

Université de Strasbourg

**Le processus d'élaboration du traité établissant une Constitution  
pour l'Europe du Sommet de Cologne du 3 juin 1999 au Sommet  
de Bruxelles du 13 décembre 2003**

**Gaël BRUSTIER**

**Thèse de doctorat de science politique  
sous la direction de Monsieur le Professeur Yves DELOYE**

Soutenue publiquement le vendredi 19 juin 2009

**RESUME**

Jury composé de Mme et MM. Les Professeurs :

Yves DELOYE, Professeur de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne  
(directeur)

François FORET, Professeur de science politique, Université Libre de Bruxelles (rapporteur)

Didier GEORGAKAKIS, Professeur de science politique, Université de Strasbourg (président  
du jury)

Sylvie STRUDEL, Professeur de science politique, Université François Rabelais (rapporteur).

## *Pourquoi étudier le processus d'élaboration du traité établissant une Constitution pour l'Europe ?*

A la fin de l'année 2008, le gouvernement irlandais, en plein accord avec la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, annonce qu'un second référendum sera organisé d'ici la fin de l'année 2009 sur le traité de Lisbonne, précédemment refusé par les électeurs de la République d'Irlande. Ce texte reprend, pour l'essentiel, le contenu du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe lui-même refusé par les électeurs français et néerlandais au printemps 2005. Le processus d'élaboration, les négociations qui ont été relatives et l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe et, *a fortiori*, les débats relatifs au traité de Lisbonne qui lui a succédé, revêtent une dimension heuristique manifeste. Ils permettent de comprendre, dans sa complexité, la réalité du processus d'intégration européenne depuis ses origines comme, en outre, ils permettent de tracer quelques lignes prospectives relatives à l'Union Européenne (UE).

L'autonomie de jugement est en effet plus difficile à maintenir dans un cadre comme celui du champ communautaire européen et à propos d'un objet qui a donné lieu à trois référendums négatifs successifs. L'étude de la production scientifique relative à l'intégration européenne et la recherche de son histoire ont été les vecteurs de l'autonomisation progressive du jugement par rapport aux événements liés à ce « moment constituant »... Les différents « tournants » des études européennes<sup>1</sup> impliquent, de la part du chercheur, un effort visant « à inscrire ou réinscrire les questions européennes dans le giron des sciences sociales du politique » et à chercher, consubstantiellement, à resituer l'objet de ses recherches dans le processus pluri décennal que représente l'intégration européenne. S'imprégner de la production scientifique, foisonnante en matière d'études européennes, est allé de pair avec la volonté de ne pas succomber à la tentation de se laisser enfermer par les différents tournants des analyses de l'UE mais de les inscrire dans une perspective plus empirique<sup>2</sup> et de les intégrer dans une logique de « contrepoint »<sup>3</sup>. Dans le cas présent, la sociologie de Norbert Elias est apparue comme un apport particulièrement structurant. D'une part parce qu'elle contribue à permettre « de traduire les problématiques induites par la notion d'europanisation mais selon une formulation qu'un sociologue non spécialisé sur l'intégration communautaire peut comprendre et mobiliser »<sup>4</sup> et d'autre part parce que cette sociologie des interdépendances permet de « compléter les travaux de plus en plus nombreux menés sous le label de l'europanisation par quelques réflexions menées autour de la notion éliassienne de configuration »<sup>5</sup> et probablement, ainsi, à favoriser « la compréhension d'un espace politique dont la complexité (au moins apparente) a déjà tendance à donner le vertige » et dont les « différentes vagues » d'*European studies*<sup>6</sup> ont parfois eu pour conséquence de brouiller une perception claire. La sociologie de Norbert Elias a ainsi été utile par l'apport du concept de *configuration* ainsi que par celui d'*interdépendances* en ce qu'elle a fait prendre conscience de la complexité et de la nature perpétuellement changeante des différentes configurations dans lesquelles le jeu de chaque acteur s'inscrit. Le détour éliassien pour comprendre et analyser

---

<sup>1</sup>GEORGAKAKIS Didier, La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points, *Politique européenne*, n°25, p.53-85

<sup>2</sup> IDEM

<sup>3</sup> WEISBEIN Julien, L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes, *Politique européenne*, n°25, p.115-135

<sup>4</sup> IDEM

<sup>5</sup> IDEM, p.123

<sup>6</sup> GEORGAKAKIS Didier, *op. cit.*, p.53

L'Europe semble donc s'imposer. Il ne compromet en rien la validité d'un grand nombre d'études existantes, au contraire, par bien des aspects il les conforte et les inscrit dans un cadre plus vaste.

L'œuvre d'Elias constitue le fil conducteur de ce travail, s'inscrivant dans le mouvement des « approches mêlant raisonnement historique et analyse des transformations politiques européennes contemporaines »<sup>7</sup>. Cet attachement à l'apport de la sociologie de Norbert Elias n'a en revanche pas vocation à se transformer en plaidoyer ou en discours normatif.

Au-delà de l'étude du seul « processus d'élaboration du traité établissant une Constitution pour l'Europe », l'apport de la sociologie de Norbert Elias semble très pertinent pour comprendre une construction qui échappe aux cadres d'analyse propres aux constructions stato-nationales. Cependant, en plus de la sociologie de Norbert Elias, il a semblé que s'imposait progressivement l'idée que le facteur « symbolique » permettait de progresser dans l'intelligence de l'UE et des sociétés nationales en Europe. En analysant la dimension symbolique du processus d'intégration européenne<sup>8</sup>, il semble en effet que l'on puisse dégager quelques traits caractéristiques des « groupes d'élites interdépendantes » qui ont, au cœur du processus d'intégration communautaire, acquis une relative autonomie par rapport aux sociétés nationales dont elles dépendent. Au cœur du processus de civilisation en Europe, au cœur du processus d'intégration européenne, on discerne donc la question symbolique, elle-même liée à la question de l'exercice du pouvoir « à l'ère de la gouvernance »<sup>9</sup>. Au fil des mois, à mesure que les travaux des deux Conventions s'orientent vers l'issue de la Conférence intergouvernementale (CIG) de l'automne 2003, cette dimension symbolique là n'en apparaît que plus manifeste et plus heuristique. En outre, dans un processus social comme le processus d'intégration européenne, les rythmes adoptés par les élites stato-nationales peuvent différer des rythmes des sociétés nationales concernées. Il apparaît, à travers la question symbolique que les élites stato-nationales, acquises à la symbolique européenne, interdépendantes et des citoyens encore affectivement très investis dans l'Etat-nation et dont la participation au processus d'intégration n'était, fondamentalement ni nécessaire, ni souhaité, ni même, du point de vue de certains agents investis dans le champ du pouvoir européen, souhaitable.

Des travaux sur la Charte des droits fondamentaux à ceux relatifs à la deuxième Convention, une intuition est née : ce « moment Convention(s) » correspond à un moment clé du processus d'intégration européenne qui se comprend d'autant mieux qu'il est resitué, comme nous l'avons vu, dans sa dimension historique et que l'on prend en compte une éminente dimension symbolique. L'étude du rôle de la symbolique en Europe viendra donc compléter l'effort de compréhension du processus d'élaboration du TCE. En partant à la « recherche des chaînons manquants de l'Europe »<sup>10</sup>, nous essayerons de comprendre une importante dimension du TCE et de l'exercice du pouvoir au niveau de l'UE. « L'Europe est à la fois une force motrice et une arène privilégiée parmi d'autres de cette refonte radicale de l'économie du symbolique »<sup>11</sup> qui doit inciter à s'interroger sur l'impact qu'elle peut avoir sur la formation des élites européennes comme sur le fonctionnement des sociétés nationales. A ce titre, on constatera que si, dans l'UE,

---

<sup>7</sup> DELOYE Yves, Socio-histoire, dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER, *Science Politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p 134

<sup>8</sup> FORET François, *Légitimer l'Europe, Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, août 2008

<sup>9</sup> IDEM

<sup>10</sup> FORET François, Anthropologie politique, dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER, *Science Politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 112

<sup>11</sup> IDEM, p. 113

« le rapport au passé est limité à l'incantation au pères fondateurs, et l'absence de mémoire commune structurante empêche de jeter les bases d'une allégeance collective forte »<sup>12</sup>, le chercheur ne doit pas abandonner l'étude de ce qui relève des « rituels », si nombreux au sein du processus d'intégration européenne. Il est possible de penser que puisque « la tentative de mobiliser la symbolique constitutionnelle, lors même que ce n'était pas une nécessité juridique, montre les besoins de références fortes »<sup>13</sup>, le projet de TCE, dans son objet et dans son élaboration, révèle bien des traits du processus d'intégration européenne dans son ensemble, notamment l'importance de symbolique dans le champ du pouvoir européen.

Les faits sociaux et politiques européens ne peuvent, du point de vue de ce travail, s'expliquer qu'en les resituant dans l'histoire de l'intégration européenne. Il s'agit de concevoir et d'apprécier le processus conventionnel dans un processus plus large et de considérer les configurations rencontrées au regard de la configuration née de l'histoire de l'intégration communautaire européenne. Cette perspective peut permettre de comprendre « la résistance historique de nombreux groupes sociaux, de certains segments administratifs voire de certains Etats-nations européens à ce processus d'intégration politique qui menace (ou est perçu comme menaçant) leur sécurité économique, leur identité ou leur souveraineté »<sup>14</sup>. C'est ce qui implique la « nécessité analytique d'envisager la dynamique de la construction européenne dans une perspective d'histoire longue qui, seule, permet de prendre la mesure des facteurs sociaux, culturels et politiques qui facilitent ou, au contraire, entravent le développement de la construction communautaire »<sup>15</sup>. Cette vision socio-historique du processus d'intégration européenne doit permettre d'acquérir quelques repères permettant d'engager une réflexion prospective. Les derniers événements survenus au niveau européens depuis 2007 semblent démontrer que, malgré l'échec du TCE, la méthode employée par les élites négociatrices européennes pour élaborer ce texte a été retenue et semble avoir vocation à se pérenniser pour réviser les traités européens.

La procédure de la Convention a été reconnue par le traité de Lisbonne à son article 48. Cette volonté d'inscription dans le droit positif, dans le traité de Lisbonne, laisse apparaître que les élites négociatrices européennes ont fait le choix d'institutionnaliser la procédure de la Convention et que cette méthode, malgré les échecs des référendums français et néerlandais, a été reconnue comme le moyen de faire travailler ensemble les différents détenteurs de la légitimité au sein de l'UE. Le texte de l'article 48 du traité de Lisbonne décrit ainsi la procédure à suivre : « Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres telle que prévue au paragraphe 4. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des Etats

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> FORET François, *Légitimer l'Europe, Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, août 2008, p. 31.

<sup>14</sup> DELOYE Yves, Socio-histoire, dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER, *Science Politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p 134

<sup>15</sup> *Ibidem*

membres. »<sup>16</sup>. Plus que les résultats électoraux relatifs au TCE ou au traité de Lisbonne, c'est cette reconnaissance de la part des élites négociatrices des différents Etats-nations de l'UE qui semble particulièrement heuristique et devoir demeurer comme la conséquence des mois d'élaboration du TCE. L'UE semble en voie d'inscrire, dans son droit positif, l'idée selon laquelle elle est d'abord un « forum de négociation », un carrefour des différentes sources de légitimité existant en Europe en associant gouvernements nationaux, parlements nationaux et institutions européennes – Commission et Parlement. La Convention n'est pas qu'une procédure technique. Elle reflète, dans son organisation, sans sa production, dans la symbolique qu'elle mobilise, la réalité sociale de l'UE. Elle en est, pour paraphraser Pierre Bourdieu, la « projection spatiale ».

La logique de ce travail vise d'abord de s'interroger sur l'état de la littérature scientifique relative à l'Europe et au processus d'intégration engagé dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle et d'analyser l'histoire de l'Europe communautaire, de la CEEA aux prémices de la première Convention (en charge de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux) avant de pouvoir analyser le « moment Convention(s) », qui comprend les deux Conventions et les négociations intergouvernementales qui leur ont succédé pendant l'été et l'automne 2003 sous présidence italienne du Conseil.

Dans une première partie introductive, nous fixons le cadre théorique de l'analyse du processus d'élaboration du TCE. Nous attelant d'abord à définir l'Europe communautaire selon les grandes théories qui lui sont relatives. Il s'agit de comprendre, au-delà des différents « tournants » théoriques<sup>17</sup>, l'état de la recherche dans les études européennes. L'analyse comparée des textes du projet Spinelli de 1984 et du TCE peut permettre, en outre, de discerner les lignes de continuité entre les différents projets rencontrés. Il nous faudra, pour compléter cette analyse assez théorique nous atteler à chercher la profondeur historique du projet de TCE et contribuer ainsi à écarter l'idée selon laquelle le projet de TCE serait un objet radicalement neuf, émancipé de contingences sociales et historiques plus anciennes et remontant à plusieurs décennies. Le détour historique nous fera comprendre comment, l'idée d'unification est passée du *fédéralisme originel*, que nous définirons, au *fédéralisme d'action*, adaptation du fédéralisme à la réalité de l'intégration communautaire.

Dans la seconde partie du travail de thèse, nous revenons sur le « Moment Convention(s) », c'est-à-dire, d'abord sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux consécutive au Sommet de Cologne et qui marque le début du processus d'élaboration du TCE puis sur la phase engagée au Sommet de Laeken et qui se termine à Thessalonique en juillet 2003. Intégrée dans cette étude, les mois consécutifs à la phase « conventionnelle » permettront de saisir la réalité de la « délégation rédactionnelle ».

Il sera ainsi possible, en conclusion, de faire le bilan de ce processus et de comprendre ce qu'il signifie au regard de plusieurs décennies d'intégration communautaire mais également ce qu'il permet de déterminer ce qui fait l'originalité du « procès de civilisation » en Europe...

### *Que signifie l'étude de l'élaboration du TCE ?*

L'étude du processus d'élaboration du TCE implique de prendre un compte un grand nombre de dimensions parallèles, indépendantes les unes des autres et d'analyser la nouvelle configuration sociale qui s'est progressivement mise en place depuis la Seconde Guerre Mondiale. A l'heure actuelle, ce que l'on peut définir comme « l'intelligence de l'Europe » est le produit d'une pluralité

---

<sup>16</sup> Article 48 du TUE modifié par le traité de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007

<sup>17</sup> GEORGAKAKIS Didier, *op. cit.*

d'approches. Ainsi, « à côté des approches de la sociologie critique qui empruntent leurs outils conceptuels à Pierre Bourdieu, nous retrouvons des analyses de la sociologie de l'action publique, de la socio-histoire fondée par Norbert Elias, des approches sociologiques des relations internationales ou encore de l'institutionnalisme sociologique »<sup>18</sup>. L'étude de ce processus d'élaboration nous a amené à resituer l'histoire du TCE dans le cadre plus globale de l'application du procès de civilisation à l'étude de l'intégration européenne. Il nous est ainsi apparu qu'une problématique majeure concernait le rapport que gouvernants et gouvernés sont amenés à entretenir dans le cadre stato-national. En analyse l'action de « groupes d'élites interdépendants » en vue de la rédaction du TCE, en prenant en compte l'émergence d'une forme de pouvoir symbolique de type consociatif, nous avons également mis en relief l'émergence d'une société des élites et les difficultés que l'autonomisation du champ du pouvoir européen qui en découle rencontre de par l'effet de retardement que rencontrent les sociétés nationales face à l'Europe. Tout entière fondée sur l'idée de « double légitimité » - celle des Etats et des peuples – l'Union européenne est en fait le produit d'une légitimité : celle de la société des élites stato-nationales interdépendantes. Elle est confrontée à la nécessité d'obtenir le soutien des peuples. La « double légitimité » n'est donc double qu'en apparence : c'est une légitimité « éclatée » ou, tout au moins, asymétrique et inégalitaire. Les événements qui ont suivi le processus d'élaboration, qu'il s'agisse du double rejet référendaire franco-néerlandais du printemps 2005, de la signature du traité de Lisbonne – reprenant assez largement le TCE – ou du référendum irlandais de juin 2008, mérite donc d'être abordés. Ils éclairent sur l'aporie de la « double légitimité » et donc sur l'enjeu représenté par l'évolution du rapport élites-peuples dans les sociétés nationales intégrées au sein de l'UE. De même, le « moment Convention(s) » puis le rejet du TCE semblent consacrer une sorte de « mariage raté » entre « fonctionnalisme et constitution »<sup>19</sup> et, si « les finalités initiales de « remise en ordre » de l'Europe en clarifiant ses limites, ses missions et ses schémas d'imputation des responsabilités et de participation sont plus que jamais d'actualité », elles le sont « selon des modalités à comprendre à la lumière des mutations générales du lien politique »<sup>20</sup>. Le sens commun amène souvent à comparer, parfois abusivement, l'évolution des sociétés intégrées au sein de l'UE à l'évolution des Etats-Unis d'Amérique. Au cours de la Convention, à maintes reprises furent entendues des références à la Convention de Philadelphie... Il convient cependant, de faire un point sur les différences qui existent en l'évolution du processus de civilisation en Europe et son évolution aux Etats-Unis. Une brève comparaison peut revêtir une certaine valeur heuristique permettant d'éclairer les évolutions possibles des sociétés européennes et du champ du pouvoir européen né du processus de civilisation et des interactions qui se sont développées après 1945.

La date du 29 mai 2005 restera très certainement une des dates les plus emblématiques de la construction européenne et, sans doute, celle qui restera symboliquement attachée à la Constitution européenne par l'intensité de la campagne qui a opposé tenants du « non » et partisans du texte « constitutionnel »<sup>21</sup>, par l'ampleur de la victoire du « non » évidemment, par le fait que quelques heures plus tard, les citoyens néerlandais ont également massivement voté

---

<sup>18</sup> SAURUGGER Sabine, Une sociologie de l'intégration européenne ?, dans SAURUGGER Sabine (sous la direction de), Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques, *Politique européenne*, n°25, Paris, L'Harmattan, Printemps 2008

<sup>19</sup> FORET Français, *op. cit.*, p. 31-53

<sup>20</sup> IDEM, p. 31

<sup>21</sup> Voir notamment : LEHINGUE Patrick, Les interprétations polyphoniques d'un scrutin, Le non français à la Constitution (mai 2005), dans COHEN Antonin et VAUCHEZ Antoine (sous la direction de), *La Constitution européenne, élites, mobilisations et votes*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2007, p. 237-269.

contre le projet et parce qu'enfin une réflexion s'est engagée sur la signification de l'Europe. On peut estimer que « les référendums négatifs ont été très salutaires à certains égards » parce qu'ils « ont montré que l'Europe fonctionne et continue à fonctionner » et ainsi écarté une forme de « chantage à l'échec (...) insupportable du point de vue démocratique »<sup>22</sup>. Ils ont également permis, dans le cas de la France en particulier, de traduire en clivages politiques des clivages sociaux<sup>23</sup> et donc de cerner plus précisément les raisons – économiques, sociales et spatiales – qui ont déterminé assez significativement le vote des électeurs français<sup>24</sup>. Selon les lectures « polaires » adoptées, on a pu également donner un sens différent au vote négatif des Français. Il semble toutefois que « le cas français apparaît (...) riche en enseignement de par l'ampleur des débats qui se sont développés autour de cette consultation électorale, de par aussi son caractère de « première » et ses implications politiques majeures »<sup>25</sup>. Et, parmi les « lectures polaires » décelées au fil des analyses délivrées après le 29 mai 2005, on trouvera différentes interprétations du vote « négatif »<sup>26</sup> lui accolant des qualificatifs aussi disqualifiants que « xénophobe » ou « nationaliste », voire « lepénistes ». Certains ont en effet diagnostiqué une situation politique assez inquiétante en voyant dans l'opposition au TCE un « discours mêlant antilibéralisme farouche, exaltation de l'Etat et discours nationaliste imprégné de xénophobie »<sup>27</sup>. Au-delà des causes du rejet du TCE et de leur conjonction qui méritent à elles seules de très longs développements, il semble intéressant de constater que le texte a continué son chemin. Peu de temps après son élection, le Président Nicolas Sarkozy se faisait le promoteur d'un « *projet de traité simplifié* » qui fut signé à Lisbonne en décembre 2007 sous le titre de traité modificatif européen (TME). L'épisode aurait pu revêtir l'apparence d'un épilogue dans un feuilleton qui durait en fait depuis 1992 et la ratification du traité de Maastricht. C'est pourtant au mois de juin 2008 que se déroule le véritable épilogue d'un processus engagé à Cologne huit ans auparavant. Epilogue, dont la principale leçon est de constater que

Nombreuses sont les interprétations qui peuvent être faites du résultat du premier référendum convoqué en vue de ratifier le TCE, le référendum du 29 mai 2005 en France. On peut essayer de discerner, dans les résultats de ce premier référendum, comme dans les interprétations qui ont pu en être livrées, les faits corroborant l'idée que l'on peut se faire d'une Union Européenne victime de l'aporie consubstantielle à sa « double légitimité » revendiquée. Il convient en effet de revenir sur les interprétations qui ont pu être données, dans le champ politique notamment, des résultats du référendum sur le TCE<sup>28</sup>. A contenu sensiblement identique le traité de Lisbonne – dit communément « traité simplifié » et intitulé « traité modificatif » - et le projet de traité établissant

---

<sup>22</sup> COSTA Olivier, *Libération*, 9 juin 2007

<sup>23</sup> LEHINGUE Patrick, *op. cit.*, p. 259

<sup>24</sup> FORET François, *op. cit.*, p 45-46 : « L'analyse du vote du non souligne une exigence de réarticulation du politique, du social et de l'économique.

<sup>25</sup> IDEM., p 45

<sup>26</sup> LE GALL Gérard, Le 29 mai, en mythe et réalités, *Revue Politique et Parlementaire*, 1036, 2005, p. 2-23 ; LEQUESNE Christian, *La France dans la nouvelle Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, octobre 2008, p. 99-122 ; JULY Serge, Un chef d'œuvre de masochisme, *Libération*, 30 mai 2005 ; REYNIE Dominique, *Le Vertige social-nationaliste, la gauche du non et le référendum de 2005*, Paris, La Table ronde, 2005 ;

<sup>27</sup> REYNIE Dominique, *Le Vertige social-nationaliste, la gauche du non et le référendum de 2005*, Paris, La Table ronde, 2005, p.15 cité dans FORET François, *op. cit.*, p 45 ; FORET François, *op. cit.*, p. 47 : Se référant à l'ouvrage de Dominique Reynié, François Foret souligne que « le vote non lors du référendum de mai 2005 a été porté par les couches populaires particulièrement exposées aux aléas de la concurrence d'économies ouvertes, mais aussi par des catégories sociales davantage éduquées et protégées, et il a recruté des bataillons d'électeurs à gauche comme à droite ».

<sup>28</sup> LEHINGUE Patrick, Le Non français au traité constitutionnel européen (mai 2005), *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, numéro 166-167, mars 2007, p. 122-139

une Constitution pour l'Europe, rejeté par la France et les Pays-Bas lors de référendums s'étant déroulés en mai et juin 2005, n'ont pas revêtu la même signification pour les citoyens des Etats membres et, à fortiori, pour les élites stato-nationales. Cette différence de perception est essentiellement due à la différence d'intitulé du texte et à la signification différente que l'un et l'autre prenaient. Dans le point 3 des observations générales du projet de mandat pour la CIG, rédigé en juin 2007 lors du Sommet de Bruxelles, on peut lire : « Le traité UE et le traité sur le fonctionnement de l'Union n'auront pas de caractère constitutionnel. La terminologie qui y sera utilisée reflétera ce changement : le terme « Constitution » ne sera pas utilisé, le « ministre des affaires étrangères de l'Union sera appelé haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et les termes « loi » et « loi cadre » seront abandonnés au profit du maintien des termes actuels de « règlements », « directives » et « décisions ». De même, les traités modifiés ne contiendront aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne ou la devise. En ce qui concerne la primauté du droit de l'UE, la CIG adoptera une déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE ». A l'état du droit constant entre les deux textes, une légère modification d'intitulé – effaçant le terme de « constitution »- et la suppression d'un article – l'article 4 consacré aux symboles de l'Union – est venue bouleverser la signification du texte réformant les institutions issues du traité de Nice. Qu'une différence d'intitulé change la perception d'un texte par les citoyens des Etats-nations doit donc interroger.

On peut d'ailleurs estimer, à propos des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, « qu'elles sont loin d'être fondamentales » et que l'on ait le système de Nice, qui accorde un certain nombre de voix à chaque Etat, ou celui de la double majorité (55 % des Etats représentant 65 % de la population), franchement ce n'est pas ça qui va faire une grande différence dans la vie quotidienne du Conseil des ministres<sup>29</sup>. Pourtant, cet épilogue n'a rien, fondamentalement, d'anodin même si peu d'acteurs du champ politique s'en sont émus et que beaucoup ont tenu à relativiser ce fait. La réunion de la commission constitutionnelle du Parlement européen du 9 juillet 2007 a été marquée par la manifestation de regrets de voir la référence aux symboles de l'Union supprimés<sup>30</sup>. Quant à Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la Convention sur l'Avenir de l'Union, il a manifesté son étonnement et son opposition à la suppression de ces symboles : « Quant aux propositions piteuses visant à supprimer les symboles européens, hymne, drapeau, et devise, elles seraient risibles si elles ne blessaient pas notre fierté encore fragile de nous sentir Européens. Tout emploi du mot « constitutionnel » serait banni, et remplacé par le terme « Traité ». »<sup>31</sup>. Parmi les opposants au TCE, on a même entendu quelques voix s'élever pour regretter la disparition de ces « symboles de l'Union ». N'est-ce pas une manifestation du pouvoir symbolique de l'UE sur les élites stato-nationales ? Un pouvoir qui est d'ailleurs moindre sur les citoyens des Etats-membres...

Le rejet du traité de Lisbonne par quelques 800 000 électeurs irlandais révèle une fois de plus que la perception de la réalité de l'Europe n'est pas la même selon que l'on se situe parmi les élites négociatrices ou parmi les citoyens faiblement acculturés à la chose communautaire. Pour certains dirigeants européens ce fossé entre opinions publiques nationales et élites négociatrices n'existe pas. Il s'agirait principalement, mais pas exclusivement, d'un autre type de fossé entre ceux qui souhaitent « plus d'Europe » et ceux qui souhaitent « moins d'Europe ». D'autres acteurs du champ communautaire se saisissent de la Présidence française de l'UE et du résultat du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne pour demander l'application du principe majoritaire afin de passer outre le vote irlandais. C'est ainsi que Tommaso Padoa Schioppa, ancien Ministre

---

<sup>29</sup> MAGNETTE Paul, *Libération*, 9 juin 2007

<sup>30</sup> *Le Monde*, 11 juillet 2007

<sup>31</sup> *Le Monde*, 15 juin 2007

italien de l'Economie et des Finances, Président de la Fondation « Notre Europe », demande à la Présidence française de l'UE de « ne pas accepter le blocage par le veto »<sup>32</sup>. Cette proposition revient en fait à consacrer la légitimité des Etats (entendue comme la légitimité des négociateurs des segments stato-nationaux) comme étant supérieure à la légitimité des peuples ou des citoyens. Cette proposition, répandue parmi les cercles « européistes » vise donc, conséquemment, à admettre l'impasse du principe de double légitimité. La double légitimité semble révélée comme une impasse à mesure que des personnalités ayant joué un rôle dans le processus d'élaboration du TCE (et par voie de conséquence du traité de Lisbonne) ou dans le processus d'intégration communautaire européenne dans son ensemble clament que la ratification doit s'effectuer malgré la caducité juridique du traité.

Le processus d'élaboration du TCE apparaît, rétrospectivement, d'une incomparable valeur heuristique. Il a, dans le faisceau de traits caractéristiques du modèle communautaire, présenté une originalité presque innovante : la démonstration de l'aporie que revêt le discours du *fédéralisme d'action* depuis les origines du processus engagé à Messine. Ce qui est neuf, en effet, c'est que l'Europe apparaît dans sa vérité, telle qu'elle est, et que le caractère indépassable de la méthode de Messine se fait jour. De la suppression, subreptice, de toute la symbolique puisée dans l'imaginaire stato-national, on retiendra que, loin d'être anodine, elle est en fait essentielle et permet de comprendre la signification profonde du *moment Convention(s)* et, plus largement de tout le processus d'élaboration du traité établissant une Constitution pour l'Europe au regard d'une histoire dont la profondeur historique ne saurait, désormais, être mésestimée. Le « champ du pouvoir européen » a puisé dans l'histoire des Etats-nations les ressorts de sa légitimation. Il était logique que cette quête de légitimation soit également symbolique. C'est à l'aune de cette quête symbolique que peut être jugé l'échec des ratifications du TCE. C'est à l'aune des modifications des interdépendances élites-peuples que peut être analysé le résultat du référendum sur le traité de Lisbonne en Irlande en juin 2008.

En s'émancipant des discours militants, on peut restituer le processus d'élaboration du traité établissant une Constitution pour l'Europe dans le temps long de l'intégration européenne, lui donner une véritable profondeur historique et à éviter les écueils qu'un repli sur le présent fait courir à l'analyse du processus d'intégration communautaire européen. On ne saurait qu'acquiescer à l'idée selon laquelle ce sont les transformations de longue durée qui affectent les relations structurelles entre élites dominantes en Europe qui sont à la source du processus d'élaboration du TCE . Les sources intellectuelles des fédéralismes et la profondeur historique qu'elles donnent au projet d'intégration européenne permettent de saisir le jeu complexe des acteurs qui, au fil des décennies, ont dû déterminer des stratégies d'adaptation à la constitution d'un espace consociatif, d'un champ communautaire européen dont les origines sont à rechercher dans un processus plus vaste, plus puissant encore, qui est le processus de civilisation. Cette recherche de profondeur historique complète une analyse de l'Europe comme étant le fruit de ce processus plus vaste, lié à l'évolution des interdépendances entre pays européens et entre élites stato-nationales européennes, interdépendance finalement rendues possibles par la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

C'est la réalité sociologique de ceux qui « *font l'Europe* » qui a nécessité au cours des années 1990 le recours à la symbolique constitutionnelle pour légitimer le processus d'intégration européenne. C'est, finalement, la même réalité qui a nécessité de la part de l'Europe un certain retrait par rapport à l'affirmation de la volonté de bâtir une démocratie au niveau européen après l'échec du TCE lors des référendums du printemps 2005. Prétendre incarner une nouvelle forme de démocratie sans s'émanciper de la symbolique stato-nationale, prétendre dépasser les oripeaux de

---

<sup>32</sup> PADOA SCHIOPPA Tommaso, Président Sarkozy, faites voter, *Le Monde*, 26 juin 2008.

l'Etat-nation en se dotant très tôt d'un drapeau, d'un hymne ou se mettant en quête de frontières, voilà les éléments qui risquaient de pousser l'Europe dans l'aporie. La difficulté qui s'est développée a donc concerné le rapport entre des élites stato-nationales, acquise à la symbolique et au consensus européens, interdépendantes et que l'on peut, à la suite d'Elias, qualifier de « groupes d'élites interdépendantes », et des citoyens encore affectivement très investis dans l'Etat-nation et dont la participation au processus d'intégration n'était, fondamentalement ni nécessaire, ni souhaité, ni même, du point de vue de certains agents investis dans le champ du pouvoir européen, souhaitable. Le retrait des symboles de l'Union semble marquer le renoncement des élites des Etats-nations à solliciter l'adhésion de leurs peuples au consensus européen. Ce renoncement n'implique-t-il pas le maintien du traité de Nice pour un certain nombre d'années et l'impossibilité de modifier les institutions ?

Pourtant, malgré des échecs répétés, le processus d'intégration semble se poursuivre. S'en remettre à une « Constitution » n'était pas la condition *sine qua non* de la poursuite de l'intégration communautaire de l'Europe. On peut sans peine affirmer que « sans négliger les considérations institutionnelles et juridiques sur les améliorations que le texte du traité aurait pu apporter à l'Union européenne, force est de reconnaître que les justifications fonctionnelles ne suffisent pas à expliquer la tentative des Etats-membres de se doter d'une référence constitutionnelles »<sup>33</sup>.

On comprend donc que le processus d'intégration ne s'arrêtera pas mais que ses modalités symboliques sont soumises à un blocage certain. En effet, « sur le plan du droit, l'essentiel semble déjà acquis, avec ou sans constitution »<sup>34</sup>. Ainsi, si l'intégration ne semble pas ne voie de s'arrêter, c'est d'abord parce que les interdépendances entre espaces stato-nationaux n'ont non seulement pas vocation à disparaître mais parce que ces mêmes interactions vont aussi se développer. Ainsi, « l'Europe apparaît déjà en voie de constitutionnalisation, avec ou sans l'adoption d'un texte fondateur »<sup>35</sup>. Au cours des années 1980, Norbert Elias avait entrevu trois scénarii pour le continent européen : le rapprochement avec les Etats-Unis d'Amérique, la constitution d'une « confédération plurilinguistique » ou le maintien des Etats nationaux dans leur forme actuelle<sup>36</sup>. La question qui se pose désormais est moins celle de la stratégie qui est en passe d'être choisie que celle du rapport entre gouvernants et gouvernés dans des sociétés qui ont choisi un mode d'intégration consociative correspondant au degré d'interdépendance croissante rendu possible par l'après 1945.

Le problème de l'Europe issue de la Conférence de Messine est qu'elle fut le produit d'interdépendances entre élites politico-administratives stato-nationales que ces dernières se sont efforcées d'organiser et de rationaliser. Produit de nouvelles interdépendances, la méthode de Messine n'était donc pas le résultat d'une planification d'acteurs rationnels pleinement maître du processus qu'ils contribuaient à créer. Messine n'a donc été, de ce point de vue, qu'une forme de rationalisation des interdépendances par les élites stato-nationales et non le lieu d'élaboration d'une vision commune du destin de l'Europe, pas plus qu'elle n'a été un « complot fédéraliste » ou le lieu d'expression d'un « intellectuel collectif » visionnaire. Pourtant, à bien des égards, la nature consociative du processus d'intégration a eu pour corollaire le développement du *fédéralisme d'action*. Le *fédéralisme d'action* est à la fois une adaptation des milieux militants de l'Europe fédérale à la nouvelle réalité du pouvoir en Europe et une source de légitimation de l'entreprise de rationalisation des interdépendances préexistantes ou en cours de développement par les élites politico-administratives nationales elles-mêmes. Le *fédéralisme d'action* dont Jean

---

<sup>33</sup> FORET François, *op cit*, p 39

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> IDEM, p.40

<sup>36</sup> ELIAS Norbert, *La société des individus*, p. 284

Monnet est sans doute un porte-drapeau involontaire<sup>37</sup> mais dont Altiero Spinelli est, pour les élites stato-nationales acquises au processus, l'un des plus emblématiques avocats et représentants idéal-typiques, s'inscrit dans une logique globale de légitimation, dont la « Constitution européenne » ne devait être que l'ultime version, censée donner corps à une nouvelle façon de faire l'Europe.

Le processus d'intégration européenne a, nous l'avons vu, revêtu une importante dimension élitaire. Sa réalité sociologique n'en fait en rien un processus de politisation inexorable mais signifie au contraire que, dans le processus de constitution des Etats-nations, un stade d'autonomisation des élites politico-administratives par rapport aux citoyens semble avoir été atteint. Le consensus, consubstantiel à la définition *consociative* de l'UE, et qui rassemble les différentes élites nationales au sein d'un même espace de négociation, tranche avec la nature conflictuelle des espaces publics nationaux. Ces derniers ont été marqués, historiquement et sociologiquement, par une importante dimension de conflictualité, absente des relations inter-élitaires. La Convention européenne a été le lieu de rencontre des élites européennes et des différentes sources de légitimité qu'un modèle consociatif comme l'Union européenne engendre.

---

<sup>37</sup> COHEN Antonin, Le « père de l'Europe », la construction sociale d'un récit des origines, *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 166-167, p. 14-29 ; JOLY Marc, *Le mythe Jean Monnet*, Paris, Editions du CNRS, octobre 2007.