle européenne obligeait ainsi le sujet à adopter la confession de son seigneur – catholique ou réformée luthérienne –, quitte à se faire éloigner (ou massacrer, suivant les cas). Mais le tableau ne serait pas complet si l'on oubliait d'évoquer le sort de la grande communauté musulmane de Sicile, restée après la chute de l'Émirat en 1091, qui fut chassée progressivement à partir de 1220 pour être réunie dans la « colonie musulmane » établie à Lucera, dans les Pouilles, où elle finit par être détruite par Charles II d'Anjou qui, après avoir massacré plusieurs dizaines de milliers de ses habitants, laissa aux survivants le choix entre la conversion au christianisme ou l'esclavage. En l'an 1300 la communauté musulmane y était éradiquée (les historiens contemporains évaluent à plus de 60 000, les membres qui y vivaient à l'arrivée de Charles II, répartis entre Lucera proprement dite, Girifalco et Acirezza), et une cathédrale fut édifiée sur les ruines de la grande mosquée de Lucera. Il arrivait cependant que les tenants des diverses religions se rassemblaient, pour justifier par exemple le massacre des Indiens animistes d'Amérique au nom de la « conquête de l'Ouest ». Et, tous monothéismes réunis, ces mêmes religieux trouvèrent de solides appuis chez les « laïcs », lorsqu'il parut expédient à tous ces « tolérants » de justifier la traite

négrière et la colonisation, encore à la fin de la Troisième République, et même un peu après...

C'est par Giordano Bruno, Voltaire, Diderot et le sang de la Révolution française de 1789 que ceux qu'on appelle aujourd'hui les « principes humanistes » européens de « tolérance » se sont progressivement imposés en France, et encore n'ont-ils triomphé que de façon éphémère, remis continuellement en cause. Puis vint le Nazisme. Seulement après, hier, la Convention européenne des droits de l'homme. Et encore aujourd'hui, l'Europe regarde avec complaisance des gens qu'elle ne nomme pas « barbares », mais qui détruisent les magnifiques statues de Lev Kerbel et des autres artistes coupables d'avoir produit des œuvres « communistes », « soviétiques » : les talibans, c'est les autres ! Dans l'Europe où nous vivons, la considération occidentale de l'Islam montre autant la faiblesse des valeurs européennes d'ouverture que l'iniquité des pratiques excessives de quelques fidèles de cette religion : comme jadis, on élabore une conception caricaturale de l'Islam pour justifier des politiques et des législations discriminatoires à l'intérieur, et des « croisades » à l'extérieur (même si l'on n'appelle pas toujours ainsi, officiellement, les « interventions » en Irak, en Afghanistan, ou en Libye). Plus généralement, la place de la raison, par rapport à la foi, est menacée de toute part en Europe, où l'on vit à nouveau un climat de guerre de religions.

9. Reste à ceux qui veulent croire à une identité culturelle européenne la place qui y joueraient, outre les racines évoquées, la philosophie grecque et les conceptions institutionnelles romaines. Nombreux savants, spécialement en France et à la suite de Paul Valéry, attachent grand prix à cette idée, qui ne résiste pas à l'analyse. On peut certes soutenir sans risque que la philosophie grecque et le droit romain ont influencé les sociétés européennes, mais dans quelle mesure ? Les différences sont immenses, et le Code civil français, par exemple, a été élaboré pour partie en réaction à la tradition romaniste afin de faire une place aux coutumes locales ; réaction qu'on trouve également dans le Code prussien de 1794 (*Allgemeines Landrecht*) – voué à se débarrasser des excessives subtilités prêtées au droit romain au profit de solutions jugées plus claires, quoique plus rustiques. À l'opposé, le droit romain joue un rôle crucial dans la jurisprudence américaine où la philosophie grecque jouit du reste d'une influence et d'un prestige non moins vigoureux que ceux qu'on trouve en Europe. On peut, peut-être, distinguer légitimement des pays où l'influence gréco-romaine est prépondérante, par rapport à d'autres où l'influence de la pensée chinoise, indienne, etc. serait plus forte. Mais, ces « sphères d'influence » gréco-romaine recouperaient les continents, loin du berceau supposé européen – « supposé » car cela revient encore à l'isoler arbitrairement des influences d'Asie mineure, assyro-babyloniennes par exemple, ou égyptiennes, etc.

Inutile d'insister : il n'y a pas une Europe naturelle, géographique ou culturelle, mais des projets politiques pour organiser ce qu'on appelle aussi communément que justement, la « construction européenne ».

§2. Des projets politiques : la « construction européenne »

10. Le relatif succès des institutions économiques européennes s'est accompagné de l'élaboration d'une sorte d'histoire intellectuelle, à la façon d'un « roman de la construction européenne » qui, à y voir de près, varie suivant les pays. On dira un mot de sa version française (A), avant de présenter les politiques en œuvre, c'est-à-dire les institutions effectivement mises en place (B).

A. Les aspirations : espoirs de pacification et fantasmes fédéralistes

11. Souffrante de son histoire guerrière, l'Europe aurait depuis longtemps rêvé de paix par l'organisation de relations juridiques étroites entre ses membres, garanties par des procédures substituant le débat juridictionnel à l'affrontement meurtrier. L'idéologie européeniste contemporaine aime rechercher les débuts de cette aspiration dans l'œuvre de quelques grands penseurs du passé, même s'il ne s'agit pas des mêmes ici et là, et en s'efforçant d'oublier les guerres qui ont suivi ces visions pacificatrices.

Fortement soutenu outre-rhin, le philosophe prussien de Kaliningrad, ancienne Königsberg, Emmanuel Kant, jouit de nombreux appuis. Son ouvrage, *Vers la paix perpétuelle (Zum ewigen Frieden)* paraît en 1795, et imagine la possibilité d'une « paix par le droit » où le syllogisme juridictionnel effacerait les volontés de puissance. Il fut suivi de peu par la grande déflagration napoléonienne. Il n'eut à cet égard guère plus d'influence que le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, souvent cité par ses propres compatriotes, et rédigé par le français Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre dès 1713, après que l'abbé de Saint-Pierre eut participé aux négociations de la Paix d'Utrecht.

S'agissant du ^{xix}e siècle, on souligne volontiers en France la pensée, réputée fédéraliste, de Saint-Simon et Victor Hugo, là où on met en avant d'identiques mérites chez Carlo Cattaneo et Giuseppe Mazzini, en Italie. Selon les Anglais (du moins d'avant Brexit), John Stuart Mill aurait apporté son propre prestige aux autres penseurs européens, même si l'on attribue outre-Manche à William Penn, anglais fondateur de la Pennsylvanie, la première conception d'une unité européenne pacifique, avec Diète, Parlement et tutti quanti, dès 1693 – mais en France on pourra encore riposter en invoquant Lafayette, et en Italie de dégainer alors la *pax romana*... Ceux qui auront le loisir de le mesurer, pourront voir combien les savants européens s'écharpent pour revendiquer au génie de leur propre nation la paternité de l'idée d'une Europe unie et pacifiée – et pour peu qu'on prenne le risque de les réunir en un congrès cosmopolite, on y verrait de bien cocasses empoignades.

Pour s'en tenir à l'hagiographie française, en tout cas, c'est aux mérites de Saint-Simon qu'il faudrait ranger l'intuition de l'importance que pouvait

prendre la dimension économique et parlementaire. Dans son mémoire, *De la réorganisation de la société européenne ou De la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*, publié en 1814 chez Égron avec Augustin Thierry et « hâté », comme le dit l'avant-propos, par les « événements » (i.e. le Congrès de Vienne), Saint-Simon propose sans succès un projet européen sous forme de confédération parlementaire : « l'Europe aurait la meilleure organisation possible, si toutes les nations qu'elle renferme, étant gouvernées chacune par un parlement, reconnaissaient la suprématie d'un parlement général placé au-dessus de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs différends ». Mais ce projet est indissociable de la dimension économique, libre-échangiste de Saint-Simon, à telle enseigne que son Parlement européen est conçu d'abord comme une organisation économique : « Des négociants, des savants, des magistrats et des administrateurs doivent être appelés seuls à composer la chambre des députés du grand parlement. Et en effet tout ce qu'il y a d'intérêts communs à la société européenne peut être rapporté aux sciences, aux arts, à la législation, au commerce, à l'administration et à l'industrie. Chaque million d'hommes sachant lire et écrire en Europe, devra députer à la chambre des communes du grand parlement un négociant, un savant, un administrateur et un magistrat ». Il n'est pas sûr que tous ceux qui saluent le visionnaire Saint-Simon en mesurent clairement les implications.

Poète et homme d'action, Victor Hugo a souvent rêvé qu'un jour existeraient des États-Unis d'Europe, pendant de ceux d'Amérique. Il le fit à haute voix dans son discours prononcé à Paris le 21 août 1849, à l'occasion de l'ouverture du Congrès de la Paix. Dans un vibrant plaidoyer, qui est justement resté célèbre, il évoque une Europe enfin pacifiée, unie sous un même gouvernement. L'union de l'Europe y est conçue comme un remède à la guerre, et dans un projet destiné à unir tout le continent : « Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie ». L'économie n'est pas absente de la vision de Victor Hugo : « Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées ». Mais c'est la foi dans des institutions politiques qui est au cœur de sa construction, ce qui le distingue de Saint-Simon et Proudhon, et l'éloigne de ceux qui ont conçu les Communautés puis l'Union européenne (pour le rapprocher du projet à l'origine du traité de Londres créant le Conseil de l'Europe) : « Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France ». L'Europe d'Hugo a pu paraître presque « neutre » du point de vue économique. Mais c'est parce que, en contrepartie, elle était politique et fédéraliste ; et son union était conçue comme la première étape d'un rapprochement universel.