



European
University
Institute

ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

EUI Working Papers

RSCAS 2009/25

ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

LA CONSTRUCTION DE L'EXPERTISE INSTITUTIONNELLE
AU PARLEMENT EUROPÉEN
CAPITAL JURIDIQUE ET RESSOURCES POLITIQUES DES DÉPUTÉS
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Laurent Godmer
et
Guillaume Marrel

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

La construction de l'expertise institutionnelle au Parlement européen
Capital juridique et ressources politiques des députés
de la Commission des Affaires constitutionnelles

LAURENT GODMER

ET

GUILLAUME MARREL

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s). If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

The author(s)/editor(s) should inform the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the EUI if the paper will be published elsewhere and also take responsibility for any consequential obligation(s).

ISSN 1028-3625

© 2009 Laurent Godmer et Guillaume Marrel

Printed in July 2009

European University Institute

Badia Fiesolana

I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)

Italy

www.eui.eu/RSCAS/Publications/

www.eui.eu

cadmus.eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), directed by Stefano Bartolini since September 2006, is home to a large post-doctoral programme. Created in 1992, it aims to develop inter-disciplinary and comparative research and to promote work on the major issues facing the process of integration and European society.

The Centre hosts major research programmes and projects, and a range of working groups and ad hoc initiatives. The research agenda is organised around a set of core themes and is continuously evolving, reflecting the changing agenda of European integration and the expanding membership of the European Union.

Details of this and the other research of the Centre can be found on:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/>

Research publications take the form of Working Papers, Policy Papers, Distinguished Lectures and books. Most of these are also available on the RSCAS website:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>

The EUI and the RSCAS are not responsible for the opinion expressed by the author(s).

Abstract

Créée en 1982, la Commission Institutionnelle du Parlement européen, devenue en 1999 la Commission des Affaires Constitutionnelles, peut être considérée comme un laboratoire d'observation de la valorisation des ressources juridiques et européennes par les eurodéputés. Les élus détenteurs de ces deux types de capitaux forment une élite interne qui a réussi dans plusieurs configurations à revendiquer pour elle-même et pour l'institution parlementaire une place particulière dans la définition de l'avenir de l'Union européenne. Ce fut notamment le cas dans les années 1980, mais ce fut encore plus visible lors des 5e et 6e législatures (1999-2009), lorsque ces eurodéputés experts occupèrent une position centrale dans les travaux sur la constitutionnalisation des traités.

Mots-clés

Parlement européen ; personnel politique ; constitution européenne ; construction européenne ; droit

Depuis l'élection de ses membres au suffrage universel direct, le Parlement européen (PE) a été l'un des principaux promoteurs de la constitutionnalisation des traités européens¹. L'assemblée représentative de l'Union européenne (UE) s'est en effet longtemps imposée comme la gardienne du « principe constitutionnel » face au Conseil². L'adoption du projet Spinelli en 1984 a ainsi marqué le début d'une intensification de la réflexion institutionnelle³, qui n'a pas cessée jusqu'au suivi de la ratification du Traité de Lisbonne par la commission des Affaires constitutionnelles (COMAFCO) du PE, en 2008 et 2009. Cette contribution parlementaire à l'entreprise constitutionnelle permet de considérer cette commission comme un moteur de la construction de l'Europe par le droit. Le travail d'invention constitutionnelle de la COMAFCO ne relève pas des compétences législatives du PE. Il n'est pas non plus étroitement encadré par le service juridique du PE qui traque les formulations contraires aux traités ou à la Charte des droits de l'homme. On se trouve ici dans le cadre d'une mission de prospective institutionnelle, même si l'on peut observer un souci de formalisation destiné à garantir l'adoption des rapports et à anticiper leur prise en compte dans les conférences intergouvernementales (CIG) et les Conventions. Cette formalisation relève de la mission du secrétariat de la COMAFCO. La commission est ainsi le théâtre d'une tension singulière entre propositions politiques et traduction juridique, entre imagination institutionnelle et proposition constitutionnelle, entre les projets politiques le plus souvent fédéralistes des élus et leur mise en forme juridique par les administrateurs.

Au sein de la commission Institutionnelle (COMINST) puis de son héritière directe, la COMAFCO, des députés européens se sont consacrés à une entreprise de clarification et de constitutionnalisation des traités qui apparaît comme un processus de politisation et de publicisation de la construction de l'Europe par le droit et la jurisprudence de la CJCE. Mais cette codification « constitutionnelle » vise également à élargir le rôle du PE, à modifier la nature du mandat et la logique des carrières politiques. A partir d'une analyse historique et d'une enquête prosopographique centrée sur le recrutement de ses membres, ce texte propose d'examiner cette commission comme un espace parlementaire singulier où se développent des usages politiques de la codification des projets institutionnels communautaires. L'histoire et le travail de la COMAFCO mettent en effet en lumière le fait que le Parlement a constitué, en son sein, un espace technique particulier dédié aux questions institutionnelles. S'y est joué la défense de l'émergence d'une construction communautaire, que les leaders de cette commission ont essayé de promouvoir en proposant que les projets utopistes deviennent des réalités juridiquement objectivées.

Le travail parlementaire de cette commission s'inscrit ici dans un contexte particulier. En effet, la construction européenne a contribué à un rééquilibrage du « triangle institutionnel » en faveur du PE et l'élargissement de la sphère de la co-décision dans les différents traités a fait du PE un espace déterminant de la délibération et de l'action politique⁴. Les transformations du droit parlementaire communautaire apparaissent certes comme le produit de l'application d'une doctrine favorable à la construction européenne⁵ et de l'action de députés partiellement autonomes par rapport à leur

¹ Ce texte présente le résultat d'une recherche menée en 2006 et 2008 et présentée à la Conférence "The European Legal Field - Le champ juridique européen" organisé à l'Institut Universitaire Européen par Bruno de Witte et Antoine Vauchez avec le soutien du Centre Robert Schuman et de l'Académie de droit européen (25-26 septembre 2008).

² Paul Magnette, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante », *Revue française de science politique*, 54 (1), 2004.

³ Cf. Jean-Victor Louis, « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne, in Paul Magnette (dir.), *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2000.

⁴ Voir Georges Tsebelis, « The power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter », *American Political Science Review*, 88, 1994, p. 128-142 ; Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnational*, Bruxelles, Complexe, 1999 ; Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, ULB, 2001.

⁵ Olivier Costa et Paul Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 71 ; Nicolas

gouvernement⁶. Mais dans le même temps, on souligne que l'assemblée de Strasbourg continue d'être marginalisée, surtout à cause de la « résistance des gouvernements »⁷, le régime politique européen demeurant « semi-parlementaire » ou « hybride »⁸ du fait de la résistance « des champs politiques nationaux »⁹. Pourtant, dans cet espace parlementaire encore fragile, quelques eurodéputés parviennent à monopoliser le travail parlementaire sur les questions institutionnelles. Ils s'y appliquent au sein d'une commission dédiée dès 1982 et contribuent ainsi à « nourrir la flamme constitutionnelle » avec, le plus souvent, le soutien de la majorité¹⁰. Il s'agit donc ici de souligner le poids et le pouvoir particuliers de ce groupe d'élus aux trajectoires fortement européanisées, sensibles aux effets de la socialisation parlementaire européenne et investis dans la promotion de l'institution et de la constitutionnalisation des traités. La stabilisation de trajectoires de spécialistes et le choix de certains acteurs politiques pour la carrière européenne¹¹ permettent à ces élus de peser sur le jeu constitutionnel et juridique européen, en faisant notamment valoir la rareté de leur combinaison de légitimité parlementaire et d'expertise juridique européenne. Dans un système politique instable, le Parlement européen revendique ainsi l'essentiel de la définition des règles du jeu institutionnel au nom de sa légitimité démocratique, mais aussi sur la base de la compétence technique et juridique d'une partie de ses membres.

La démarche utilisée dans ce texte s'inscrit dans le cadre de la sociologie des acteurs de l'UE¹², une « sociologie des professionnels de l'Europe »¹³ privilégiant l'étude de groupes restreints¹⁴. L'enquête sur la COMAFCO analyse les logiques de l'investissement d'élus engagés dans le travail constitutionnel, du point de vue de leurs ressources et de leurs trajectoires sociales, académiques, politiques et européennes. L'importance d'un capital juridique associé à une forte expérience d'européanisation caractérise à la fois le secrétariat et les élus de la commission, étroitement associés dans la rédaction des rapports. La COMAFCO est ainsi un espace singulier du PE, où une élite interne très européanisée, dotée de capitaux sociaux, politiques et juridiques, valoriserait leur autorité personnelle dans leurs carrières, tout en promouvant l'institution parlementaire. Étant donné le caractère saillant des enjeux de la réforme des traités pour le PE, cette commission s'apparente alors à un espace de mise en valeur du capital juridique et du capital européen. Une mise en valeur par la participation à la modification des traités, comme ce fut le cas avec le Traité constitutionnel européen (TCE)¹⁵.

(Contd.) _____

Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006.

⁶ Olivier Rozenberg, Yves Surel, « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 11 ; Yves Clarisse et Jean Quatremer, *Les maîtres de l'Europe*, Paris, Grasset, 2005, p. 44.

⁷ Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne, européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 150 et 296.

⁸ *Ibid.*, p. 21 et 295.

⁹ Niilo Kauppi, *Democracy, social resources and political power in the European Union*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2005, p. 1.

¹⁰ Paul Magnette, « La Convention européenne... », art. cité, p. 13.

¹¹ Guillaume Marrel, Renaud Payre, « Des carrières au Parlement : longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique européenne*, 18, 2006, p. 72.

¹² Didier Georgakakis, introduction, in Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnels de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, p. 10.

¹³ Didier Georgakakis, Marine de Lasalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, p. 6.

¹⁴ Irignie Guiraudon, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et conflits*, 38-39, 2000, p. 8.

¹⁵ Cf. Antonin Cohen, « Anatomie d'une utopie juridique. Éléments pour une sociologie historique du fédéralisme européen : la Constitution », in Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 2005, p. 341-355.

La COMAFCO peut ainsi être d'abord analysée comme un espace institutionnel qui s'est autonomisé, comme l'un des principaux lieux de la réflexion sur les questions institutionnelles et comme un cénacle dédié corrélativement à la promotion du Parlement dans les jeux de pouvoir communautaire (Partie 1). Mais il faut ensuite observer comment son histoire et ses caractéristiques permettent à ses leaders de convertir leur capital juridique et de mettre leurs carrières au service de la parlementarisation et de la constitutionnalisation de l'UE. Ainsi, le recrutement des membres et les logiques du leadership dans ce laboratoire de l'imaginaire constitutionnel qu'est la COMAFCO éclairent-ils l'émergence d'un capital juridique européen converti dans le champ politique communautaire (Partie 2).

I - La COMAFCO: Une mission politico-juridique de prospective institutionnelle

Comprendre la stabilisation d'une élite de spécialistes des questions constitutionnelles entre les négociations sur le traité d'Amsterdam et celles sur celui de Lisbonne, c'est d'abord rappeler l'histoire de l'espace dédié à ces questions. La COMAFCO est l'héritière d'une histoire institutionnelle ancienne et complexe et ses origines expliquent en partie son caractère élitiste et spécifique dans l'arène parlementaire. Elle produit un travail davantage intellectuel et prospectif que législatif (1.1). Cette spécificité constitutive d'une véritable mythologie héroïque du PE (1.2), n'a néanmoins pas permis à ces membres de conserver le monopole de la parole sur les orientations institutionnelles durant les débats constitutionnels de la 5^{ème} législature (1.3). Cet échec a poussé la commission à devenir un lieu spécialisé mais banalisé de mise en forme juridique des propositions politiques du Parlement (1.4).

1.1. La liberté d'une activité non législative

L'assemblée européenne s'est dotée dès 1958 d'une commission particulière chargée des *Affaires politiques et des questions institutionnelles*. Cette dernière était alors fréquentée par d'importantes personnalités comme Michel Debré, Pierre-Henri Teitgen, Antoine Pinay ou encore Fernand Dehousse¹⁶ et elle devint le principal espace de promotion du principe de l'élection des députés européens au suffrage direct. Après la conquête de la « légitimité électorale » en 1976, cet espace se transforme sous la 1^{ère} législature en un laboratoire de prospective avec la mise en place en 1982 d'une commission des *Affaires institutionnelles* (COMINST). Elle est rebaptisée commission des Affaires constitutionnelles (COMAFCO) en 1999, à l'issue d'une réduction du nombre des commissions, ce nouveau label faisant référence au projet constitutionnel de 1984¹⁷. Cette commission a ainsi été préservée comme *espace-laboratoire* de réflexion et de proposition autour des grands projets institutionnels. Elle est marquée par une tradition de travail axée sur une *futurologie* et non sur des décisions contingentes.

De fait, la COMAFCO ne contribue pas à l'activité législative à laquelle le PE est désormais associé dans le cadre des procédures de codécision¹⁸. Contrairement aux autres commissions thématiques, elle n'est pas un espace de mise en forme juridique d'objectifs sectoriels. Elle a peu

¹⁶ *Journal officiel des communautés européennes* (JOCE), Luxembourg, 20 avril 1958.

¹⁷ Entretien avec Charles Reich, ancien Chef du secrétariat de la COMINST et de la COMAFCO (1992-2004), Bruxelles, 15 mai 2007.

¹⁸ La COMAFCO a huit domaines de compétences identifiés : les aspects institutionnels du processus d'intégration (préparation et déroulement des CIG) ; la mise en œuvre du traité UE et l'évaluation de son fonctionnement ; les conséquences institutionnelles des négociations d'élargissement de l'UE ; les relations interinstitutionnelles ; la recherche d'une procédure électorale uniforme ; l'essor des partis politiques au niveau européen ; la constatation d'une violation grave et persistante des principes communs par un État ; l'interprétation, la modification et l'application du règlement du Parlement.

d'influence décisionnelle ou budgétaire, mais elle compte par les avis prospectifs qu'elle rend sur les grands enjeux et la révision des traités européens. Sa renommée est liée à la qualité de ses rapports, au prestige de ses auditions et sa participation aux grands « rendez-vous », les CIG. Le travail de la COMAFCO consiste concrètement en la production de rapports, la rédaction d'avis, de résolutions, la préparation de questions orales, la diffusion d'interprétations du règlement, ainsi qu'une importante activité d'audition d'experts extérieurs, de commissaires et de délégations de parlements nationaux.

Dans le contexte de la 5^{ème} législature (1999-2004), les rapports de la COMAFCO ont pris une importance singulière, faisant de cette commission une force de proposition et un réservoir d'idées. L'essentiel de ces rapports sont des « rapports d'initiative », libérés des contraintes du réalisme juridique. La confrontation de cette liberté rédactionnelle avec l'ampleur des enjeux de la révision des traités lui donne une identité particulière. Depuis 1982, ses travaux sont ainsi fortement marqués par une dimension utopiste et essentiellement tournés vers des grands projets théoriques fédéralistes en dehors des périodes de préparation stratégique des CIG ou des Conventions, et à l'inverse davantage formalisés et modérés dans leurs proportions pour peser dans les négociations intergouvernementales.

1.2. Du club du Crocodile à la COMINST

La création de la commission est due à Altiero Spinelli (1907-1986), célèbre militant fédéraliste européen, élu en 1979 sur la liste du Parti communiste italien (PCI), qui envisage, dès le début de son mandat une proposition de traité nécessitant la création d'une commission parlementaire. Dans son *journal*, il relate sa première initiative, l'envoi d'un courrier le 25 juin 1980 aux eurodéputés sur la finalité « constituante » de cette commission¹⁹. La scène inaugurale qui mène à la création en 1981 de la commission institutionnelle (COMINST) a lieu dans un restaurant strasbourgeois, le Crocodile, le 9 juillet 1980. A. Spinelli y convie les huit députés qui ont répondu à son appel marqué par la « tradition » fédéraliste dont il était un des plus anciens représentants²⁰. Cette réunion mène à la création de l'intergroupe fédéraliste qui rassemble en un an 180 élus. Le PE adopte le 9 juillet 1981 la résolution qui porte création de la COMINST, installée en janvier 1982. Son premier président est le social-démocrate italien Mauro Ferri. Dès le départ, le recrutement des 37 membres de la COMINST est marqué par la prédominance de leaders du PE, et un profil « élitiste ». Ainsi, la première commission compte trois présidents de groupes et quatre présidents d'autres commissions, ainsi que de nombreux membres de la commission juridique (COMJURI).

La résolution d'orientation est adoptée par le PE le 6 juillet 1982 et la commission est flanquée de quatre administrateurs, tous « éminents juristes ». Il s'agit de constituer le capital juridique de cette nouvelle commission porteuse de la mission constituante. Ils défendent le projet et forment les députés aux subtilités de cette construction. A. Spinelli est nommé *co-ordinating rapporteur* avec pour mandat de préparer un projet d'UE avec six co-rapporteurs, essentiellement issus des filières juridiques²¹. La principale initiative de cette première commission est le « projet Spinelli » de traité instituant une UE adopté par le PE le 14 février 1984²². Le 27 juillet 1984, après sa réélection, A. Spinelli, auréolé de l'écho de son projet, est désigné président de la COMINST. Dès cette époque, c'est par le biais de « rapports » marquants que la commission se fait connaître, comme par exemple avec celui du vice-président Lambert De Croux de 1985 sur le suivi des travaux préparant l'Acte unique²³. Durant la

¹⁹ Altiero Spinelli, *Diario europeo*, t. 3, Bologne, Il Mulino, 1992, p. 485.

²⁰ Cf. A. Spinelli, *La rivoluzione federalista : scritti 1944-1947*, Bologne, Il Mulino, 1996 et *Manifeste des fédéralistes européens*, Paris, SEII, 1957.

²¹ Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer European Union Integration*, New York, MacMillan-Saint-Martin's Press, 1998, p. 147-153 et sq.

²² M. Van Aerssen, « Nous sommes une assemblée constituante pour l'Europe », *JOCE*, Débats, Annexe n°1-273, séance du 9 juillet 1981, p. 221.

²³ Cf. R. Corbett, *op. cit.*, p. 194 sq.

décennie 1990, les députés de la COMINST, bénéficiant de la *spécialisation* interne au Parlement²⁴, participent à de nombreuses initiatives visant à renforcer le rôle du PE, comme le rapport Herman proposant une constitution européenne en 1994. Cette commission apparaît alors éloignée des questions contingentes qui occupent parfois les autres. Dans cette phase de *statu quo* sur les dispositifs institutionnels, « l'imagination fédéraliste l'emporte le plus souvent sur le réalisme juridique »²⁵. La mission « constitutionnelle » reconnue en 1999 permet à la COMAFCO de prendre une part active à la préparation des CIG ainsi qu'aux deux conventions à la Charte et au Traité qui rythment le travail de la 5^e législature (1999-2004)²⁶.

1.3. L'impossible reconnaissance du travail constitutionnel de la COMAFCO

Durant la 5^e législature, le travail de préparation de la Convention, les rapports liés à celle-ci et au futur traité fournissent l'essentiel du travail de la commission. En 1999, la nouvelle dénomination est censée ouvrir une nouvelle ère : celle d'une constitutionnalisation effective de l'UE. La volonté de « passer à une nouvelle étape » est patente pour les députés comme pour les administrateurs qui jugent les traités inadaptés (y compris celui d'Amsterdam qui entre alors en vigueur) et promeuvent une UE davantage « fédérale »²⁷. L'activité de la COMAFCO est dense : elle se réunit 85 fois entre 1999 et 2004, procède à 52 auditions, émet 17 avis constitutionnels, 5 interprétations du règlement et diffuse 55 rapports. Éluë le 27 juillet 1999, elle compte 30 titulaires présidés par l'ex-PCI Giorgio Napolitano. La personnalité du président marque les esprits, du fait de sa trajectoire d'« eurocommuniste » proche de Spinelli²⁸. Avec à la tête de son secrétariat Charles Reich, ancien chef du secrétariat administratif de la COMINST - un juriste convaincu de la nécessaire constitutionnalisation des traités -, la COMAFCO se saisit dès juillet 1999 de la préparation de la CIG. Rebondissant sur un premier rapport en ce sens signé par Giuliano Amato en 1998, le rapport d'Olivier Duhamel, adopté le 25 octobre 2000 marque le début de l'importante contribution de la commission aux travaux constitutionnels²⁹. Le professeur de droit constitutionnel de l'IEP de Paris y demande l'organisation d'une convention constituante, dans la continuité des projets Spinelli et Herman.

La « déception » liée au traité de Nice sert ensuite de moteur à la mise en place de la première Convention à la Charte, dont le succès en octobre 2000 accélère le passage au projet constitutionnel, préparé par les rapports de la COMAFCO. L'expertise des membres de cette commission est rendue visible par l'adoption du rapport Lamassoure sur les compétences de l'UE et des États membres le 16 mai 2002 et celle du rapport Napolitano sur les pouvoirs régionaux et locaux dans le TCE le 14 janvier 2003, ces rapports participant d'une « stratégie constituante »³⁰. La période conventionnelle apparaît comme une structure d'opportunité pour convertir les ressources de spécialisation acquises. Les membres de la COMAFCO « ont tiré profit d'avoir "balisé" depuis près de vingt ans les débats sur l'avenir institutionnel et la "constitutionnalisation" de l'Union européenne »³¹. C'est d'ailleurs lors d'une audition par la COMAFCO que Valéry Giscard d'Estaing annonce l'ouverture de la Convention

²⁴ Cf. Shaun Barrell et David M. Farrell, « The organizing of the European Parliament: committees, specialization and co-ordination », *British Journal of Political Science*, 2, 1995, p. 219-243 et Susan E. Scarrow, « Political Career Paths in the European Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, 2, 1997, p. 233-262.

²⁵ Entretien avec Jean-Paul Jacqué, IUE, Florence, 26 septembre 2008.

²⁶ *Bilan des travaux de la commission des affaires constitutionnelles (juillet 1999 - avril 2004)*, 2004, DV\536826FR.doc, p.11 sq.

²⁷ Antonin Cohen, Julien Weisbein, « Laboratoire du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne », *Droit et Société*, 60, 2005, p. 356.

²⁸ Giorgio Napolitano, *Dal PCI al socialisme europeo. Un'autobiografia politica*, Rome, Laterza, 2006, p. 315.

²⁹ Olivier Duhamel, *Pour l'Europe. La constitution expliquée et commentée*, Paris, Le Seuil, 2005, p. 18.

³⁰ O. Costa, article cité, p. 29.

³¹ Olivier Costa, « La contribution de la composante "Parlement européen" aux négociations de la Convention », *Politique européenne*, 13, 2004, p. 24.

européenne. Les membres de la commission y forment l'immense majorité des délégués du PE (14 sur 16). Une partie importante de leurs propositions sont retenues dans le texte final soumis à ratification.

Toutefois, s'il est évident que la délégation parlementaire joue un rôle non négligeable dans les débats de la Convention, il est exagéré d'en attribuer le « mérite » aux seuls membres de la COMAFCO qui y siégeaient. Nombre de propositions proposant une plus grande « parlementarisation » de l'Union sont fortement amendées au cours du travail de fabrication du compromis³². La relative parlementarisation du projet constitutionnel s'explique de fait pour partie par le paradoxal isolement de la COMAFCO dans la délégation. Alors qu'elle a eu un rôle central dans la CIG de Nice de 2001, elle ne parvient pas à contrôler la délégation à la Convention : celle-ci a été doublée d'une « taskforce d'appoint » rattachée à la direction centrale, présidée par l'administrateur Gérard Laprat et composé de représentants des secrétariats des commissions des affaires juridiques (JURI), des libertés civiles et de la justice (LIBE), du droit de la femme (FEMM), des pétitions (PETI) et de la COMAFCO³³. Il fallait semble-t-il tempérer les ardeurs fédéralistes du groupe et écarter Napolitano³⁴. Les positions des figures médiatiques comme Duff, Hänsch, Mendez De Vigo, Duhamel ou Lamassoure étaient perçues comme rigides, voire contraires à l'élaboration intergouvernementale d'un consensus institutionnel. Cette structure a ensuite suivi et corseté les représentants du PE aux CIG, pourtant membres éminents de la COMAFCO. Si les rapports de cette dernière ont balisé les débats de la Convention, elle ne fut pas ainsi la force motrice du travail constitutionnel.

1.4. Un espace consensuel de mise en forme juridique des projets politiques

L'intense activité de la période 2000-2003 ralentit sensiblement sous la 6^{ème} législature (2004-2009), où il s'agit de suivre le difficile travail de ratification du TCE³⁵. L'essentiel du travail consiste d'abord en l'accompagnement du projet de TCE par une activité d'explication en particulier auprès des parlements nationaux. La COMAFCO participe ensuite à la relance du processus constitutionnel³⁶ et à la préparation du traité de Lisbonne³⁷. Ses membres tentent de « garder la main » sur la définition du jeu constitutionnel dans les diverses négociations entre 2005 et 2008. En 2007, l'accélération des négociations permet ainsi à la COMAFCO de retrouver un rôle sur la scène médiatique européenne grâce aux déclarations de son président Jo Leinen et des trois délégués du PE à la CIG, Elmar Brok, Enrique Barón Crespo et Andrew Duff, trois rapporteurs historiques. Malgré son relatif isolement à la Convention sur l'avenir des institutions, la COMAFCO a conservé un prestige certain et demeure une référence intellectuelle. Elle a peu d'influence directe mais compte par les avis qu'elle rend sur les grands enjeux européens. Elle cherche désormais à afficher une ligne consensuelle sur les traités et les CIG et défend la qualité de ses rapports, qui constituent son « patrimoine ». Cet espace parlementaire particulier est en effet avant tout un lieu de mise en forme juridique des ambitions politiques inséparablement institutionnelles et individuelles. L'exonération des fonctions législatives stratégiques en matière de codécision autorise un fonctionnement sans clivages politiques forts, autour d'une « culture commune intellectuelle et pro-constitutionnelle »³⁸ partagée par les quatre cinquièmes des membres. En outre, cette construction d'une *expertise* de droit constitutionnel communautaire au sein de la COMAFCO est assise sur les connaissances *juridiques* et les trajectoires des élus et des

³² Maud Scelo, « Le Parlement européen face à l'avenir de l'Europe. De la Convention européenne à l'adoption d'une constitution pour l'Europe », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 462, octobre-novembre 2002, p. 579.

³³ Voir les comptes-rendus du secrétaire général (jusqu'en 2006) Julian Priestley.

³⁴ Entretien avec José Luis Pacheco, administrateur, COMAFCO, Bruxelles, 15 novembre 2006.

³⁵ On compte néanmoins entre juillet 2004 et juillet 2007 23 rapports dans cette commission réduite à 29 élus.

³⁶ Jo Leinen, *The costs of No-Constitution*, Rapport AFCE, 19 septembre 2006 et Enrique Barón Crespo, Elmar Brok, *Rapport sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union*, COMAFCO, 22 mai 2007.

³⁷ Proposition Leinen du 10 mai 2007. Entretien avec Peter Schiffauer, chef du secrétariat, COMAFCO, Bruxelles, 14 mai 2007.

³⁸ Entretien avec Charles Reich, cité.

administrateurs. La COMAFCO articule des trajectoires politiques et administratives, des ressources académiques et institutionnelles, des capitaux juridiques autour d'une même écriture constitutionnelle et prospective. L'expertise juridique et institutionnelle du secrétariat³⁹ apparaît ici comme le relais d'une compétence largement partagée par les élus.

L'histoire de cette commission montre qu'elle s'est construite comme un espace de proposition légitime. La condition de possibilité de cette entreprise institutionnelle, c'est un recrutement élitiste et profilé, articulé à un fonctionnement collectif et hiérarchisé. À bien des égards singulière, cette commission est peuplée d'entrepreneurs politiques, qui endossent l'habit du *constituant*, en y investissant maintes ressources académiques, partisans, électorales et européennes. La concentration de personnalités reconnues en fait l'un des espaces de lutte pour le leadership parlementaire.

II - Fondements et rétributions de l'imagination constitutionnelle : Les conversions politiques du capital juridique

La COMAFCO est devenue un espace d'investissement politique où des entrepreneurs politiques fortement dotés entretiennent leur leadership parlementaire, préparent leur réélection ou s'aménagent une promotion dans d'autres arènes. C'est ce que tend à montrer l'enquête sociographique menée sur les 43 membres titulaires et « suppléants actifs » de la première moitié de la 6^{ème} législature (2004-2007). La singularité de leurs profils a été contrôlée par deux comparaisons : l'une avec 71 de leurs prédécesseurs membres titulaires de la COMINST sous la 2^{ème} législature (1984-1989) et l'autre avec 39 de leurs confrères membres titulaires et suppléants actifs d'une autre commission de la 6^{ème} législature mobilisée sur des questions juridiques : celle des Affaires Juridiques (COMJURI)⁴⁰.

Une première lecture sociographique comparée souligne d'abord une tendance à la normalisation du recrutement longtemps élitiste des eurodéputés *constituants* (2.1). Mais l'examen du capital juridique et des trajectoires politiques des eurodéputés de la COMAFCO suggère davantage une évolution du profil de cette commission au profit de la figure de l'entrepreneur-expert (2.2). Neuf élus-leaders sont particulièrement représentatifs de cette transformation. Ce sont les plus investis dans les travaux constitutionnels de la législature et ils forment ainsi ce qu'on peut appeler un « groupe d'autorité » (2.3).

2.1. Une normalisation du recrutement des membres de la COMAFCO ?

Jusqu'en 2004, la COMAFCO compte beaucoup « d'intellectuels et de philosophes »⁴¹. Des figures comme Gil-Robles ou Napolitano bénéficient d'une certaine « aura » et l'autorité des personnalités auditionnées comme Vitorino, Barnier, ou Giscard entretient également le caractère prestigieux de cette commission. Ce prestige façonne l'image d'une commission à part. En 2004, son image se transforme, sous l'influence du président Leinen moins connu que ses prédécesseurs et surtout à cause des tensions liées à la difficile ratification du TCE. De fait, si la COMINST a pu maintenir l'image

³⁹ C'est un lieu de concentration d'un capital bureaucratique caractérisé par une rhétorique de l'engagement. « Conseiller de l'ombre » ou « apôtre du fédéralisme », l'administrateur de la COMAFCO partage la position pro-constitutionnelle de la majorité des élus et contribue à l'essor d'une communauté de constitutionnalistes en action, partageant le même intérêt pour le développement de l'institution. Cf. Julian Priestley, « L'administration du Parlement européen au service des députés », *Revue française d'administration publique*, 95, 2000, p. 439-451.

⁴⁰ Cette enquête repose sur la saisie et l'exploitation des fiches personnelles et des CV « autobiographiques » publiés par le PE. La population des 43 membres de la COMAFCO sous la 6^{ème} législature a été obtenue en ajoutant aux titulaires de juillet 2004 et de janvier 2007, les suppléants auteurs d'au moins un document écrit (document de travail, draft opinion, draft report, amendement, proposition d'avis, avis, proposition de rapport, rapport) avant la mi-mandat et jusqu'en juillet 2007. Celle des 39 membres actifs de la COMJURI correspond aux 33 titulaires et aux 6 suppléants auteurs d'au moins un rapport.

⁴¹ Marc Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, p. 214.

d'un refuge pour « vieux sages fédéralistes », et si la COMAFCO profite en 1999 d'une forte mobilisation et d'une médiatisation de ses leaders, 2004 semble marquer un « changement d'époque » avec un profil d'élus moins « intellectuel » qu'entrepreneurial. Le recrutement des membres actifs de la COMAFCO de 2004 se serait partiellement normalisé, par rapport au profil général des députés élus en 2004⁴².

Ce recrutement dans une commission parlementaire procède d'un ajustement entre les vœux des élus et les stratégies des groupes politiques pour le contrôle des espaces clefs de l'institution⁴³, étant entendu que « les sièges font l'objet d'une répartition entre les groupes de façon à ce que la composition partisane de chaque commission reflète au mieux celle de l'Assemblée⁴⁴ ». Articulé à la faiblesse du taux de réélection des MEP, ce dispositif ne favorise pas la stabilisation des membres de ces commissions dépourvue de tout pouvoir décisionnel. Pourtant, de 1987 à 2007, de véritables carrières se sont « faites » à la COMINST, comme celle des Belges Karel De Gucht (1982-1994) et Fernand Herman (1985-1999), ou celle du conservateur britannique Derek Prag, titulaire en 1982, vice-président en 1989 et président par intérim en 1993. Plusieurs députés ont une très longue expérience de la COMAFCO : le social-démocrate allemand Klaus Hänsch a siégé sans discontinuer comme titulaire puis suppléant de 1982 à 2009. Le Danois Jens-Peter Bonde l'a suivi sans interruption à partir de 1989. Avec quelques années d'infidélité, les Allemands Elmar Brok (18 ans) et Willi Rothley (17,5 ans) ainsi que le Français Jean-Louis Bourlanges (16,5 ans) affichent une grande longévité. Malgré l'important renouvellement de l'assemblée, on observe ainsi des trajectoires de spécialisation autour du droit constitutionnel européen.

Toutefois l'analyse montre surtout que le caractère élitiste des débuts s'est partiellement atténué. Comme l'attestent plusieurs indicateurs, les caractéristiques sociopolitiques des constituants sont désormais plus proches de celles des autres MEP. En premier lieu, la COMAFCO n'est plus dominée par les trois groupes politiques dominants (PPE, PSE et Libéraux), même si l'attractivité politiquement limitée de cette commission de réflexion et de prospective continue d'entraîner un recrutement très pro ou anti « fédéraliste ». Elle compte, en 2007, 4 eurosceptiques (IDN/DEM), 3 Verts et 2 élus du groupe d'extrême droite (ITS). Ensuite la COMAFCO n'est plus uniquement peuplée d'élus issus de « l'Europe des 15 ». En 2004, le poids des nouveaux acteurs renvoie aux effets du renouvellement des délégations au détriment des groupes historiquement dominants (Italiens et Français), ainsi que des Danois et des Néerlandais. Mais il est également lié à l'élargissement, même si les nouveaux pays membres (NPM) sont sous-représentés avec un quart des membres (4 Polonais, 2 Bulgares, 2 Hongrois, 1 Chypriote, 1 Letton et 1 Slovène). Cependant, les *constituants* les plus assidus et actifs sont encore issus des grands États historiques de l'Union. En troisième lieu, on observe une sensible féminisation de la COMAFCO, même si cette commission reste 2 fois plus masculine que le PE dans son ensemble (16 % de femmes contre 30 %) et 1,5 fois plus que la COMJURI (23 % de femmes).

Plus significatifs sont le rajeunissement et la diminution du poids des fonctions de leadership à la COMAFCO. Contrairement à la COMJURI, celle-ci ne rassemble plus les « vieux sages » de l'hémicycle comme en 1984. La COMAFCO s'est rajeunie (54,6 ans). Elle reste plus âgée que l'ensemble des députés (54 ans), mais moins que la COMJURI (56,7 ans), du fait notamment du renouvellement opéré par les NPM. L'ancienneté parlementaire des membres actifs de la COMAFCO

⁴² Malgré le poids des contextes nationaux dans des élections encore faiblement européanisées, le recrutement des eurodéputés est marqué par trois tendances : une spécialisation du mandat (diminution du cumul, stabilisation des trajectoires), une homogénéisation sociodémographique caractérisée par un rajeunissement au profit des 40-60 ans, un taux élevé de féminisation (plus de 30 %) et des origines socioprofessionnelles supérieures majoritairement issues de l'enseignement et des professions juridiques, et enfin une professionnalisation singulière d'élus « défavorisés » par leurs profils au plan national, mais fortement socialisés à l'Europe. Voir Willy Beauvallet, Sébastien Michon, « Composition du Parlement européen », in Yves Déloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, p. 126.

⁴³ McElroy Gail, « Committee Representation in the European Parliament », *European Union Politics*, vol. 7, 1, 2006, p. 5-29 .

⁴⁴ Olivier Costa, *Le Parlement européen...*, op. cit., p. 340.

est en outre globalement moindre que celle de la COMJURI. Si cinq des sept figures historiques du PE se retrouvent dans la première contre une seule dans la seconde, plus de la moitié des membres de la COMAFCO ont été élus pour la première fois en 2004, contre 41 % à la COMJURI. Cette ancienneté relative résulte encore une fois du choix des élus des NPM pour l'activité constituante.

Enfin, le poids des fonctions de leadership parlementaire diminue entre 1984 et 2004 parmi l'ensemble des membres recensés des deux commissions. Sous la 2^{ème} législature, la COMINST accueille près de 40 % des 147 positions de leadership au sein de l'assemblée et 80 % des membres titulaires de la commission sont par ailleurs vice-président ou président d'un groupe, d'une commission ou d'une délégation. On y recense également 9 des 24 vice-présidents qui siègent au bureau du Parlement entre 1984 et 1989. Pas moins de 14 membres occupent 2 fonctions de leadership et 3 d'entre eux en comptent 3 voire 4 : la démocrate-chrétienne italienne Maria Cassanmagnago Cerretti, vice-présidente du bureau et vice-présidente des commissions de la vérification des pouvoirs et du développement et de la coopération ; le socialiste italien Mario Dido, vice-président du bureau, du groupe PSE, ainsi que de la délégation pour les relations avec l'URSS et de la délégation au comité mixte PE-Cortes d'Espagne ; le Danois Claus Toksvig, président de la délégation pour les relations avec la Norvège, vice-président du bureau et vice-président du groupe libéral.

En 2007, la population des 43 constituants assidus n'occupe plus que 22 des 292 fonctions de leadership parlementaire, soit 7,5 %. Plus de la moitié des membres (51,2 %) sont encore élus à un poste à responsabilité au sein de l'institution. On y croise pas moins de 2 vice-présidents du PE, 1 questeur, 3 présidents de groupe, 2 présidents de commission et 2 présidents de délégations. C'est encore plus de 2,5 fois plus qu'au sein de la COMJURI, où on ne recense que 8 députés vice-présidents ou présidents de groupe, de commission ou de délégation. Mais la COMAFCO ne rassemble plus autant de députés élus à un poste à responsabilité qu'auparavant. Le cumul des fonctions de leadership au sein des bureaux a par ailleurs quasiment disparu, alors qu'il était fréquent en 1984 : si 5 des 9 présidents et vice-présidents qui se succèdent à la COMINST entre 1984 et 1989 assument une voire deux autres vice-présidences ou présidences, on n'en recense plus qu'un seul parmi les responsables de la COMAFCO de 1999 à 2009.

Ainsi le recrutement des *constituants* s'est-il partiellement normalisé au sein de l'hémicycle, tant du point de vue de la répartition partisane, nationale et sociodémographique, qu'au niveau du capital institutionnel. L'examen de l'expérience et des trajectoires nationales et européennes permettent de nuancer cette banalisation des profils, en soulignant le maintien de la singularité des ressources académiques, professionnelles et politiques des *constituants* les plus actifs.

2.2. La singularité des ressources juridiques et européennes

Sous la 5^{ème} législature, il semble que c'est à un « haut degré d'expertise des parlementaires européens, notamment de ceux qui ont acquis au sein de la COMAFCO une certaine maîtrise des questions institutionnelles et constitutionnelles⁴⁵ » que le PE doit ses relatifs succès à la Convention. Cette assemblée aurait fait d'eux des juristes centraux dans le jeu politique participant au champ du pouvoir européen, que leur capital juridique soit ancien et lié à leur trajectoire universitaire et professionnelle ou qu'il se soit consolidé au PE.

L'attrait des élus pour la COMINST et la COMAFCO renvoie à l'importance d'un capital juridique initial éventuellement actualisé dans l'exercice des « métiers du droit ». Les *constituants* sont d'abord caractérisés par un niveau de diplôme élevé et croissant sur la période. Les députés déclarant une formation inférieure au niveau licence passent de 12 % en 1984 à 5 % en 2004. Inversement, la part des docteurs passe de 20,5 à 27 %. Sous la 6^{ème} législature, plus du tiers sont allés au-delà de la

⁴⁵ Antonin Cohen, « L'Europe en Constitution. Professionnels du droit et des institutions entre champ académique international et "champ du pouvoir européen" », in A. Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, PUF, 2006, p. 298.

quatrième année d'études supérieures. Le niveau maîtrise est atteint par plus de 30 % de l'effectif. Il ne s'agit pas d'un simple effet de la hausse du niveau de formation et du niveau social des MEP⁴⁶. La COMAFCO est ainsi plus sélective sur le niveau de diplôme que la COMJURI.

Niveau de diplôme des *constituants* (1987-2007)

Niveau de diplôme	INST 2 (n = 68)	AFCO 6 (n = 41)	JURI 6 (n = 39)
< Licence	11,8	4,9	7,7
Licence	25	19,5	10,3
Maîtrise	25	31,7	48,7
Master	17,6	17,1	10,3
Doctorat	20,6	26,8	23,1

Ce haut niveau de qualification se double d'une spécialisation marquée et croissante en sciences juridiques, politiques, administratives et économiques qui concernent 73,5 % de la population étudiée en 1984 et 78 % en 2004. La part des formations spécifiquement juridiques passe de 45,5 % à 68,3 %. Le poids des sciences sociales et littéraires stagne autour de 16 % et celui des sciences exactes et des autres formations (médecine, techniques...) diminue fortement. En 2004, plus des deux tiers des 41 *constituants* identifiés sont diplômés en droit, dont 9 avec un niveau doctorat et 4 un niveau master. Ceci témoigne d'une compétence académique spécifique pouvant prédisposer à un important investissement constitutionnaliste. La formation en droit et en science politique de haut niveau apparaît ainsi comme la première composante du capital juridique des parlementaires européens impliqués dans l'activité constitutionnelle⁴⁷.

Capital juridique académique des *constituants* (1987-2007)

Nature du diplôme	INST 2 (n = 68)		AFCO 6 (n=41)		JURI 6 (n = 39)	
Science et autres	10,3	26,5	4,9	22	12,8	28,2
Sciences sociales et lettres	16,2		17,1		15,4	
Sciences administratives /Economie et Gestion	14,7		4,9		7,7	
Science politique /Relations internationales	13,2	73,5	4,9	78	5,1	71,8
Droit	45,6		68,3		59	

Cette composante universitaire se double d'une composante professionnelle. La spécialisation universitaire se traduit en effet par une importante exploitation professionnelle des ressources académiques. Pour la première ou la principale profession déclarée, outre la surreprésentation classique des catégories supérieures (86 %), on note une domination des professions juridiques. Les « professionnels du droit » représentent 58 % des membres actifs de la COMINST de 1984 et 63,5 % de la COMAFCO de 2004, alors que ce profil ne correspond qu'à 61,5 % des membres actifs de la COMJURI.

Capital juridique professionnel des *constituants* (1987-2007)

	INST 2 (n = 71)	AFCO 6 (n = 43)	JURI 6 (n = 39)
Néant	42,3	32,6	38,5
Universitaire en droit/Science politique	12,7	32,6	12,8

⁴⁶ Willy Beauvallet, Sébastien Michon, « Composition du Parlement européen », cité, p. 126.

⁴⁷ D'autant que la COMJURI affiche alors un niveau de qualification et une spécialisation dans les sciences juridiques de près de 10 points inférieure.

Avocat	15,5	7	15,4
Juriste, consultant, expert	14,1	9,3	23,1
Magistrat	2,8	4,7	7,7
Haut-fonctionnaire, fonctionnaire européen, collaborateur Com ^o ou PE	5,6	9,3	2,6
Mbr Société/Académie de droit, publiant	7	4,7	2,6

Sans doute la définition de la catégorie « professionnels du droit » est-elle extensive, comprenant les universitaires en droit et science politique, les avocats, les juristes, experts et consultants, les magistrats, les anciens hauts fonctionnaires et collaborateurs auprès de la Commission européenne ou du PE ainsi que les membres de sociétés ou d'académies juridiques et les publiants en droit. Mais elle permet d'intégrer divers usages des différentes catégories du droit dans les expériences des élus. La part des « constituants » universitaires et des professeurs de droit en particulier passe de 12,7 % à 32,6 % entre 1984 et 2004, alors que ceux-ci ne forment que 12,8 % des membres de la COMJURI. Le groupe des avocats ou des juristes, experts ou consultants de formation juridique tend quant à lui à diminuer de 29 à 16 %, alors qu'augmente la part des *constituants* ayant eu une expérience pratique du droit communautaire comme anciens fonctionnaires européens ou anciens collaborateurs auprès des institutions de l'UE. Pour une part importante de ces professionnels du droit, le capital juridique acquis lors de la formation universitaire est donc entretenu et amplifié dans les expériences professionnelles antérieures ou parallèles aux engagements politiques. C'est en effet dans les différentes trajectoires d'engagement et d'action publique que ces ressources académiques et professionnelles se traduisent en « projet » politique. Enfin, une partie des *constituants* ne dispose d'aucune ressource académique ni d'aucune expérience juridique connue et semble n'avoir été conduits aux affaires constitutionnelles qu'à la faveur de leurs engagements fédéralistes.

De nombreux élus ont préalablement converti leur capitaux juridiques dans des expériences politiques nationales et accumulent par ailleurs des *ressources d'eupéanisation*. Pour les entrepreneurs politiques qui peuplent l'assemblée européenne, ce capital juridique n'existe de fait jamais à l'état pur, indépendamment des mécanismes de conversion des ressources sociales en capital de légitimité politique, qui renvoient pour partie aux spécificités des scrutins européens. Comme dans tout l'hémicycle, la part des élus sans expérience électorale ou gouvernementale nationale tend à augmenter parmi les *constituants* entre 1984 et 2004. Pour les 4/10^{ème} en 2004, l'élection européenne est la toute première. L'expérience politique antérieure se résume alors à l'exercice de responsabilités partisans à l'échelle régionale ou nationale (18,6 %) ou bien à une activité de conseil politique (14 %). Le poids de l'inexpérience électorale est pourtant supérieur à la COMAFCO qu'à la COMJURI, où les entrepreneurs politiques issus de « l'Europe des 15 » sont plus nombreux, en particulier parmi les Italiens. En revanche, pour la majorité des élus de la COMAFCO, on observe un accroissement du nombre des carrières « centrales » : les trajectoires issues des assemblées nationales et des cabinets ministériels se développent au détriment des mandats locaux. Surtout, la part des trajectoires associant mandats locaux et nationaux et éventuellement une expérience ministérielle augmentent de 25 à 28 %. La COMJURI accueille davantage d'entrepreneurs politiques au cursus électoral classique (mandats locaux et nationaux), alors que la COMAFCO est plutôt fréquentée par d'anciens ministres ou secrétaires d'État par ailleurs élus locaux et/ou nationaux.

Expérience politique des constituants dans les États membres (1987-2007)

	INST 2 (n = 71)	AFCO 6 (n = 43)	JURI 6 (n = 39)
Sans expérience électorale et/ou gouvernementale connue	33,8	41,9	33,3
Aucune expérience	18,3	4,7	5,1
Engagement associatif/syndical/partisan	2,8	4,7	7,7
Responsabilités partisans	11,3	18,6	12,8
Conseiller politique/chargé de mission	1,4	14	7,7
Avec expérience électorale et/ou gouvernementale	66,2	58,1	66,7
Mandats locaux seuls	15,5	9,3	15,4
Mandats nationaux seuls	18,3	20,9	15,4
Fonctions ministérielles seules	7		5,1
Mandats locaux et nationaux	15,5	7	15,4
Mandats locaux et fonctions gouvernementales		2,3	2,6
Mandats nationaux et fonctions gouvernementales	4,2	14	5,1
Mandats locaux, nationaux et fonctions gouvernementales	5,6	4,7	7,7
Ensemble des mandats locaux	36,6	23,3	41
Ensemble des mandats nationaux	43,7	46,5	43,6
Ensemble des fonctions ministérielles	16,9	20,9	20,5

En 1984, le capital juridique peut compenser l'inexpérience politique et la COMINST compte presque autant de professionnels du droit (24 %) que de professionnels du droit *et* de la politique (33,8 %). Les « amateurs » en droit comme en politique ne représentent que 8,5 % des *constituants*. Vingt ans plus tard, la COMAFCO est devenue un espace d'accumulation de capitaux juridiques et politiques : l'augmentation du poids des « amateurs » cache une systématisation du cumul de ressources juridiques et politiques, avec 51,2 % d'entrepreneurs politiques par ailleurs professionnels du droit. L'élargissement pourrait bien être à l'origine de ce recul des profils d'élus détenant un *capital spécifique à l'institution*⁴⁸. A côté des anciens élus fortement dotés en ressources académiques et ayant pour beaucoup opté pour une carrière européenne, on distinguerait un groupe d'entrepreneurs politiques classiques, dont l'autorité constitutionnelle relèverait autant de connaissances théoriques que d'une importante pratique du pouvoir à l'échelle nationale.

Parallèlement à cette dynamique de nationalisation des parcours de *constituants*, les facteurs d'eupéanisation des trajectoires politiques prennent de l'importance. L'actualisation politique du capital juridique s'effectue en effet dans l'expérience d'engagements ou de fonctions européennes, internationales ou communautaires. En 1984, la moitié des *constituants* sont entrés au PE et à la COMINST avec la légitimité d'au moins un engagement européen, d'une fonction internationale, européenne ou communautaire. C'est le cas des neuf dixièmes de la COMAFCO en 2004. Les deux tiers des *constituants* affichent alors un ou plusieurs engagements associatifs, humanitaires, syndicaux ou partisans à l'échelle européenne ou internationale. Près d'un quart revendiquent une expérience au sein d'instances paneuropéennes (Conseil de l'Europe, UEO), et plus de 30 % une fonction communautaire (Observateur au PE, membre d'une Convention, collaborateur à la Commission ou au PE, membre du Comité économique et social (CES) ou encore du Comité des régions). Un tiers des *constituants* actifs cumulent au moins deux expériences européennes différentes. Au même moment, le taux d'eupéanisation des membres de la COMJURI ne dépasse pas 57 %, avec une très faible expérience de type communautaire. L'essor des institutions européennes et l'émergence d'une vie politique communautaire expliquent cette croissance des ressources d'eupéanisation au sein de la COMAFCO, ce personnel *constituant* apparaissant très impliqué dans la promotion du projet

⁴⁸ Willy Beauvallet, « Une institutionnalisation du Parlement européen. La distribution des positions de pouvoir, l'émergence d'un capital spécifique et l'autonomisation de l'espace politique européen », in Magali Gravier, Triga Vassiliki (dir.), *Organisational Culture in the Institutions of the European Union*, San Domenico, Dadia Fiesolana, 2005, p. 124.

européen. L'institutionnalisation de l'arène parlementaire européenne a renforcé les caractéristiques saillantes des membres des commissions : en 1984, à la COMINST, l'absence d'expérience européenne est compensée par une carrière nationale. En 2004, plus des deux tiers des membres de la COMAFCO cumulent ressources européennes et trajectoire politique nationale.

Facteurs d'eupéanisation des trajectoires (1987-2007)

	INST 2 (n = 71)	AFCO 6 (n = 43)	JURI 6 (n = 39)
a Engagements européens	35,2	67,4	43,6
Associatifs et/ou syndicaux européens	23,9	18,6	12,8
Partisans européens	7	18,6	12,8
Autres (corporatistes, humanitaires...)	4,2	30,2	17,9
b Fonctions paneuropéennes et internationales	14,1	23,3	12,8
Délégué CE et/ou UEO	7	20,9	10,3
Délégué AELE			2,6
Autre	7	2,3	
c Fonctions communautaires	18,3	30,2	5,1
Ancien MEP (<1979) ou Observateurs	12,7	4,7	5,1
Ancien fonctionnaire européen	1,4		
Ancien collaborateur (Commission ou PE)		4,7	
Ancien membre du CES	2,8	2,3	
Ancien juge à la CJCE	1,4		
Ancien membres du CdR		9,3	
Ancien membre d'une des deux Conventions		9,3	
Engagement simple	16,9	55,8	51,3
a seul	7	41,9	41
b seul	7	2,3	7,7
c seul	2,8	11,6	2,6
Engagements multiples	12,7	32,6	5,1
a+b	2,8	14	2,6
a+c	5,6	9,3	
b+c		4,7	2,6
a+b+c	4,2	4,7	
Total Trajectoires eupéanisées	49,3	88,4	56,4
Néant	50,7	11,6	43,6

Comparé à la commission juridique par excellence (COMJURI), la COMAFCO apparaît comme un espace de concentration très affirmée de capitaux européens et de ressources juridiques. Elle confirme sociologiquement la singularité que l'histoire de l'institution lui a conférée. Surtout, cette singularité est préservée tout au long des six législatures (1979-2009), alors qu'on aurait pu croire à une sorte d'homogénéisation des parcours par le biais de la circulation interne d'une élite parlementaire professionnalisée. Malgré la tendance à la normalisation du recrutement, on se trouve ainsi bel et bien en présence d'une élite de MEP très eupéanisée, dont la carrière politique nationale tend à s'effacer devant la multiplicité des engagements et des positions internationales. Le poids des distinctions et décorations étrangères et européennes et l'importance des publications spécialisées en droit communautaire illustrent encore le volume considérable et le caractère hybride des ressources de ces élus qui articulent de manière spécifique capital académique, trajectoires politiques nationales et reconnaissance européenne. Cette prédominance de spécialistes des questions européennes, de grands leaders politiques et de professionnels du droit public, entretient la figure singulière au Parlement du « juriste-politicien » européen⁴⁹. À maints égards, les principaux représentants de la COMAFCO sont

⁴⁹ Antoine Vauchez, « Une élite d'intermédiaire. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, mars 2007, p. 55.

donc des parlementaires « experts » cumulant d'importants investissements parlementaires et de nombreuses expériences politiques⁵⁰.

2.3. Le « groupe d'autorité » : usages politiques des ressources constitutionnelles

L'évaluation de la « rentabilité » de l'investissement dans le travail constitutionnel est délicate. Peuplées de figure de longévité et de leaders politiques, la COMINST et la COMAFCO restent d'importants espaces de passage et de promotion vers les hautes fonctions de leadership. Les présidents du PE Baròn Crespo (1989-1992), Hänsch (1994-1997), Gil-Robles (1997-1999) et Pöttering (2007-2009) sont passés par l'une, l'autre voire par ces deux commissions avant d'être élus à la tête du PE. Le travail du *constituant* amplifie incontestablement l'autorité politique européenne de certaines figures plus particulièrement investies. Le contexte de la 6^{ème} législature a ainsi donné à une minorité plusieurs occasions d'actualiser une combinaison de ressources juridiques, politiques et européennes dans la valorisation de l'activité constitutionnelle.

L'examen du travail parlementaire à la COMAFCO sous la première moitié de la 6^{ème} législature permet d'identifier plusieurs formes d'investissements individuels et collectifs conduisant à la formation et la stabilisation d'un « groupe d'autorité ». La longévité n'en est pas la principale caractéristique. Ce groupe peut davantage être défini comme un sous-réseau restreint de députés sur-accumulant des ressources rares, dans un espace plurilingue et spécialisé⁵¹. Plus précisément, cette socialisation particulière permet l'autonomisation d'un groupe de producteurs ou de *leaders*, à la fois *opinion makers* (porte-parole de la doxa sur les questions institutionnelles) et *législateurs* (monopolisant l'écriture des rapports « rares » et importants). Le véritable ciment du groupe relève d'une « communauté d'habitus » très forte, mais six indicateurs d'appartenance à ce groupe d'autorité peuvent être listés : 1) les propriétés sociales et culturelles de l'élus⁵² ; 2) le capital institutionnel général⁵³ ; 3) l'ancienneté de l'eurodéputé sur les questions institutionnelles ; 4) les positions occupées dans la commission ; 5) la participation active à la production législative⁵⁴ ; 6) la prise de parole médiatique. L'examen synoptique de ces indicateurs d'autorité montre que ces 43 « constituants » de la 6^{ème} législature peuvent être divisés en quatre sous-groupes :

1. Une minorité de 8 « eurosceptiques » (non investis dans le travail politique à l'image de l'UEM Brian Crowley ou des ITS Andreas Mølzer et Ashley Mote, à l'exception de Jens-Peter Bonde).
2. Un groupe central et majoritaire de 20 députés plus fédéralistes, dont 6 vice-présidents, mais néanmoins modérés dans leur action constitutionnelle puisque 8 seulement parmi eux ont signé au moins un document de travail, un amendement ou un avis depuis 2004, comme l'Italien Riccardo Ventre. Leur expérience parlementaire et constitutionnelle est réduite à l'exception

⁵⁰ Par opposition au député « éléphant », expérimenté mais peu investi, au « novice » inexpérimenté mais investi, ou encore au « touriste » à la fois désinvesti et inexpérimenté. N. Kauppi, *op. cit.*, p. 158.

⁵¹ Pippa Norris, « Recruitment into the European Parliament », in Richard S. Katz, Bernhard Wessels (dir.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 90-98.

⁵² Notamment ici les ressources issues d'une socialisation précoce à l'Europe comme le passage par le Collège d'Europe à Bruges, une chaire Jean-Monnet, l'engagement fédéraliste (Union des fédéralistes européens, Mouvement européen...), le passage par des institutions paneuropéennes (Conseil de l'Europe, UEO) ou communautaires (Représentations permanentes, Commission, CES, CdR), la détention de distinctions européennes ou des connaissances linguistiques, des biens qui participent d'un « capital européen » spécifique.

⁵³ Soit la carrière intra-parlementaire (longévité, positions de leadership au bureau, dans les groupes, les commissions et les délégations) ; l'appartenance aux deux groupes dominants (PPE et PSE) ou, dans une moindre mesure, aux deux groupes « fédéralistes » impliqués dans l'institution (libéraux et verts) ; l'appartenance à l'intergroupe fédéraliste ; le capital parlementaire comme capital relationnel et comme capital politique propre en connexion avec les niveaux national et local.

⁵⁴ Celle-ci va de l'*assiduité* aux réunions du groupe à la signature des *rapports majeurs*, en passant par la rédaction de documents de travail, de *draft*, de projets d'avis et de rapports et d'amendements.

des figures désinvesties de Pöttering, Cohn-Bendit et Berès. Leur investissement au niveau du leadership parlementaire est en revanche important.

3. Les 6 « petits rapporteurs » des gauches et des Verts signataires de rapports mineurs, mais actifs par ailleurs (comme la Française Marie-Line Reynaud), ou bien parfois ayant connu une longue expérience parlementaire et constitutionnelle (à l'image de l'Espagnol Carlos Carnero González). L'élue allemande de la Gauche européenne, Sylvia Kaufmann tient ici une place particulière, malgré sa position plutôt confédéraliste, du fait de son investissement constitutionnel important depuis 1999 et de ses travaux depuis 2004 (2 amendements, 1 avis, 1 rapport).
4. Enfin les 9 « constituants » actifs et assidus de la 6^{ème} législature (le *groupe d'autorité*). Dotés en capital européen, ils sont presque tous réélus depuis 1999 et parfois depuis 1979 comme Ingo Friedrich. Il s'agit d'anciens titulaires ou membres du bureau de la COMINST (6), de la COMAFCO depuis 1999 (7) et/ou des Conventions (6). Mais ce sont surtout les auteurs chacun d'un ou plusieurs rapports importants. Ces élus incarnent le groupe d'autorité stabilisé qui domine le travail de l'AFCO en cumulant les ressources et les surinvestissements dans le travail politique de la commission. On y croise évidemment Jo Leinen, son actif président depuis le départ de Napolitano en 2004, mais aussi Mendez de Vigo, ancien président des délégations du PE aux deux conventions et enfin les trois délégués de l'institution parlementaire aux travaux préparatoires de la CIG de 2007 : Duff, Brok et Baròn Crespo. C'est la rareté du cumul de certains capitaux qui leur donne une place particulière dans la production constitutionnelle au PE.

Le nombre des personnalités qui produisent et profitent des ressources institutionnelles de cet espace singulier est somme toute très réduit. D'autant que quatre figures occupent une place secondaire dans le groupe d'autorité : le conservateur allemand Ingo Friedrich, le plus ancien MEP du groupe, sans ressource académique de nature juridique, mais ancien vice-président du PE et ancien membre de la Convention européenne ; l'anglais Richard Corbett membre actifs de la COMINST puis de la COMAFCO depuis 1996 ; le Vert autrichien Johannes Voggenhuber, vice-président de la commission depuis 1999 mais dont les ressources restent essentiellement militantes et enfin le jeune député finlandais du PPE, Alexander Stubb, élu en 2004 seulement, mais dont le profil est marqué par une trajectoire étudiante et professionnelle européenne et à qui la COMAFCO confia dès 2006, la responsabilité d'un rapport stratégique.

Plus conséquente est l'autorité des cinq derniers membres du groupe. Mendez de Vigo, Duff, Baron Crespo, Brok et Leinen sont les grands porte-paroles du discours parlementaire sur les affaires constitutionnelles en Europe. La sur-accumulation de capitaux académiques, européens et politiques leur permet d'orienter et d'incarner la vision du PE sur l'organisation institutionnelle de l'UE. Les trois représentants à la CIG de 2007 cumulent pour leur part un maximum d'indicateurs d'autorité : un bagage académique juridique plus ou moins renforcé par une pratique de l'expertise sur les affaires européennes ; des engagements associatifs ou partisans européens et/ou fédéralistes ; une longue expérience parlementaire, compensée dans le cas de Duff par des fonctions de leadership parlementaire ; l'appartenance aux trois partis fédéralistes ; une expérience constitutionnelle au PE (COMINST, COMAFCO et Conventions avant 2004) ; la rédaction de rapports importants comme celui de Duff, du 7 juin 2005, sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne et la cosignature Brok/Baron Crespo, du 22 mai 2007, sur la feuille de route du processus constitutionnel de l'Union. Quant au président Leinen, il se distingue encore dans ce noyau dur des constituants du PE, par le nombre des travaux qu'il signe et surtout par l'orientation, le contrôle et les rétributions les plus directes qu'il reçoit de cette machine élitiste et productrice d'autorité et de légitimité qu'est la COMAFCO. Le tableau ci-dessous résume cette multi-positionnalité de ces acteurs et atteste la concentration de ressources diverses, rares et moins rares, par ces « détenteurs » d'autorité leaders de cette commission du Parlement européen.

Les 9 membres du Groupe d'autorité parmi les élus de la COMAFCO (2007)

	LEINEN Jo	BROK Elmar	BARÓN CRESPO Enrique	DUFF Andrew	MÉNDEZ DE VIGO Íñigo	CORBETT Richard	FRIEDRICH Ingo	VOGGEN- HUBER Johannes	STUBB Alexander
Acquis avant 2007									
Capital académique communautaire	C. de Bruges Elève				Chaire J. Monnet				C. de Bruges Intervenant
Mvt Européen	VP	VP		VP		VP			
Mvt fédéraliste	Mbr	Mbr		Mbr					
Transat. Policy Network	Mbr	Mbr	Mbr		Mbr		Mbr		Mbr
Engagements européens	3	3	5	3		5	3		
Fct° Paneuropéennes	Oui			Oui					
Fct° Communautaires	Oui							Oui	Oui
Groupe politique PE	PSE	PPE-DE	PSE	ADLE	PPE-DE	PSE	PPE-DE	Verts/ALE	PPE-DE
Longévité PE (2004)	5 ans	24 ans	18 ans	5 ans	12 ans	8 ans	25 ans	9 ans	0 an
Leadership au PE				VP Déléгат.			Questeur		VP de com.
Intergroupe fédéraliste	Mbr			Mbr					
COMINST (<1999)		Mbr	Mbr		Mbr	Mbr		Mbr	
COMAFCO 5	VP	Suppl.	Mbr	Mbr	Mbr	Mbr		Mbr	
Délégué Conv° Euro		Mbr		VP	Pdt		Mbr	Mbr	
Délégué Conv° Charte	Mbr			Mbr	Pdt			Mbr	
COMAFCO 6 (2004)	Pdt	Suppl.		Mbr	Mbr	Mbr	Mbr	VP	Mbr
COMAFCO 6 (2007)	Pdt	Suppl.	Mbr	Mbr	Mbr	Mbr	Mbr	VP	Suppl.
Travaux (6° Législature)	12	3	3	2	3	15	4	5	4
Document de travail		1	1						
Amendement	4	1	1		1	1	1	1	1
Avis								2	1
Projet d'Avis								1	
Projet de Rapport	3				1	7	2		1
Rapport	5	1	1	2	1	7	1	1	1
Présence dans les médias en 2007 (France)	Oui	Oui	Oui	Oui					

* *

En définitive, l'arène parlementaire européenne a conquis, en six décennies de fonctionnement, une place centrale dans les débats européens. Elle a notamment réussi à être un des pôles institutionnels de la réflexion sur l'Union elle-même. Elle doit cette conquête en partie à l'activité continue de sa commission des affaires constitutionnelles (COMAFCO) et particulièrement au fait que celle-ci a développé en son sein une élite de spécialistes, des juristes impliqués dans les débats qui ont acquis un crédit certain sur ces questions. Ces dirigeants se sont imposés par le cumul de leurs positions et par les transformations structurales du champ institutionnel européen. Comme espace de production d'une partie de l'élite communautaire, cette commission donne à voir les modalités particulières de production d'un droit « constitutionnel » européen par ces acteurs détenteurs d'un « capital démocratique » autant que d'un « capital juridique » spécialisé. On a décrit les logiques de création de cette sous-élite spécifique au Parlement européen en insistant sur le décryptage de la manière dont les eurodéputés ont utilisé les débats institutionnels pour légitimer leur institution et leur spécialisation. La particularité de ces évolutions est l'extrême monopolisation de cette spécialisation entre les mains de quelques eurodéputés, identifiés ici dans le « groupe d'autorité ». L'espace de valorisation politique du droit qu'est le Parlement européen est donc, en pratique, un espace paradoxalement particulièrement restreint, et hiérarchisés, dans lequel la multipositionnalité des acteurs leur confère un pouvoir particulier. Le travail de ces *constituants* illustre les jeux de pouvoir pour affermir un ordre juridique qui porte en lui la stabilisation potentielle d'une sphère politique autonome en quête de reconnaissance.

Author contacts:

Laurent Godmer
Maître de conférences en science politique
Université Paris-Est
laurent.godmer@univ-mlv.fr

Guillaume Marrel
Maître de conférences en science politique
Université d'Avignon
guillaume.marrel@univ-avignon.fr