

Cahiers du CEVIPOL. 2007/3.

(<http://dev.ulb.ac.be/cevipol>)

**Une question d'ordres ?
Discours religieux et intégration européenne
à la lumière de l'affaire Buttiglione**

François Foret
(CEVIPOL, IEE, ULB)

Le politique et le religieux sont deux forces constitutives de tout ordre social. Par leurs interactions et les modalités de leur articulation, ils contribuent à modeler la hiérarchie des pouvoirs et des ressources. L'affaire Buttiglione apparaît dans cette perspective comme un rituel d'intronisation d'un gouvernant où les impératifs d'un rôle politique entrent en contradiction avec les manifestations de convictions religieuses.

Dans cette rencontre tumultueuse se jouent à la fois le devenir d'un acteur individuel ; la détermination du sens social de la cause – ou des causes – qu'il incarne ou qui lui sont rattachées ; l'attribution d'une fonction et la définition de ses attributs et, partant, la détermination des grands équilibres du système politique dans lequel cette fonction s'inscrit. L'acteur individuel, c'est Rocco Buttiglione. Des causes qu'il porte bon gré mal gré, on retient en premier lieu celle de l'engagement d'un catholique en politique. La fonction et le système, ce sont le Commissaire et l'Europe politique dont il est l'agent. L'étude de la crise d'octobre 2004 sur ces trois dimensions permet de qualifier ce qui s'est joué alors. Le terme de crise est ici employé dans son double sens, comme un moment de rupture des agencements établis, mais aussi comme l'opportunité d'en redéfinir de nouveaux.

Si l'on se reporte au déroulement de cette crise, elle apparaît d'emblée se situer sur le terrain médiatique au moins autant que politique. La controverse naît dans la presse avant de se cristalliser lors des auditions du candidat commissaire au Parlement européen, sous la pression des campagnes d'opinion extérieures. Pour autant, il n'est pas acquis que l'épisode contribue à légitimer l'Union européenne comme ordre démocratique en renforçant sa visibilité et son intelligibilité. L'agenda médiatique ne s'organise pas autour les mêmes objets que l'agenda institutionnel (les propos de Buttiglione sur les homosexuels dans le premier cas, sur l'immigration dans le second). L'élargissement du débat se fait donc en décalage par rapport à la logique de positionnement qui prévaut dans le monde décisionnel européen. Le public touché est avant tout celui, tendanciellement élitaire, d'une société civile organisée.

Le premier enjeu de la crise, c'est naturellement la personne même de Rocco Buttiglione et son devenir. Responsable politique expérimenté, intellectuel internationalement reconnu, praticien aguerri des affaires communautaires, l'homme tranche avec l'image de zélate maladroit dont il va se voir affublé. L'ambitieux contrarié dans ses aspirations de carrière européenne va se replier sur la position du martyr pour ses convictions.

Très vite en effet, la dynamique de la crise fait que le personnage s'efface derrière les causes qu'il porte. Même s'il s'efforce en vain de distinguer les domaines privé et public,

Buttiglione devient le symbole du catholique engagé en politique. La lutte porte dès lors sur les modalités d'articulation du politique et du religieux au niveau européen, dans un contexte où ce thème renvoie à d'autres batailles inachevées ouvertes notamment lors du processus constitutionnel. Mais les clivages se creusent aussi, au grand dam de l'intéressé, en fonction des convictions libérales et atlantistes qui lui sont prêtées. Le registre religieux interfère de façon décisive avec l'économique et le diplomatique comme déterminant des alignements, tant dans les débats à Bruxelles que dans les Etats membres et au-delà.

Enfin, à travers le personnage de Buttiglione et les causes qu'il incarne, c'est bel et bien la fonction de commissaire à laquelle il postule qui est mise en question et, à travers elle, la définition des rapports de force au sein du système politique communautaire. Le Parlement est présenté comme le vainqueur de la crise qui lui permet de revendiquer encore davantage le rôle de gardien démocratique de l'Union. La Commission tend à rationaliser l'événement comme une péripétie politique qui n'entraîne pas de changement notable dans la conduite de ses politiques, notamment en matière religieuse. Ses interlocuteurs habituels de la société civile confessionnelle développent le même point de vue. Une fois de plus, les acteurs impliqués directement dans la recherche permanente du compromis qu'est le quotidien de la politique communautaire tentent d'euphémiser le conflit, bien davantage que ceux qui parlent des capitales nationales.

La façon dont le Parlement a pesé sur la désignation des commissaires constitue indéniablement une première. L'affaire Buttiglione a semblé, avec certaines réserves, infléchir les rapports de force interinstitutionnels en faveur de l'assemblée européenne contre la Commission et surtout les Etats membres, et cimenter un socle de valeurs communes comme instance de régulation normative du jeu politique. La comparaison avec des épisodes antérieurs, supposés un temps constituer des évolutions majeurs de la logique communautaire sur ces points avant de révéler leurs limites, incite cependant à la circonspection. Amenant la Commission à se démettre en 1999 suite à un scandale impliquant un Commissaire, l'assemblée n'avait pourtant pas été au bout de sa logique et n'en avait guère tiré de profit auprès des opinions politiques et dans les urnes. En 2000, l'Europe comme communauté de valeurs s'était affirmée en mettant au ban l'Autriche coupable de porter au gouvernement des forces populistes, avant de se rétracter et de sembler acter l'illégitimité d'une ingérence supranationale dans les choix politiques domestiques des Etats membres.

Finalement, le bilan tiré de l'affaire Buttiglione incite à une double relativisation : le religieux a constitué un déterminant – important – parmi d'autres ; la crise de système s'est largement glissée dans l'ornière de celles, récurrentes, qui l'ont précédée.

Le religieux dans l'intronisation des dirigeants politiques

L'affaire Buttiglione constitue à bien des égards un épiphénomène d'une relation multiséculaire entre pouvoir politique et sacré religieux. Dans son ouvrage classique *Anthropologie politique*, George Balandier rappelle combien est grande la parenté entre pouvoir et sacré, et que leur relation s'est distendue et a changé de forme mais n'a jamais été rompue¹. Les deux instances sont en effet constitutives de l'ordre que toute société sacralise comme le fondement nécessaire à sa sécurité, sa prospérité et sa durée. La puissance politique est la traduction et l'expression de cette volonté d'ordre dans le monde profane, et constitue le pendant de l'autorité spirituelle qui joue les mêmes fonctions dans l'univers de la transcendance.

Dans la définition et l'entretien de cet ordre, sacré et politique peuvent être à la fois concourants et concurrents. Ils fondent les grandes catégories de pensée et d'action et leur

¹ Balandier G., *Anthropologie politique*, Paris, PUF, (1967) 1984, p. 117.

articulation exprime les principes caractéristiques et la cohésion du système social. « C'est la possibilité de constituer une totalité organisée, une culture et une société, que les hommes révèrent à travers les gardiens du sacré et les dépositaires du pouvoir. »².

Cette relation entre politique et sacré est conservatrice puisqu'elle consacre l'existant, mais elle est aussi dynamique car elle se recompose en permanence en fonction des poussées d'entropie et refoule ou assimile tout les facteurs de transformation. Elle est à la fois collaboration et compétition, le sacré pouvant conforter les dirigeants, les rappeler aux devoirs de leurs charges ou être utilisé comme une ressource pour les contester³.

Toute proportion gardée, la controverse autour de la nomination de Rocco Buttiglione comme commissaire chargé du portefeuille « liberté, sécurité et justice » apparaît comme un rituel d'intronisation d'un gouvernant où les impératifs et les références découlant d'une foi religieuse viennent se confronter aux prérequis d'un rôle politique. Parler de la confrontation du politique et du religieux invite à questionner la nature, la cohérence et l'autonomie de ces deux logiques au plan européen. On verra qu'elles sont loin de prendre la forme de deux systèmes d'acteurs indépendants et clairement hiérarchisés.

Au-delà d'un devenir individuel, ce qui est en jeu est aussi la construction et l'entretien d'un ordre politique émergent, celui de l'Union européenne, et la place du religieux dans cette entreprise. On trouve dans cet épisode une dialectique que l'on peut repérer en d'autres occasions, comme lors de la préparation de la Charte des droits fondamentaux ou du traité constitutionnel européen, ce qui pose la question de son caractère exceptionnel ou plus routinisé.

Une crise médiatique autant que politique

La controverse autour de Rocco Buttiglione naît avant même son audition par les députés européens en tant que candidat désigné au portefeuille de commissaire chargé de la Justice, des Libertés et de la Sécurité, avec titre de vice-président de la Commission. Dans les semaines qui précèdent, la presse rapporte les propos dont on va lui faire grief. Selon le *Monde*, il avait en 2001 défini l'homosexualité comme un « désordre moral ». En 2002, il prônait la « compassion » à l'égard de l'homosexualité, qu'il qualifiait de « pêché » (Buttiglione s'est toujours défendu d'avoir utilisé cette notion en lui donnant une implication politique et il l'a distingué de celle de crime puni par la loi). Lors de la discussion sur la Charte des droits fondamentaux, il avait déposé un amendement pour exclure l'orientation sexuelle des motifs d'interdiction des discriminations⁴.

Les fonctions qu'il brigue l'amènent à comparaître en audition au Parlement européen devant deux commissions différentes, et il est le seul candidat commissaire dans ce cas. Sa prestation s'inscrit dans un climat tendu. Le 5 octobre 2004, face à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, les sujets les plus sensibles vont être soulevés par les questions des députés, en écho aux déclarations du candidat rapporté dans les médias. Mais si ces derniers se concentrent sur l'homosexualité, le débat parlementaire va porter essentiellement sur les questions d'immigration. C'est la position de Buttiglione en faveur de la création de centres d'accueil des demandeurs d'asile hors du territoire de l'Union européenne qui suscite l'opposition la plus forte et les interrogations les plus nombreuses. Buttiglione argumente vouloir assurer un traitement plus humain des immigrants et éviter les crises humanitaires. Il note qu'une telle proposition, portée notamment par une alliance italo-allemande est de plus en plus répandue au sein du Conseil⁵. D'autres questions portent

² Ibid., p. 129

³ Ibid., pp. 141-144.

⁴ *Le Monde*, 05/10/2004.

⁵ http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/gen_buttiglione_fr.pdf.

notamment sur le droit des minorités, la protection des données personnelles des passagers aériens, la candidature de la Turquie, la lutte contre le crime organisé. Sur tous ces thèmes, le candidat commissaire reste sur une ligne plutôt retenue et prudente, en multipliant les messages de réassurance envers le Parlement européen et les garanties qu'il respecterait le travail de ses prédécesseurs et les règles juridiques communautaires. Invité à préciser le poids de l'influence du Vatican et des Etats-Unis sur ses décisions à venir. Buttiglione se définit comme un ami des Etats-Unis voulant œuvrer pour une relation transatlantique égale et comme un bon catholique et bon européen, invoquant Schuman, Adenauer et Kohl comme exemple du caractère conciliable de ces deux qualités⁶. Malgré ses précautions oratoires et ses références autorisées, il ne lève pas les doutes de son auditoire. Les représentants des groupes politiques représentés dans la commission ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un texte d'évaluation commun. Le 11 octobre, le vote est donc porté devant la commission entière à bulletin secret, et un avis favorable à la candidature de Buttiglione est rejeté par 27 voix contre 26, de même que la proposition de subordonner sa nomination à un changement d'attribution par 28 voix contre 25⁷.

La deuxième audition, devant la commission des affaires juridiques présidée par un proche de Silvio Berlusconi, reste dans un registre beaucoup plus technique et formel, ce qui explique qu'elle donne lieu à beaucoup moins de polémiques⁸. L'instance émet un avis favorable à Buttiglione, stipulant néanmoins une réserve des groupes des Verts/ALE et du PSE sur « la capacité du commissaire désigné de conduire une action politique positive en matière de droits des citoyens, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre la discrimination »⁹.

Face à la fronde parlementaire, le président de la Commission José Manuel Barroso, lui-même confirmé au début de l'été par l'assemblée, a d'abord tenté de minimiser les choses et a apporté son soutien à Rocco Buttiglione le 12 octobre à Londres. Il a ensuite laissé paraître une volonté de passer en force en maintenant en place le candidat contesté avec des compétences intactes tout en proposant l'encadrement de son action par un groupe de commissaires sur les questions sensibles de non-discrimination, de libertés individuelles et de droits de l'homme. Cette concession a été rejetée par le groupe socialiste au Parlement comme insuffisante. L'hypothèse d'aller au vote laissait néanmoins augurer une possible victoire au forceps¹⁰. Barroso était encouragé à la fermeté par plusieurs capitales peu désireuses de voir le Parlement européen s'affirmer outre mesure et prendre le pas sur la Commission, et par la difficulté présumée d'entamer une recomposition du collège. A titre d'exemple, Gerhard Schröder était un partisan convaincu du maintien du collège en l'état et était personnellement intervenu auprès de son compatriote Martin Schulz, chef du groupe parlementaire du PSE, pour que les sociaux-démocrates allemands ne votent pas contre Buttiglione et s'abstiennent¹¹. La perspective de voir une Commission investie par un PPE divisé avec le renfort indésirable de quelques députés d'extrême droite fait hésiter plusieurs chefs d'Etat et de gouvernement, dont Jacques Chirac en premier lieu. Nul doute que la crainte des retombées nationales de l'affaire lors des futures échéances électorales entrent en ligne de compte. Certains lobbies homosexuels comme la *Fédération Française des centres d'accueil*

⁶ Ibid.

⁷ Lettre adressée par le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures au président du Parlement européen, 11/10/2004, PE 349.302/BUR/17.

⁸ *Le Monde*, 13/10/2004.

⁹ Lettre adressée par le président de la commission des affaires juridiques au président du Parlement européen, 07/10/2004, PE 349.302/BUR/20.

¹⁰ *Le Monde*, 22/10/2004.

¹¹ *Le Monde*, 22/10/2004.

des personnes lesbiennes, gaies, bi et trans interpellent d'ailleurs rapidement l'UMP sur son soutien au candidat Buttiglione et demandent des gages dans le débat intérieur français¹². Finalement, Barroso choisit le 27 octobre de demander un report de la présentation de la Commission aux députés européens pour remanier son équipe. Entre-temps, les positions des dirigeants nationaux évoluent vers davantage de souplesse envers l'assemblée européenne pour débloquer la situation. Au soir de la cérémonie de signature de la constitution européenne le 29/10/2004, plusieurs gouvernements incitent Silvio Berlusconi à retirer son candidat pour sortir de l'impasse. Dès lors, l'issue est acquise. Buttiglione avait rédigé une première lettre de démission le 26 octobre mais il avait été prié de ne pas l'envoyer par Hans-Gert Pöttering, le président du PPE, pour éviter que le PPE ait à se désavouer le lendemain en votant pour une commission Barroso sans Buttiglione. La suivante est acceptée¹³. Le 30 octobre, Rocco Buttiglione annonce son retrait de la Commission européenne, en se présentant comme une « victime innocente » d'une campagne de dénigrement mensongère orchestrée dès le mois de juin¹⁴.

Des agendas divergents

A première vue, l'histoire qui fait la une des journaux semble en rupture avec l'ordinaire de l'actualité communautaire. Cette actualité communautaire est en effet d'ordinaire fort peu prisee par les médias faute d'offrir une configuration clairement personnalisée et mettant en scène un conflit intelligible¹⁵. Ici, les enjeux semblent se nouer autour d'un « héros » facilement identifiable autour duquel s'organise les alliances et les prises de position, avec des thèmes qui favorisent les discours forts et les références mobilisatrices à la démocratie et aux droits de l'homme. Le scénario de la crise médiatique qui donne de la visibilité au système européen n'est cependant qu'à demi pertinent. En cette occasion comme en beaucoup d'autres, il semble bien exister une dissociation des agendas médiatiques et européens : la question de l'immigration est au cœur de la mise en cause de Buttiglione comme candidat commissaire et le plus grand nombre des questions des députés européens, alors que les médias retiennent avant tout ses propos sur les femmes et les homosexuels et c'est ce dernier point qui motive beaucoup des mobilisations publiques. Cela n'est pas sans évoquer le décalage des deux agendas au cours du processus constitutionnel européen. Le débat public élargi se focalisait sur l'opportunité d'une référence à l'héritage chrétien de l'Europe dans le préambule, alors que le petit monde des acteurs bruxellois était surtout préoccupé par le statut particulier fait aux Eglises comme interlocuteurs spécifique des institutions européennes dans le cadre de l'article 52. Dans les deux cas, la religion fait office de levier symbolique pour élargir le spectre des forces sociales impliquées, mais cet élargissement se fait de façon non contrôlée par le système institutionnel qui ne se trouve pas au diapason de la dynamique de médiatisation.

La généralisation du débat au grand public ne rend donc pas complètement compte de la réalité des enjeux et des alignements politiques à Bruxelles. La diversification de l'audience reste par ailleurs à évaluer. Des tentatives ont été faites de sortir des arènes politiques et médiatiques *stricto sensu* en empruntant le répertoire de l'action collective. Deux français, l'historien Pierre Albertini et le militant associatif contre l'homophobie et le racisme anti-noir

¹² Inter Centres LGTB, « Affaire Buttiglione, suite et fin en Europe, pas en France », communiqué n°IC/CP/04/30, 22/11/2004.

¹³ *Le Monde*, 01/11/2004. D'autres sources indiquent au contraire que Rocco Buttiglione avait refusé dans un premier temps de céder à la demande de retrait de Silvio Berlusconi, avant de s'y résoudre. Ce point n'a pu être élucidé.

¹⁴ *Le Figaro*, 30/10/2004.

¹⁵ Baisnée O., Smith A., « Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne », in Cohen A., Lacroix B., Riutort P. (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique XVIIIe-XXe siècle*, Paris, PUF, 2006, pp. 335-354.

Louis-Georges Tin, ont lancé une pétition intitulée « Non à Buttiglione, oui à l'égalité des droits ! ». Le texte de cette pétition rappelle les antécédents de Rocco Buttiglione, accusé d'avoir saboté la transposition de la directive européenne contre les discriminations homophobes en Italie et de mettre en danger l'état de droit en Europe à l'avenir. Durant les quelques jours d'incertitude en octobre 2004 entre le vote négatif des députés européens suite à l'audition du candidat commissaire et le retrait officiel de ce dernier, les promoteurs de la pétition ont recueilli plus de quatorze mille signatures d'associations de défense des homosexuels d'une part, des droits de l'homme en général d'autre part, d'intellectuels et de responsables politiques. Les signataires se recrutent dans un grand nombre de pays membres de l'UE, voire au-delà¹⁶. On remarque que la mobilisation des associations de défense des homosexuels est particulièrement vive, même si les organisations militant pour les droits des femmes ne sont pas absentes¹⁷. Le public impliqué reste élitaire car il se recrute principalement dans la société civile organisée (associations souvent déjà en contact avec la vie politique européenne) et parmi les individus déjà actifs politiquement. Si le nom de Buttiglione est sans doute aujourd'hui connu par un grand nombre d'Européens (davantage que celui de beaucoup de commissaires en exercice...), il serait excessif de considérer que le conflit pour sa nomination ou son retrait peut figurer une lutte fondatrice pour la légitimation de l'Europe auprès du citoyen lambda.

La personne : Buttiglione, une ambition contrariée

L'affaire Buttiglione apparaît d'abord comme un enjeu de personne. D'autres candidats commissaires sont mis en question par les députés européens. L'homme politique italien concentre néanmoins l'essentiel du débat politique et médiatique.

Sa désignation par Silvio Berlusconi constitue en partie une surprise. Elle marque en effet l'éviction du très apprécié et influent commissaire à la concurrence sortant, Marco Monti et apparaît dictée par le souci de cimenter la fragile coalition gouvernementale. Rocco Buttiglione dispose cependant d'une expérience avérée des arcanes bruxelloise. Il a été député européen, membre titulaire de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, l'instance qui lui décerne un avis défavorable. Lors de son audition, il mentionne d'ailleurs qu'il en connaît personnellement les membres les plus anciens pour avoir siégé à leurs côtés.¹⁸ Buttiglione s'appuie aussi sur son rôle de ministre des affaires européennes en Italie qui l'a amené à s'impliquer de façon poussée dans les problèmes d'immigration et de coopération européenne en la matière. Il se pose donc en praticien éprouvé et reconnu des dossiers européens. Ce n'est pas un profane jugé uniquement sur un énoncé de convictions déplacé du fait de sa connaissance du terrain.

De même, dans le monde politique italien, Buttiglione a déjà un long parcours derrière lui. Il a pris des responsabilités au sein de l'UDC (Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro), un petit parti émergent de la recomposition de la Démocratie chrétienne et faisant preuve d'un certain opportunisme dans ses alliances en alternant notamment soutien et opposition à Silvio Berlusconi. Il est surtout considéré comme une figure éminente des milieux intellectuels catholiques en Italie, à une époque où l'Eglise Romaine effectue un retour marqué dans la vie politique. Professeur de science politique à l'Université Saint-Pie-V de Rome et dans plusieurs autres établissements dans différents pays, il a été un ami et proche conseiller de Jean-Paul II qu'il a assisté dans la rédaction de plusieurs encycliques et dont il a partagé les positions sur les questions de mœurs. Il est aussi un membre très actif de

¹⁶ <http://inter-centres-lgbt.org/10R/10Rcp13eu.html>.

¹⁷ Cf. par exemple le communiqué de presse du Mouvement français du planning familial, <http://www.planning-familial.org>, 26/10/2004.

¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/gen_buttiglione_fr.pdf

« *Comunione e liberazione* » (Communione et libération)¹⁹, mouvement de laïcs qui possède plusieurs journaux influents et joue un rôle politique et intellectuel non négligeable en promouvant une vision intégraliste de la société où l'engagement politique ne se distingue pas de l'appartenance catholique²⁰.

Très engagé sur le plan international dans les échanges intellectuels, Rocco Buttiglione apparaît aussi comme un acteur européen convaincu, tant par idéal que par ambition. Il est reporté avoir confié au quotidien italien *Corriere della Sera* : « je ne suis peut-être personne en Italie, mais je serais quelqu'un en Europe »²¹. Finalement, ces espoirs de promotion via Bruxelles se briseront sur le scandale. Il est cependant à noter que l'épisode, s'il ne se révèle pas l'accélérateur escompté, ne semble pas marquer un coup d'arrêt à sa carrière. Dès le retrait de sa candidature comme Commissaire, Buttiglione redevient ministre du gouvernement Berlusconi en charge des affaires européennes, puis des biens culturels. Candidat de centre-droit en mai 2006 à la mairie de Turin, il est battu au premier tour comme plusieurs de ses alliés politiques. Les turbulences autour de son nom ne semblent pas agir de façon notable en sa faveur ou sa défaveur sur le plan politique. Finalement, beaucoup plus que sa personne propre, le débat a porté sur ce qu'il incarne.

La cause : un catholique en politique

Rocco Buttiglione a été le premier à s'effacer derrière sa cause en se posant en martyr d'une foi chrétienne persécutée. Très vite, il se déclare heureux d'avoir pu témoigner des valeurs auxquelles il croit et de souffrir pour elles²². Il cite René Girard pour se poser en bouc émissaire d'une Europe qui refuse ses racines chrétiennes²³. Il retourne au bénéfice de l'Eglise catholique les stigmates du passé en assimilant les « laïcistes » aux inquisiteurs. Il annonce le lancement d'une campagne de promotion du message chrétien à travers le continent en dénonçant le « procès de la sorcière catholique » lors de deux débats publics à Rome et Milan. A la faveur de la victoire de George Bush aux Etats-Unis et des soutiens reçus en Italie, il voit des perspectives prometteuses pour ce mouvement « théo-cons », qui ne se veut pas un parti mais un « archipel de forces » visant à redonner à l'Europe le fil rouge de son histoire qu'est l'humanisme chrétien et laïque fondé sur la primauté de la personne²⁴.

Rocco Buttiglione est bien perçu comme un apôtre du christianisme en politique, ainsi qu'en témoignent les réactions suscitées par ses propos. Il convient néanmoins de nuancer cette vision par deux constats qui interdisent tout manichéisme dans la qualification de la « victime » et de ses « accusateurs ». D'une part, Buttiglione lui-même soulignait dès 1983 son refus de toute position à tendance théocratique au profit d'un engagement fondé en religion mais respectueux des lois : « Il ne s'agit pas de faire coïncider foi et politique, mais de juger la réalité politique en fonction de catégories morales »²⁵. Lors de son audition devant le Parlement européen, il avait argumenté de même en distinguant morale et droit et en revendiquant sa liberté d'opinion, tout en assurant que cela n'aurait aucune conséquence sur son action politique. « On peut considérer beaucoup de choses comme immorales, mais on ne peut pour autant les interdire »²⁶. Il proclame par ailleurs son attachement au principe de non-discrimination et son allégeance à la Charte des droits fondamentaux, tout en revendiquant sa

¹⁹ *Le Monde*, 20/10/2004

²⁰ Abruzzese S., *Comunione e Liberazione. Identité catholique et disqualification du monde*, Paris, Editions du Cerf, 1989.

²¹ Holmes S., "Profile: Rocco Buttiglione", *BBC News website*, 21/10/2004.

²² *Le Figaro*, 30/10/2004.

²³ *Le Monde*, 01/11/2004.

²⁴ *EUobserver*, 08/11/2004 ; *Le Monde*, 09/11/2004.

²⁵ *Le Monde*, 20/10/2004.

²⁶ *Le Monde*, 11/10/2004.

liberté de conscience et en refusant d'aller contre ses principes par convenance politique²⁷. Cette distinction entre normes privées et publiques s'est révélée inaudible ou insuffisante pour ses détracteurs. D'autre part, le scénario du « complot laïciste » à gauche est démenti par le fait que même le PPE apparaît divisé sur la question. Les députés libéraux et centristes, parmi lesquels on retrouve des partisans déclarés de la référence à l'héritage chrétien de l'Europe dans la constitution, sont partagés et se joignent souvent aux critiques de Buttiglione. Les positions des diverses parties en présence sont donc loin d'être aussi tranchées que le suggère la presse.

La dimension religieuse n'en sert pas moins de vecteur symbolique de mobilisation. Elle est associée dans ce rôle à d'autres références repoussoirs, comme celles du libéralisme et de l'atlantisme, les trois tendant à se confondre dans l'évocation de l'épouvantail Georges Bush. A cet égard, les oppositions virulentes que suscite Rocco Buttiglione paraissent se nourrir des rancoeurs soulevées par la nomination comme président de la Commission de José Manuel Barroso, décrié d'emblée comme trop libre-échangiste et trop proche des positions des Etats-Unis. Rocco Buttiglione va focaliser sur lui une triple critique sur le plan spirituel, économique et diplomatique. On fustige en lui le « théologien du libre marché », le théoricien des fondements divins du libéralisme et de la globalisation, celui qui prétend articuler le « personnalisme polonais » de Karol Wojtyła et la pensée libertarienne de Friedrich von Hayek. On dénonce aussi l'entrepreneur de morale qui tend ses réseaux d'influence à partir de plusieurs foyers intellectuels en Italie, au Liechtenstein, aux Etats-Unis et en Allemagne, ainsi qu'à travers l'*Opus Dei* dont il est postulé membre²⁸. L'affaire Buttiglione est donc la résurgence d'un conflit engagé précédemment à l'occasion de la désignation de Barroso. Ce dernier a d'entrée suscité l'hostilité, ou bien a déçu ultérieurement en trahissant l'image d'homme de compromis qui lui était attachée²⁹.

On retrouve la religion comme enjeu symbolique mêlées à d'autres enjeux politiques dans les perceptions européennes et extra-européennes de la crise.

En Italie, les forces de droite et le monde catholique reprennent largement la rhétorique victimaire tenue par Buttiglione en dénonçant les persécutions dont il fait l'objet au nom de ses convictions et l'atteinte aux intérêts nationaux. Franco Frattini, ministre des affaires étrangères et futur remplaçant de l'indésirable au sein de la Commission, voit dans les événements une attaque directe contre le gouvernement Berlusconi. Plusieurs hauts responsables de la majorité surenchérisent en ce sens, notamment le ministre des italiens dans le monde qui pousse jusqu'à l'injure envers les gouvernants européens étrangers au point qu'il est rappelé à l'ordre par son propre camp³⁰. Le lien est vite fait avec les frustrations italiennes de n'avoir pu obtenir une mention des origines chrétiennes de l'Europe dans le traité constitutionnel. En écho à Buttiglione qui dans, *La Repubblica* du 31/10/2004, déplore

²⁷ Cf. *Le Monde*, 23/10/2004. Voir également un entretien très complet qu'il accorde à *Die Welt*, 5/11/2004.

²⁸ Voir notamment à ce sujet les prises de position du controversé Réseau Voltaire, qui se partagent entre défenseurs d'une stricte laïcité et militants anti-globalisation, <http://www.voltairenet.org/article15205.html>. La dénonciation de la collusion entre catholicisme et idéologie de marché n'est pas inédite, elle se retrouve aussi au sein d'ATTAC. Cf. Gouguenheim L., « L'alliance entre la Commission des Evêques de la Communauté européenne (COMECE) et les libéraux européens », http://www.france.attac.org/IMG/doc/F18_S4.doc, 2005.

²⁹ Cf. à cet égard l'éclairante interview de Jean-Louis Bourlanges, « Les trois erreurs majeures de Barroso », *Le Figaro*, 26/10/2004. Acteur important de la crise en tant que président de la commission des libertés qui émit un vote défavorable à Buttiglione, le centriste français illustre la complexité des positionnements dans cette affaire. Il défend une séparation stricte du religieux et du politique en citant Adenauer, ce qui fonde aussi le refus de toute référence chrétienne dans les traités. Il justifie le barrage fait au candidat italien par son inadaptation au poste et notamment son passé de ministre d'un gouvernement italien n'ayant pas cessé de faire obstacle aux juges et de freiner le développement de l'espace judiciaire européen. Enfin, il pointe le danger d'une coalition des forces d'inspiration religieuses après l'adhésion de la Turquie, adhésion que soutient Buttiglione et à laquelle lui-même s'oppose.

³⁰ *Le Monde*, 13/10/2004.

« un préjugé antichrétien très à la mode parce que l'Europe a peur d'ouvrir un débat sur son identité », le président du Sénat italien Marcello Perra martèle le message : « Cette Europe est sans âme. Seul le christianisme peut la lui donner ». Le Vatican n'est pas en reste. Jean-Paul II en personne exprime, après la démission de son ami, que « les chrétiens pourront continuer à porter dans toutes les instances européennes les ferments de l'Évangile qui sont les garanties de la paix et de la collaboration entre tous les citoyens »³¹. Renato Martino, cardinal de la Curie Romaine, s'insurge avec plus de virulence contre une « inquisition anti-chrétienne »³².

S'il est impossible de rendre compte de la diversité des réactions suscitées par l'affaire dans tous les États membres, la France en donne un aperçu intéressant. Même si ce pays a fourni nombre des opposants les plus virulents à Buttiglione, les réactions à son retrait sont assez partagées. Le premier secrétaire du parti socialiste François Hollande salue un succès de la laïcité là où le leader du parti souverainiste et catholique Philippe de Villiers voit l'avènement officiel de l'Union européenne comme « club anti-chrétien »³³. Les intellectuels proches des milieux catholiques comme René Rémond critiquent une « culture du mépris » qui ignore tout de la chose religieuse et ne la traite que sur le mode de la dérision ou de l'ostracisme, imposant de facto une interdiction de manifester toute croyance en un absolu religieux ou en une transcendance³⁴. Journaliste au *Monde* et observateur reconnu de la vie spirituelle, Henri Tincq souligne le discrédit effectif de tout discours de certitude éthique ou religieux dans l'espace public, aussitôt assimilé à de l'intégrisme. Mais il insiste aussi sur le caractère disproportionné de la réaction du Vatican qui se coule dans l'ornière d'un débat obsolète entre christianisme et anti-cléricalisme³⁵. De fait, la position de victime cultivée par les forces catholiques passe sous silence les avancées obtenues lors du débat constitutionnel concernant la reconnaissance des Églises comme partenaires privilégiés des institutions européennes dans la bonne gouvernance. Elle méconnaît aussi la règle contemporaine en Europe voulant que les Églises retrouvent audience et crédit lorsqu'elles jouent le jeu du pluralisme et de la démocratie délibérative en tant que gardiennes d'une tradition culturelle et « expertes en humanité », mais qu'elles perdent toute légitimité et toute efficacité dès lors qu'elles entreprennent d'interpeller de façon autoritaire ou normative le pouvoir politique ou la société civile³⁶.

L'affaire Buttiglione ne laisse pas indifférent aux États-Unis, où s'illustre la proximité de l'intéressé avec les milieux religieux conservateurs – dont on lui a fait grief. L'homme politique italien se voit ainsi remettre le prix « foi et liberté » par l'*Institut Acton*, un think tank chrétien très actif basé dans le Michigan, afin d'honorer son combat pour ses convictions³⁷. A plusieurs occasions dans ses interventions médiatiques suivant son retrait, Rocco Buttiglione développe la comparaison entre l'Europe et les États-Unis. Tout en soulignant les différences entre les deux modèles d'articulation du religieux et du politique, il souligne que le candidat démocrate à l'élection présidentielle américaine John Kerry (sans parler de George Bush...) n'aurait pas survécu à une audition comparable à la sienne au Parlement européen sur la base de ses déclarations de campagne concernant l'homosexualité et l'avortement. Il y voit une preuve de la radicalité du sécularisme européen ne s'accommoder pas de l'expression publique des croyances³⁸.

³¹ *Le Monde*, 01/11/2004.

³² *Il Messagero*, 14/10/2004.

³³ *Le Monde*, 27/10/2004.

³⁴ *Le Monde*, 20/10/2004.

³⁵ *Le Monde*, 21/10/2004.

³⁶ Sur ces points, cf. Schlesinger P., Foret F., « Political roof and sacred canopy ? Religion and the EU constitution », *European Journal of Social Theory*, vol. 9, n° 1, 2006.

³⁷ « Enbattled European Politician to Receive Acton Institute Award », <http://www.acton.org>, 7/12/2004.

³⁸ Interview de Rocco Buttiglione, <http://www.eupolitix.com>, 18/11/2004.

La fonction et le système : l'affaire Buttiglione comme crise structurelle ?

La crise d'octobre 2004 qui met en scène une tension entre rôle politique et valeurs religieuses est aussi, et peut-être même surtout, l'occasion de rapports de force entre acteurs du jeu politique européen. Dirigeants des Etats membres et députés européens s'affrontent indirectement dans le processus de désignation des Commissaires européens. Néanmoins, comme souvent à Bruxelles où le processus décisionnel impose le compromis avec les adversaires d'hier, les différents tendent à être rapidement minorés et conjugués au passé. Le retrait final du candidat jugé indésirable par les députés européens est considéré comme une victoire de la démocratie, et le Parlement européen le met en scène ainsi dans sa communication. Les représentants des peuples européens ont fait entendre la voie de leurs mandants pour défendre les valeurs fondamentales de l'Union européenne. Il ne s'agit pour autant pas d'une défaite de la Commission. Celle-ci en sortirait au contraire renforcée sur le plan politique dans le long terme en étant délestée de candidats inaptes à remplir le rôle qui leur était destiné. Reste que le président de la Commission José Manuel Barroso ne fait figure tout au long des événements que de comparse, tentant avant tout de ne s'aliéner aucune des deux parties en présence.

Au sein même de la Commission, la crise est vue avant tout comme politique, ce qui est une manière de la relativiser dans une institution prompte à privilégier le référent technocratique. Interrogé à ce sujet, le conseiller de José Manuel Barroso alors en charge des affaires religieuses la dépeint comme un épisode conjoncturel résultant d'une volonté de certains députés européens de marquer leur territoire vis-à-vis de la Commission. Elle ne porte pas atteinte aux relations de bonne coopération entre les institutions. La dimension religieuse n'aurait été en la matière qu'un prétexte, comme le prouve le fait que d'autres commissaires ont été pris à partie pour des raisons très différentes. L'affaire Buttiglione n'a pas eu d'effet réel sur la façon de la Commission de traiter des questions relatives aux cultes. Cela a tout au plus contribué à rappeler l'importance et le caractère particulièrement sensible de tout ce qui touche à la régulation du croire, même si l'UE n'a que peu de compétences en ce domaine³⁹. L'interlocuteur habituel de la Commission à Bruxelles au nom des catholiques, la Commission des évêques nationaux (Comece) adopte la même ligne, en déclinant des positions plus modérées que les instances catholiques nationales et le Vatican. La Comece délivre ainsi après la crise un communiqué de presse déplorant la controverse tout en appelant à se concentrer sur le bon fonctionnement de l'UE dans le respect de ses principes fondateurs : « Les Evêques ont pris note du retard de la confirmation de la Commission-désignée après les auditions au Parlement européen qui concluaient que la compétence globale de la Commission pouvait être remise en cause. Les Evêques approuvent le scrutin démocratique sur les qualifications politiques des commissaires désignés. Cependant, ils regrettent la controverse qui a entouré la nomination et les opinions personnelles de Rocco Buttiglione, et l'impasse politique qui a suivi. Certains MPE ont fait preuve d'intolérance face aux croyances personnelles du commissaire désigné plutôt que de se concentrer sur sa capacité à honorer le rôle politique qui lui était confié. Ils demandent que la liberté de religion et d'expression religieuse, accordée par le Traité Constitutionnel, soit entièrement respectée et assurée dans toutes les institutions européennes dans l'Union élargie »⁴⁰. D'autres acteurs religieux comme l'Eglise nationale orthodoxe grecque interviennent dans le débat pour apporter leur soutien à ce qu'ils perçoivent comme la défense par un croyant de ses convictions. Mais les protestants restent par contre discrets, de même que les représentants à Bruxelles des autres confessions. Les espoirs de Buttiglione de voir se constituer une alliance

³⁹ Entretien avec Johannes Laitenberger, membre du cabinet du président Barroso, 14/06/2005.

⁴⁰ Comece, communiqué de presse, 19/11/2004.

de toutes les spiritualités pour défendre la liberté religieuse⁴¹ ne trouvent donc qu'une confirmation partielle à Bruxelles, de même que les craintes de ces détracteurs redoutant une attaque générale contre la laïcité. On retrouve dans cette division des forces religieuses les limites habituelles des mobilisations interconfessionnelles dans le cadre de l'intégration européenne.

Sur le plan institutionnel, l'affaire Buttiglione constitue indéniablement une première à plusieurs titres. Jamais une commission parlementaire n'avait rendu un avis négatif sur un candidat au poste de commissaire. De manière plus générale, le Parlement européen n'avait jusqu'alors pas vraiment été en mesure de peser sur la composition de la Commission à travers les auditions. En 1995, l'assemblée soutenait le Belge Jean-Luc Dehaene comme président idéal du collège, mais fut contredite dans ses vœux par le veto britannique contre un leader jugé trop fédéraliste. Les députés européens ne purent que manifester leur mauvaise humeur en accordant une majorité médiocre au candidat de compromis choisi par les Etats membres, Jacques Santer. En 1999, alors que les élections européennes avaient consacré la victoire du centre droit, la majorité de la Commission n'en fut pas moins de centre gauche, reflétant en cela la composition des gouvernements nationaux⁴². Le succès de 2004, où le Parlement oblige Barroso et les Etats à changer plusieurs membres et portefeuilles du collège, apparaît donc comme notable, même s'il ne remet guère en cause les équilibres politiques, domaine réservé de l'intergouvernemental.

La comparaison avec deux autres événements récents de l'actualité politique communautaire aide à évaluer la réelle portée de l'affaire Buttiglione. A travers le premier, la démission de la Commission Santer en 1999, il s'agit de mieux comprendre ce qui se joue dans les relations entre Commission et Parlement, et notamment si ces relations peuvent s'émanciper des stimuli des Etats membres. Par le deuxième, la mise au ban de l'Autriche en 2000 suite à l'arrivée au pouvoir du FPÖ de Jorg Haider, c'est la pertinence de l'Europe comme communauté de valeurs qui peut être mise en question, pour voir s'il existe véritablement un répertoire éthique pérenne et producteur d'effets au niveau européen.

En 1999, le retrait de la Commission Santer suite au scandale suscité par les accusations contre Edith Cresson avait été salué comme une victoire des députés et l'avènement d'un contrôle populaire sur le « gouvernement européen ». Les termes employés alors dans les publications du Parlement comme dans la presse se rapprochaient beaucoup de ceux utilisés en 2004, même s'il ne s'agissait pas d'investir l'exécutif communautaire mais de le démettre. On peut trouver dans les deux scénarios des éléments comparables qui ternissent quelque peu l'image de l'assemblée européenne comme gardien démocratique de l'UE. Chaque fois, le processus n'est pas allé à son terme, et le doute subsiste sur le résultat final si les représentants européens avaient dû porter eux-mêmes le coup de grâce. En 1999, ils s'étaient délestés de la délicate mission de couper les têtes à un « comité des sages », dans la grande tradition d'expertise qui prévaut à Bruxelles. En 2004, le revirement des Etats membres scelle le sort de Rocco Buttiglione et de la Commission Barroso première mouture, qui aurait sans doute pu obtenir une majorité si elle avait été soumise telle quelle au vote. Dans les deux cas, les présidents du collège dont le leadership est mis en cause apparaissent comme des personnalités politiques en positions fragiles, candidats de compromis dès l'origine et qui se sont rapidement aliénés de nombreux soutiens au sein du Parlement, mais également dans certaines capitales nationales.

Le précédent de 1999 incite donc à la prudence lorsqu'il s'agit de conclure à la politisation des rapports entre Parlement et Commission, si tant est que cette évolution soit possible et

⁴¹ <http://www.zenit.org>, 12/01/2005.

⁴² Magnette P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 101.

souhaitable⁴³. Un autre constat corrige à la baisse les versions les plus optimistes : s'affirmer en tant que censeur n'a pas permis au Parlement européen d'inverser la dégradation de son image dans l'opinion publique juste après, et la baisse tendancielle de la participation aux élections européennes. Il convient donc de garder une certaine circonspection pour tirer des conclusions concernant l'impact de l'affaire Buttiglione sur la démocratisation du système politique européen et sur les relations interinstitutionnelles en son sein.

De la même manière, le débat qui s'est noué autour du candidat commissaire italien et du lien entre religion et politique a remis en question les contours et principes de l'Europe comme communauté de valeurs. Mais le socle éthique de l'intégration européenne a déjà montré ses limites lorsqu'il s'agit de fournir des ressources politiques opératoires pour réguler le jeu des acteurs. On se réfère ici à la crise de 2000 qui a vu quatorze gouvernements de l'Union européenne prendre une série de mesures diplomatiques bilatérales pour isoler l'Autriche après la constitution à Vienne d'un gouvernement de coalition associant conservateurs et populistes du Parti de la liberté d'Autriche (Freiheitliche Partei Österreichs : FPÖ) dont le leader Jörg Haider s'est rendu célèbre pour ses propos révisionnistes, xénophobes et eurosceptiques⁴⁴. A cette occasion, les Etats membres vont se mobiliser pour défendre ce qu'ils considèrent comme un patrimoine commun de valeurs démocratiques mis en danger par l'émergence comme acteur gouvernemental d'une force qui n'y souscrit pas. Même si d'autres formations considérées peu fréquentables ont déjà été aux affaires dans plusieurs pays, le FPÖ semble fonctionner comme un repoussoir particulièrement efficace pour plusieurs raisons : sa position politique est forte sur la scène autrichienne ; il a une proximité historique directe avec le nazisme qui reste le tabou fondateur de la construction européenne ; il symbolise la montée en puissance des populismes partout en Europe, lors même que la sensibilité éthique du monde politique est aiguësée par les négociations autour de la Charte des droits fondamentaux. Des sanctions bilatérales⁴⁵ sont donc prises, coordonnées au niveau du Conseil. Très vite néanmoins, ces sanctions vont entraver le fonctionnement du système communautaire. Devant ces parasitages, un « rapport des sages » est demandé, qui constate l'absence de violation des valeurs communes et recommande la fin de l'isolement du gouvernement autrichien. « L'affaire Haider » aura duré sept mois.

L'épisode marque dans un premier temps une avancée notable dans le sens d'une Europe des valeurs, comme le démontre Cécile Leconte dans *L'Europe face au défi populiste*. L'intégration et les interdépendances sont tellement fortes désormais que la légitimité des gouvernements nationaux ne dépend plus seulement des arènes électorales internes mais aussi des critères de légitimité formulés par des partenaires européens. Pourtant, les partisans des sanctions ne vont pas jusqu'au bout de leur raisonnement et reculent avant d'obtenir un résultat concret. Les mesures d'isolement envers l'Autriche sont en effet levées alors que les populistes incriminés sont alors toujours au gouvernement (leur stigmatisation a pu néanmoins peser lourd dans leur déclin électoral par la suite). Bien plus, le dénouement semble enclencher une spirale négative. Le débat sur le droit d'ingérence lors du traité de Nice traduit plutôt une régression des exigences en la matière. Le retour de Berlusconi et de ses alliés au pouvoir en Italie ne provoque pas de réaction politique en actes (même si on peut interpréter l'affaire Buttiglione comme un résultat différé), pas plus en 2006 que l'entrée au gouvernement en Pologne de la Ligue des familles polonaises ou en Slovaquie du Parti

⁴³ Costa O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁴⁴ Leconte C., *L'Europe face au défi populiste*, Paris, PUF, 2005.

⁴⁵ Les sanctions sont le refus de tout contact bilatéral avec les membres d'un gouvernement associant le FPÖ ; l'absence de soutiens des Etats membres aux candidats autrichiens briguant des postes internationaux ; le fait de ne recevoir les ambassadeurs autrichiens dans les autres Etats membres qu'à un niveau technique.

national slovaque⁴⁶. L'affirmation d'un droit supranational de contrôle a tourné court devant les réticences des Etats à admettre l'hypothèse d'une intrusion de leurs partenaires dans leurs affaires domestiques à l'occasion – de moins en moins invraisemblable – d'une percée populiste en leur sein. Comme dans l'éviction de Buttiglione, la contrainte normative européenne s'est affirmée en 2000 tout en étant clairement subordonnée à l'expression des intérêts nationaux. Ces deux épisodes à quatre ans d'intervalle montrent que l'existence de l'Europe comme communauté de valeurs se pose avec une égale insistance mais avec une incertitude très grande sur sa capacité à produire des effets selon la conjoncture et le pays concerné.

Les nouveaux Etats membres apparaissent, plus encore que les anciens, réticents à l'égard de tout droit de tutelle supranational à caractère éthique sur l'habilitation des forces politiques à exercer ou non le pouvoir. Les pays de l'ex bloc communiste ressentent une telle éventualité comme une menace sur leur souveraineté, trop récemment retrouvée pour n'être pas défendue avec âpreté. Leur désir d'affirmation sur ce point peut aussi être nourri par le fait d'avoir dû se soumettre unilatéralement aux stricts critères d'adhésion, parfois perçu comme une humiliation ou à tout le moins une contrainte douloureuse. Enfin, la sécularisation politique et religieuse plus faible dans les pays des derniers élargissements fait que les idéologies et les passions y sont plus vives et s'expriment en des formes parfois peu adaptées au jeu relativiste et policé des interactions communautaires. Sur l'exemple précis de l'attitude par rapport à l'homosexualité qui a motivé en bonne partie la polémique médiatique autour de Rocco Buttiglione, les enquêtes internationales de valeurs montrent les différences existant entre les pays, de confession orthodoxe mais aussi catholique avec la Pologne, où les croyances sont moins émoussées que dans le reste de l'Europe et où la tolérance en matière de mœurs est plus faible. Manière de dire que les événements de 2004 peuvent peut-être se répéter dans un proche futur...

⁴⁶ Les condamnations les plus nettes de ces alliances majoritaires sont venues du Parlement européen et non des capitales nationales. Cf. *Le Monde*, 3/8/2006.