



---

LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

---

> N° 04/2005

# Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Une étape dans la dynamique  
constitutionnelle européenne

> Eric L'Helgoualc'h



SciencesPo.

Centre d'études européennes

# **Les Cahiers européens de Sciences Po.**

**n° 04/2005**

**ERIC L'HELGOUALC'H**

## **Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe: une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne**

**Citation : Eric L'Helgoualc'h (2005), "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe : une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 04.**

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>1ERE PARTIE : UN TEXTE INSCRIT DANS UNE DYNAMIQUE CONSTITUTIONNELLE EUROPEENNE .....</b>	<b>5</b>
1- L'Union européenne, un ordre constitutionnel latent	5
2- Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, formalisation de l'ordre constitutionnel européen	8
<b>2EME PARTIE : UN TEXTE SANS REELLE VALEUR AJOUTEE CONSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>11</b>
1- Un traité paré des atours d'une constitution	11
2- La question essentielle la clause de révision dans la dynamique constitutionnelle	13
<b>3EME PARTIE : LES IMPLICATIONS CONSTITUTIONNELLES DE L'INDETERMINATION DU PROJET EUROPEEN.....</b>	<b>18</b>
1- Les incertitudes du projet européen	19
2- La précarité du <i>démos</i> européen	21
3- Un risque sérieux d'immobilisme	22
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>24</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE.....</b>	<b>25</b>

## INTRODUCTION

Le 29 mai 2005, les Français rejetaient à près de 55% le traité établissant une Constitution européenne soumis à leur suffrage par le président de la République. Trois jours plus tard, les électeurs néerlandais infligeaient un nouveau camouflet au traité en se prononçant contre à plus de 61%. Prenant acte de ce double refus, le Conseil européen du 16 juin appelait à une période de réflexion dans le processus de ratification, les Britanniques ayant déjà annoncé leur intention de suspendre leur référendum. Politiquement mort, mais pas tout à fait enterré, le traité constitutionnel européen est mis en suspens pour une période indéterminée<sup>1</sup>. Quant à l'Europe, elle est entrée dans l'une de ces crises qui rythment son existence depuis plus de cinquante ans et dont nul ne peut prévoir l'issue.

Pourtant, il y a encore deux ans, ce projet de constitution, censé modeler l'Europe de demain, suscitait bien des espoirs parmi les partisans de l'intégration européenne. Le 18 juillet 2003, à Rome, le Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Valéry Giscard d'Estaing, remettait au Président du Conseil européen un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce texte était le fruit des travaux d'une assemblée *ad hoc* qui avait travaillé durant plus d'un an à une simplification des mécanismes de l'Union, avec le double souci de la rendre plus proche du citoyen et de la préparer au grand élargissement du 1er mai 2004. Le 18 juin 2004, après une première tentative infructueuse lors du Conseil européen de décembre 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union réussissaient à adopter un nouveau traité basé pour l'essentiel sur le document rédigé par la Convention. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe était signé le 29 octobre 2004 à Rome, la ville qui en 1957 avait déjà accueilli les signataires des traités fondant les Communauté européennes.

A en croire Valéry Giscard d'Estaing, qui en fut le principal maître d'œuvre, «ce projet de constitution représente le progrès le plus accompli que l'Europe à vingt-cinq ou à vingt-sept soit capable d'effectuer dans les cinquante prochaines années»<sup>2</sup>. Le nouveau traité était censé mettre un terme au processus quasi permanent de réformes institutionnelles qui agite l'Union européenne depuis plus de dix ans. Il devait succéder aux traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, qui se sont révélés incapables d'apporter des solutions aux problèmes institutionnels en grande partie causés par l'élargissement. Outre les options institutionnelles dégagées par la Convention et la poursuite, bien que modeste, du processus de communautarisation, il est une chose marquante dans cet (ultime ?) avatar de la fièvre réformatrice européenne : l'emploi du terme « constitution », alors que, jusqu'à présent, l'Europe s'est bâtie sur la base de traités.

De prime abord, il s'agit d'un saut qualitatif dans la construction européenne dont il convient de prendre la mesure. L'Europe a voulu se doter d'une constitution : symboliquement, l'événement est comparable, voire supérieur, à ce qu'avait représenté, en 1992, la naissance de l'Union européenne. Les zéloteurs de ce texte n'ont d'ailleurs pas manqué d'en souligner l'aspect solennel, au risque d'en masquer les éventuelles insuffisances. Cette tendance à la sacralisation fut accentuée en France, un pays où, depuis la Révolution, toute évocation de la constitution jouit d'un prestige certain – alors que, paradoxalement, pas moins de treize constitutions s'y sont succédées depuis 1791 ! Le terme ne revêt peut-être pas la même portée dans les autres pays européens ; il est même étranger à la culture juridique du Royaume-Uni.

---

<sup>1</sup> Par un choix forcément contestable, mais qui sied davantage au ton de l'analyse, nous avons décidé d'employer le présent de l'indicatif pour évoquer le texte.

<sup>2</sup> Allocution prononcée lors de la cérémonie de présentation du projet complet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, consultable sur le site de la Convention européenne, 76 738.doc.

Selon les Etats membres, le débat constitutionnel n'a donc pas la même ampleur. Toutefois, d'une manière générale, il est difficile de ne pas voir dans le projet de constitution le signe d'un nouveau palier franchi par la construction européenne, l'annonce d'une nouvelle étape dans l'affirmation d'un espace démocratique à l'échelle du continent. Il s'agit d'un projet particulièrement ambitieux, ce que n'ont pas manqué de souligner ses rédacteurs, à commencer par le Président Giscard d'Estaing. Celui-ci a souvent comparé la Convention sur l'avenir de l'Europe à la Convention de Philadelphie, qui a porté sur les fonts baptismaux la constitution des Etats-Unis d'Amérique. S'il convient de mesurer la valeur intrinsèque du projet de constitution européenne, c'est aussi à l'aune de cette ambition affichée que l'on se doit d'évaluer le résultat final.

L'objet de cette étude n'est pas de présenter une analyse systématique et détaillée du traité, mais d'envisager celui-ci sous l'angle du constitutionnalisme, puisque ses rédacteurs ont tenu à en souligner le caractère constitutionnel. On laissera donc de côté les considérations d'architecture institutionnelle et autres interrogations sur les futures politiques de l'Union pour situer ce texte dans une dynamique constitutionnelle globale. La première partie de cette étude s'efforcera de dégager les principales étapes du processus constitutionnel européen, un processus à l'œuvre depuis les origines de la Communauté européenne. En tentant d'évaluer, dans une deuxième partie, les apports constitutionnels du nouveau texte, on constatera que celui-ci n'engendre pas de changement fondamental dans la nature de l'Union européenne. Il conviendra alors, dans une troisième partie, de tirer les conséquences de l'inachèvement de l'entreprise constituante européenne en réfléchissant aux implications dynamiques du nouveau traité.

## **1ERE PARTIE : UN TEXTE INSCRIT DANS UNE DYNAMIQUE CONSTITUTIONNELLE EUROPEENNE**

La genèse du projet de constitution européenne remonte bien au-delà des premières séances de la Convention. Avec le corpus juridique communautaire, qui posait les fondations d'un ordre constitutionnel original, celle-ci disposait d'une base de travail considérable. Conformément au mandat que leur avait confié le Conseil européen de Laeken, il appartenait aux conventionnels de synthétiser ces dispositions éparses. Ils l'ont fait en rédigeant un texte unique auquel ils ont donné le nom de constitution.

### **1- L'Union européenne, un ordre constitutionnel latent**

#### ***Qu'est-ce qu'une constitution ?***

Par le terme de constitution, la théorie juridique désigne le statut de l'Etat. L'Etat ne peut exister, en tant que personne morale, que si le pouvoir qu'il détient est institué au moyen de règles. Ces règles peuvent être coutumières – ce qui est encore largement le cas au Royaume-Uni – ou fixées par écrit. La première constitution entièrement écrite de l'Histoire fut édictée par l'Etat de Virginie en 1776, précédent de peu la proclamation de la constitution des Etats-Unis d'Amérique, laquelle est toujours en vigueur après plus de deux cents ans. L'exemple américain devait inspirer la France révolutionnaire avant de faire des émules dans toute l'Europe, et bientôt dans le monde entier.

La plupart des constitutions revendiquent deux composantes principales:

- une répartition des compétences entre les différentes institutions. La constitution désigne les détenteurs des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et règle l'exercice de leurs prérogatives.
- un catalogue des droits fondamentaux, qui pose les fondations éthico-politiques de l'Etat. En France, ce rôle est en grande partie dévolu à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

On peut, par extension, qualifier la constitution de « document qui reflète les valeurs fondamentales d'un ordre juridique et qui structure la répartition des pouvoirs au sein de cet ordre »<sup>1</sup>. Si l'on retient ce sens assez large du terme, force est de constater que l'Union, qui n'est pas un Etat et ne peut donc se prévaloir d'une constitution, en revendique pourtant les principales composantes.

#### ***Un ordre constitutionnel européen révélé par la Cour de justice des Communautés européennes***

Les composantes constitutionnelles de l'ordre communautaire ont d'abord été révélées par la Cour de justice des Communautés européennes, à travers sa lecture dynamique des traités. Avec le célèbre arrêt *Costa* de 1964, la CJCE a posé l'existence d'un nouvel ordre juridique

---

<sup>1</sup> Définition proposée par L. S. ROSSI, « "Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°38 (1), janvier - mars 2002, pp. 27-52, p. 28.

distinct de celui des Etats membres ainsi que du droit international<sup>1</sup>. Cet ordre autonome se caractérise par l'aspect supranational de son droit : les Etats qui ont contracté les traités communautaires sont soumis au droit de l'intégration du fait de sa primauté et de son effet direct. Dans sa jurisprudence, la CJCE s'est à plusieurs reprises référée à des principes constitutionnels, notamment dans un arrêt *Les Verts* de 1986, où elle a admis que le droit communautaire offrait la possibilité d'un « contrôle de la conformité des actes des institutions et des Etats à la charte constitutionnelle de base »<sup>2</sup> que sont les traités.

En 1967, le président de la Commission européenne Walter Hallstein avait déjà fait remarquer que le traité de Rome représentait le premier élément d'une constitution de l'Europe. A défaut d'une clause générale de répartition des compétences comme il en existe dans les Etats fédéraux, les traités communautaires, fondement de l'ordre juridique européen, comportent en effet des éléments de cohérence structurelle qui esquissent une organisation des pouvoirs entre les Etats membres et la Communauté. Le principe de primauté, l'existence d'une procédure de renvoi préjudiciel, le devoir de coopération des Etats membres et le principe de subsidiarité ont, entre autres conséquences, celle de réguler l'exercice des pouvoirs au sein de la Communauté. Dans sa fonction de répartiteur des compétences, la CJCE peut d'ailleurs être assimilée à une Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, les particuliers se sont vus reconnaître au sein cet ordre constitutionnel un statut qui n'a cessé de prendre de l'importance. La reconnaissance de l'effet direct du droit communautaire leur a ouvert, dans certaines circonstances, la possibilité de recours contre leur Etat d'origine. Cette attention portée au justiciable par la Cour de Luxembourg a été amplifiée par la promotion des droits de la personne dans l'ordre communautaire. Après s'être adressée aux producteurs, aux consommateurs et aux travailleurs dans le cadre de la réalisation du marché commun, la construction européenne s'est intéressée à la personne en tant que sujet politique, lui octroyant des droits qui se rattachent à la notion de citoyenneté. Le traité d'Amsterdam a introduit, avec l'article 6 TUE, une référence claire aux « principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit » qui constituait l'amorce d'un « Bill of rights » européen. La proclamation, en marge du traité de Nice, de la Charte des droits fondamentaux a montré une Union de plus en plus soucieuse d'affirmer ses valeurs.

Cependant, pour beaucoup d'auteurs, ces caractéristiques ne permettent pas d'affirmer l'existence, même implicite, d'une constitution européenne. Bâtie sur des traités dont le contenu, bien qu'original au regard du droit international, ne saurait l'emporter sur la forme, les Communautés et l'Union restent une construction d'Etats. Si la CJCE a affirmé que le principe de primauté du droit communautaire s'appliquait également aux constitutions nationales, les cours constitutionnelles nationales, de leur côté, n'ont de cesse de souligner que les traités communautaires ne sauraient être tenus pour supérieurs à la constitution de leur Etat. On constate donc que les argumentations divergent selon que l'on privilégie le point de vue communautaire ou le référent national. Par-dessus tout, ce qui manque à l'ordre communautaire pour que soit reconnue sa prééminence, voire son existence propre, c'est un pouvoir constituant, « cette autonomie fondamentale propre aux constitutions »<sup>3</sup>.

On peut retenir de cette controverse doctrinale qu'il existe certainement un ordre constitutionnel européen original, plus qu'embryonnaire, mais en tout cas incomplet. Loin d'être figé, cet ordre est en perpétuelle évolution depuis les débuts de la construction

---

<sup>1</sup> CJCE 15 juill. 1964, *Costa c./Enel*, aff. 6/64, *Rec.* 1141.

<sup>2</sup> CJCE, aff. 294/83, *Les Verts c./ Parlement*, *Rec.* 1986, p. 1339.

<sup>3</sup> D. BLANCHARD, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Editions Apogée, 2001, p. 23.

européenne. Plutôt que de constitution, il semble donc plus approprié de parler de constitutionnalisation de l'Union.

### ***La constitutionnalisation de l'Union, un processus qui répond aux avancées de l'intégration européenne***

Dans l'esprit de ses initiateurs, le traité de Rome représentait la première étape vers une « union sans cesse plus étroite » des peuples du continent. Mais la finalité de l'intégration entreprise en 1957 est longtemps demeurée diffuse – et elle l'est toujours pour une large part. L'intégration européenne a d'abord été subordonnée aux objectifs fixés par les traités, ou à ceux qui se sont dégagés par le biais d'un engrenage fonctionnaliste – c'est à dire en fonction des besoins nouveaux qui sont nés des réalisations communes. Cette instabilité, ce caractère évolutif contrastent avec l'aspect figé que peuvent revêtir les constitutions nationales et explique en partie la difficulté à cerner les contours d'une constitution européenne.

En l'absence de processus constituant proprement dit, la constitutionnalisation de l'Europe dépend avant tout de son contexte, d'une multitude de processus qui jouent en sa faveur. Elle épouse en quelque sorte les grandes lignes de la construction européenne. A l'époque où celle-ci correspondait principalement à une intégration juridique par la méthode fonctionnelle, la constitutionnalisation des Communautés s'est faite par le droit, avec le concours actif de la CJCE. Par analogie, le passage à une Union qui revendique désormais son ambition politique tend à conférer au processus constituant un caractère de plus en plus politique. La multiplication des discours de dirigeants européens favorables à une loi fondamentale, la méthode d'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, la convocation de la Convention sur l'avenir de l'Europe pour la réalisation d'un travail pré-constituant sont autant de preuves de l'existence d'un véritable agenda constitutionnel. On est passé d'une époque au cours de laquelle la constitutionnalisation était largement « subie » à une sorte de volontarisme constitutionnel, ou encore, d'un ordre constitutionnel révélé à un ordre construit.

### ***L'accélération du processus constituant dans les années 2000***

L'idée qu'un texte synthétique vienne fixer cet ordre constitutionnel implicite est loin d'être neuve. On se souvient qu'en 1984, le fédéraliste italien Altiero Spinelli avait rédigé un projet de traité constitutionnel pour « l'Union européenne ». Sa démarche n'avait pas eu de suite. Cette revendication devait resurgir quelque quinze ans plus tard, toujours par l'intermédiaire du Parlement européen. En 2000, l'assemblée nouvellement élue a créé en son sein un intergroupe « constitution » et la commission institutionnelle a pris le nom de « commission des affaires constitutionnelles ». Celle-ci est à l'origine d'un rapport paru avant la conférence intergouvernementale de Nice qui préconisait « l'amorce d'un processus de hiérarchisation des textes devant conduire à l'élaboration d'une constitution pour l'Europe »<sup>1</sup>. A la même période, le commissaire européen Michel Barnier commandait à l'Institut européen de Florence un projet de traité fondamental à droit constant<sup>2</sup>.

Il restait aux personnalités politiques parmi les plus influentes d'Europe à s'emparer à leur tour de la thématique constitutionnelle. Dans son discours sur la finalité de l'Union européenne prononcé en mai 2000 à l'Université Humboldt à Berlin, Joschka Fischer évoquait la nécessité de procéder à la relance de l'intégration européenne au moyen d'un

---

<sup>1</sup> *Résolution du Parlement européen sur la constitutionnalisation des traités*, adoptée le 25 octobre 2000, JO C197 du 12/07/2001.

<sup>2</sup> *La réorganisation des traités*, rapport coordonné par C. D. EHLERMANN et Y. MENY, Institut Universitaire européen, Florence, 11 mai 2001.

« nouveau traité fondamental ». Dans le sillage du ministre allemand des Affaires étrangères, de nombreux dirigeants européens, parmi lesquels Tony Blair, Giuliano Amato, Guy Verhofstadt ou bien encore Jacques Chirac, se sont à leur tour prononcés en faveur d'un texte européen de nature constitutionnelle. Signe d'un réveil des ambitions politiques européennes, cette volonté de relance s'est heurtée aux divergences qui ont culminé lors du psychodrame de Nice. L'idée d'une constitution a continué malgré tout de faire son chemin, apparaissant constamment en filigrane au cours du chantier réformateur entrepris en vue de l'élargissement de 2004.

En paraphant le traité de Nice, les dirigeants européens savaient que celui-ci ne répondait pas aux besoins de l'Europe en voie d'élargissement. Conscients des limites de la négociation intergouvernementale, ils décidèrent alors d'initier un grand débat sur l'avenir de l'Union, lequel devait aboutir à la convocation de la Convention. Parmi les quatre questions relatives à l'avenir de l'Union posées par la déclaration n°23 annexée au traité de Nice figuraient les trois suivantes :

- comment établir et maintenir une délimitation plus précise des compétences ?
- quel statut pour la Charte des droits fondamentaux ?
- comment simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris sans en changer le sens ?

On voit bien en quoi la rédaction d'un texte constitutionnel était une réponse possible à ces questions – mais elle n'était pas la seule. Le processus était lancé, qui devait connaître une nouvelle accélération lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001. Au cours de ce rendez-vous crucial, les chefs d'Etat et de gouvernement, après avoir identifié les principaux problèmes qui se posaient à l'Union européenne, ont confié le soin de les résoudre à une Convention chargée de réfléchir à un réaménagement des traités. Sous la pression de la présidence belge, le paragraphe suivant fut ajouté à la déclaration finale du Conseil européen: « se pose enfin la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel ». Pour la première fois, avec une prudence calculée, les détenteurs du pouvoir constituant européen posaient l'hypothèse d'une constitution européenne.

Dès l'ouverture des travaux de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing s'est introduit dans la brèche ouverte par la déclaration de Laeken en affirmant : « Si nous parvenons à un vaste consensus sur un projet unique, alors nous aurons ouvert la voie vers une constitution pour l'Europe »<sup>1</sup>. Esprit de la Convention aidant, cette éventualité a fini par être admise par tous ses membres, y compris – fait surprenant – par les représentants britanniques. L'irrésistible élan en faveur d'une constitution européenne, dont les premiers soubresauts ont été ressentis vers l'an 2000, était sur le point d'aboutir.

## **2- Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, formalisation de l'ordre constitutionnel européen**

Grâce à l'efficacité des conventionnels, qui ont réussi à remettre au Conseil européen un texte unique, l'Europe dispose désormais d'un traité constitutionnel dont l'adoption est aujourd'hui suspendue. Il ne nous appartient pas de dresser un bilan complet des travaux de la Convention ni de la Conférence intergouvernementale consécutive. Dans la perspective qui nous intéresse

---

<sup>1</sup> *Bulletin quotidien Europe* n°8161, 1<sup>er</sup> mars 2002, p. 4.

ici, on remarquera simplement qu'à de nombreux égards, ce projet répond à la volonté de formaliser un ordre constitutionnel jusque-là inexprimé :

- il institue une entité européenne unique, l'Union européenne. L'ordre juridique européen né en 1957 est actuellement fondé sur plusieurs traités spécifiques – traité de Rome pour la Communauté économique européenne, traité de Maastricht pour l'Union européenne, complété par les traités d'Amsterdam et de Nice. Désormais, un texte unique réunit ces quatre traités<sup>1</sup>. La nouvelle Union européenne – que certains conventionnels avaient songé à baptiser « Europe Unie » ou « Etats-Unis d'Europe » – est dotée de la personnalité juridique, ce qui lui assure un statut propre ainsi qu'une reconnaissance sur la scène internationale.
- il établit précisément les valeurs communes sur lesquelles se fonde l'Union (Partie I, titre II), ainsi que ses objectifs (titre I). Avec l'intégration de la Charte des droits fondamentaux, qui occupe la deuxième partie du projet<sup>2</sup>, l'Union se dote d'une charte constitutionnelle avec force obligatoire. La promotion de ces valeurs marque l'affirmation d'un modèle européen de civilisation et de développement.
- il procède à une véritable répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres. L'Union jouit de l'exclusivité des prérogatives dans un ensemble de domaines clairement identifiés (politique monétaire pour les Etats membres de la zone euro, politique commerciale, union douanière...). Dans d'autres secteurs, les compétences sont partagées (marché intérieur, agriculture, transports, environnement...). Enfin, l'Union peut intervenir en complément des Etats pour certaines politiques (industrie, santé, éducation, sport...).

Un temps menacée de disparition, la clause de flexibilité est finalement maintenue (article 17). Celle-ci permet à l'Union de prendre des initiatives sans qu'elle ait les pouvoirs requis, dans le but de réaliser l'un des objectifs fixés par la Constitution.

Le principe de subsidiarité, qui contribue à réguler l'exercice des compétences, acquiert une force constitutionnelle (article 9).

Le principe de primauté du droit communautaire se voit lui aussi conférer une valeur constitutionnelle, en dépit des réticences exprimées par les Britanniques (article 10).

Cette codification de la répartition des compétences est doublée d'une clarification des mécanismes de l'Union. L'architecture en piliers est supprimée au profit d'une procédure décisionnelle unique – même si la politique étrangère et la politique de coopération judiciaire continueront pour une large part de se faire à l'unanimité. La nomenclature des actes juridiques est simplifiée : d'une quinzaine d'actes possibles, on passe à six instruments répertoriés à l'article 32. Enfin, les modalités de vote au Conseil ont été révisées – même si cela n'est pas du goût de certains Etats membres. Le système complexe de pondération des votes devrait céder la place à une règle simple, dite de la «double majorité» : pour être adopté, un texte devra désormais recueillir l'assentiment de la moitié des pays réunissant le trois cinquièmes de la population de l'Union.

Malgré une indéniable volonté de simplifier le fonctionnement de l'Union et de le rendre compréhensible par le citoyen, on peut estimer que le texte finalement proposé reste trop

---

<sup>1</sup> Rappelons que le traité CECA a expiré en juillet 2002.

<sup>2</sup> Une intégration de la Charte sous le titre II aurait probablement déséquilibré la première partie.

long<sup>1</sup>. Deux options se présentaient aux conventionnels. La première consistait à rédiger un texte constitutionnel court et synthétique qui laisserait les traités originaires inchangés ; c'était l'option déjà retenue par le projet Spinelli. Cette démarche présentait cependant un inconvénient majeur : en superposant un nouveau texte à l'ensemble des traités, on ne répondait qu'imparfaitement à l'objectif de simplification. La décision fut donc prise de rédiger un texte unique dont une partie comprendrait les principes d'ordre constitutionnel et l'autre se substituerait aux traités existants, en reprenant leur contenu. On verra plus loin que ce choix ne va pas sans poser problème, notamment en ce qui concerne la procédure de révision du traité.

---

<sup>1</sup> Encore que toutes les constitutions ne se distinguent pas par leur brièveté. Il suffit de se pencher sur la loi fondamentale belge pour s'en convaincre.

## 2EME PARTIE : UN TEXTE SANS REELLE VALEUR AJOUTEE CONSTITUTIONNELLE

En dépit de ses indéniables qualités, qui devraient permettre d'améliorer la lisibilité et le fonctionnement de l'Union européenne, ce projet de constitution prête le flanc à la critique par plusieurs aspects. D'aucuns lui reprocheront sans doute de préserver l'ambiguïté sur la nature de l'Union, en entérinant un modèle constitutionnel médian, à mi-chemin entre la fédération et la confédération.

Ce débat récurrent sur la forme juridique de l'entité européenne pourrait paraître vain, s'il n'était exempt de considérations plus politiques. En toute logique, le passage d'un traité à une constitution est censé traduire l'évolution d'un système fondamentalement diplomatique vers un ensemble pleinement démocratique. On constate que ce n'est pas le cas du projet rédigé par la Convention et entériné par la CIG, qui n'introduit pas de changement majeur dans la nature de l'Union.

### **1- Un traité paré des atours d'une constitution**

On peut juger du caractère démocratique d'une constitution en partie sur la base de ses modalités d'établissement et de révision. Lorsque les fondateurs d'une nouvelle entité politique, détenteurs du « pouvoir constituant originaire », se réclament de la souveraineté populaire, ils doivent, en conformité avec leurs principes, remettre au peuple le soin d'édicter et de modifier sa constitution. Dans les faits, la participation du peuple à l'œuvre constituante peut se faire par voie référendaire ou par l'élection d'une assemblée constituante chargée de rédiger la loi fondamentale. Une combinaison des deux procédés est également envisageable, ce qui est peut-être la façon la plus démocratique pour un peuple d'élaborer son texte suprême<sup>1</sup>. Tel est le raisonnement suivi par la théorie constitutionnelle lorsque plusieurs Etats souverains décident de se fédérer pour donner naissance à un nouvel Etat.

Ce scénario ne peut s'appliquer à l'Union européenne, dont l'ambition n'est pas de se transformer en un Etat fédéral. En dépit de la convocation d'une Convention « quasi constituante », les traités en vigueur ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité, ce qui signifie que la constitution européenne sera adoptée sous la forme d'un acte de droit international. La question est alors de savoir si ce traité réunit les conditions suffisantes, notamment en ce qui concerne ses modalités de révision, pour qu'il établisse véritablement une constitution européenne.

### ***Un mode d'adoption diplomatique***

La convocation d'une Convention constitue une nouveauté dans la construction européenne<sup>2</sup> : pour la première fois, les parlements nationaux et le Parlement européen ont été associés à la révision des traités constitutifs ; pour la première fois, les travaux préparatifs à la révision de ces mêmes traités se sont déroulés sous les yeux de l'opinion. Comme la Convention a réuni, à travers leurs représentants parlementaires, des sources de légitimité émanant

---

<sup>1</sup> Sauf à considérer qu'un référendum qui offre l'alternative entre une totale approbation et un refus global n'est pas vraiment la plus démocratique des formes d'expression, a fortiori sur des matières aussi complexes que les questions constitutionnelles.

<sup>2</sup> Bien que de composition similaire, la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux était loin d'avoir la même portée.

directement du citoyen et que ses délibérations ont eu lieu en public, on a pu qualifier cette assemblée de « quasi constituante ». « Quasi », parce que celle-ci n'avait qu'un simple pouvoir de proposition<sup>1</sup>. La conférence intergouvernementale n'était pas liée par les résultats de la Convention. La constitution européenne sera par conséquent adoptée selon les modalités de révision des traités définies à l'article 48 du traité sur l'Union européenne, ce qui signifie que :

- les Etats membres ont eu la possibilité d'en modifier le contenu au cours de la conférence intergouvernementale. L'élan constitutionnel initié par la Convention a très certainement pâti des atermoiements des chefs d'Etat et de gouvernement à cette occasion, d'autant plus que ceux-ci ont (délibérément ?) évité d'adopter le texte avant les élections européennes du 13 juin 2004.
- la constitution entrera en vigueur une fois ratifiée par *tous* les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Selon les pays, cette ratification prend la forme d'un référendum – une procédure obligatoire en Irlande et au Danemark – ou, le plus souvent, d'une consultation parlementaire. En France, le Président de la République, auquel appartient le choix du mode de ratification, a opté pour la voie référendaire. Pour que soient prises en compte leurs ultimes revendications, certains Etats membres n'ont pas hésité à pratiquer un « chantage à la ratification » en s'appuyant sur la nécessité de faire accepter le texte, qui par leur Parlement, qui par leur opinion publique.
- si la ratification échoue dans un seul des 25 pays, la constitution ne pourra pas entrer en vigueur. Une déclaration annexée à l'acte de signature du traité prévoit une saisine du Conseil européen dans le cas où, dans un délai de deux ans, un ou plusieurs Etats membres ne l'auraient toujours pas ratifié. Jusqu'à présent, lorsqu'ils ont été confrontés à un tel problème à l'occasion d'une révision des traités, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont arrangés pour introduire des clauses d'exemption (destinées au Royaume-Uni et au Danemark), voire – ce qui est plus douteux – pour faire revoter un pays initialement récalcitrant (l'Irlande pour le traité de Nice). Il est d'autant plus problématique qu'un ou plusieurs pays ne bloquent l'adoption de la constitution qu'on peut difficilement recourir à des clauses d'exemption pour des questions touchant au fonctionnement courant des institutions.

Etant données ces conditions très restrictives, l'adoption définitive de la constitution européenne était donc loin d'être acquise.

### ***Un mode de révision qui reste essentiellement diplomatique***

Les constitutions ne sont pas immuables, fussent-elles jugées parfaites au moment de leur proclamation. Valéry Giscard d'Estaing a d'ailleurs souligné à maintes reprises que cette première constitution européenne avait été conçue pour durer cinquante ans. Toute loi fondamentale contient une clause de révision, laquelle peut être déclenchée à tout moment par les détenteurs du « pouvoir constituant institué ». A ce titre, si le traité constitutionnel introduit dans sa partie IV des modifications par rapport aux traités actuels, il le fait d'une manière qui ne satisfait pas pleinement aux critères d'une révision constitutionnelle démocratique.

---

<sup>1</sup> Selon les termes de la déclaration de Laeken, « le document final [rédigé par la Convention] servira de point de départ pour les discussions de la CIG ».

Certes, le droit d'initiative en matière de révision se voit élargi au Parlement européen, alors qu'actuellement seuls la Commission et les Etats membres bénéficient du droit de proposer une modification de nature constitutionnelle. Certes, les modifications proposées constitutionnalisent la méthode conventionnelle à l'étape de la discussion de la proposition de révision<sup>1</sup>. Une assemblée « composée de représentants des parlements nationaux des Etats membres, des chefs d'Etat et de gouvernement, du Parlement européen et de la Commission » sera chargée d'examiner les propositions formulées et d'adopter par consensus une recommandation à l'attention de la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres.

En revanche, l'adoption de la proposition de révision reste soumise à la procédure actuelle qui rend nécessaire la double unanimité des signatures et des ratifications nationales. C'est certainement l'un des aspects les plus controversés d'un projet de constitution qui pérennise l'aspect essentiellement diplomatique du processus constituant européen. Puisque le pouvoir constituant originaire y est en quelque sorte confondu avec le pouvoir constituant institué, cette « constitution » n'introduit aucune rupture radicale avec l'ordre juridique créé par les traités communautaires. En d'autres termes, si l'on s'en tient aux catégories définies par le droit international, cette constitution n'est ni plus ni moins qu'un nouveau traité. Voilà qui aurait dû contenter bien des souverainistes...

Plus concrètement, le maintien d'un mode de révision diplomatique est fâcheux à au moins deux égards :

- il fait de ce texte une constitution ultra rigide. Toute tentative de révision, même infime, entraînerait la mise en œuvre d'une procédure extrêmement lourde, dont l'issue serait incertaine<sup>2</sup>. On mesurera plus loin les conséquences d'un mécanisme dont l'inefficacité prévisible risque de peser sur les évolutions futures de l'Union.
- il continue de marginaliser le citoyen européen dans le processus constituant européen. La Convention chargée d'étudier les propositions de révision n'aura d'autre pouvoir que celui d'adresser une recommandation aux chefs d'Etat et de gouvernement, qui resteront les seuls maîtres de la décision finale (avec tous les problèmes de transparence posés par un mode de négociation diplomatique). D'autres solutions, peut-être plus justes d'un point de vue démocratique, auraient pu être retenues. Mais cela aurait constitué un changement de la nature de l'Union, que les représentants gouvernementaux n'étaient pas enclins à cautionner.

## **2- La question essentielle de la clause de révision dans la dynamique constitutionnelle**

Comme ce texte n'entraîne aucune modification significative du processus constituant, l'emploi du terme constitution peut sembler abusif. Certains vont plus loin en affirmant que, du fait même de la nature de la construction européenne, l'Union ne devrait pas se doter d'un tel texte, du moins dans le sens qu'on lui attribue généralement. Le problème tient largement au fait qu'en droit, la constitution est concomitante de l'Etat. Or, on a vu que l'entreprise constituante européenne s'est toujours déroulée dans le cadre d'une entité politique qui n'est

---

<sup>1</sup> Sauf si le Conseil européen, eu égard à la modicité de la réforme envisagée et après consultation du Parlement et de la Commission, estime qu'il n'est pas nécessaire de convoquer une Convention.

<sup>2</sup> D'autant que le problème posé par un Etat qui ne ratifierait pas cette révision n'a pas été réglé. Il est seulement écrit que si au bout de deux ans 1/5 des Etats membres n'a toujours pas ratifié la proposition de révision, le Conseil européen devrait « se saisir de la question ».

pas un Etat, mais un hybride jusque-là inédit de fédération et d'organisation internationale. Il serait finalement assez vain de s'arc-bouter sur une position qui consiste à dire que l'Union ne peut avoir de constitution puisqu'elle n'est pas un Etat (et il est encore plus malhonnête de d'affirmer que doter l'Union d'une constitution en fait un « super Etat »). Dans la perspective constitutionnelle qui nous intéresse ici, essayons plutôt de voir en quoi la question de la clause de révision est si importante. La procédure de révision constitue en effet un point de basculement et il n'est pas exagéré de prétendre que l'Union sera dotée d'une véritable constitution le jour où cette procédure sera adaptée à sa nature particulière.

### ***La nature hybride de l'Union européenne***

On a souvent comparé le système communautaire à un système de type fédéral. Le nombre de domaines traités à l'échelle européenne, la primauté et l'effet direct du droit communautaire, l'ancrage constitutionnel de techniques de répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres témoignent effectivement, à de nombreux égards, d'un mode de fonctionnement fédéral. Cette fédéralisation est cependant originale et incomplète : par rapport aux expériences fédératives historiques, elle exclut les relations extérieures<sup>1</sup>; il n'existe pas de « gouvernement européen » ; les Etats continuent d'exercer leur droit de veto sur le processus constituant, alors que dans une fédération la volonté d'un seul Etat ne peut faire obstacle à celle de tous les autres réunis<sup>2</sup>.

Ceci fait de l'Union un modèle hybride, un « objet politique non identifié », qui défie les types idéaux établis et conduit à imaginer de nouvelles catégories juridiques capables de rendre compte de cette « combinaison d'ajustements institutionnels à caractère confédéral et d'ajustements juridiques à caractère fédéral »<sup>3</sup>. Cherchant à assimiler les notions a priori inconciliables d'Etat fédéral (*Bundestaat*) et de confédération d'Etats (*Staatenbund*), des modèles inédits sont aujourd'hui en cours d'élaboration, qu'il s'agisse du fédéralisme intergouvernemental, de la fédération d'Etats-nations, ou encore de la fédération confédérale<sup>4</sup>. Une même conclusion ressort de ces travaux : pour comprendre la singularité du processus européen, il faut penser le fédéralisme en dehors de l'Etat fédéral, et donc s'affranchir d'une certaine conception française de la souveraineté<sup>5</sup>. Loin de rendre caduque l'idée de fédéralisme, la fédéralisation incomplète de l'Union a poussé la doctrine à concevoir cette notion, dans une acception large, comme « une philosophie juridique et politique qui s'adapte à tous les contextes politiques aux niveaux local et international, à condition que deux principes de base soient réunis : la recherche de l'unité combinée avec le respect rigoureux de l'autonomie et les intérêts légitimes des entités constitutives »<sup>6</sup>.

Pourtant, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont toujours refusés à exprimer cette réalité, y compris dans le traité constitutionnel, qui exprime pourtant clairement certains aspects fédéraux du système européen. Rédacteur de l'article premier de l'avant-projet de traité constitutionnel, Valéry Giscard d'Estaing avait proposé pour l'Union la définition suivante :

---

<sup>1</sup> Henri Brugmans a évoqué à ce titre un « fédéralisme à l'envers ».

<sup>2</sup> Encore que ce dernier point soit discuté. Le conventionnel Olivier Duhamel a ainsi pu s'appuyer sur le contre-exemple du Canada pour justifier les modalités de révision de la future constitution.

<sup>3</sup> J. H. H. WEILER, « Fédéralisme et constitutionnalisme : le *Sonderweg* de l'Europe », in R. DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Presses de Science Po, 2002, pp. 151-176, p. 157.

<sup>4</sup> Pour une synthèse de ces débats, voir M. CROISAT, J. -L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, 1999. Voir également O. BEAUD, « Fédéralisme et Souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue de droit public*, n°1, 1998.

<sup>5</sup> Même s'il faut bien admettre que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel a considérablement amoindri l'idée de souveraineté indivisible.

<sup>6</sup> P. PESCATORE, cité par J. H. H. WEILER, « Fédéralisme et constitutionnalisme... », déjà cité, p. 151.

« une union d'Etats, et de peuples, qui coordonnent étroitement leurs politiques, et qui gèrent *sur le mode fédéral* certaines compétences communes ». Sous la pression des membres britanniques de la Convention, l'article est devenu : « L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce *sur le mode communautaire* les compétences qu'ils lui transfèrent ». Appuyant la revendication de Peter Hain, le conventionnel estonien Henrik Hololei justifiait un tel choix par des considérations nationales: « Pour les citoyens qui devront ratifier [le traité] cela compliquera les choses et cela augmentera les craintes d'un super Etat. Il est vrai qu'il y a des compétences gérées de manière fédérale, mais mieux vaut supprimer [cette mention]. Vous n'avez qu'à utiliser une périphrase »<sup>1</sup>. Voilà un argumentaire pour le moins étonnant que celui qui vise à nier une certaine réalité de l'édifice communautaire, quand on ne cesse par ailleurs d'attribuer à l'Union des qualités qu'elle est loin de posséder.

S'efforçant d'atténuer l'expression du fédéralisme européen, le traité constitutionnel vient en revanche rappeler l'attachement des Etats membres à leur souveraineté en dernier ressort. Dans son article 59, il confère aux Etats membres le droit de se retirer de l'Union sans justification particulière. La reconnaissance d'un droit de retrait va clairement à l'encontre des principes fédéraux tels que la doctrine les a définis et laisse plutôt transparaître l'aspect « confédéral » de l'entreprise européenne. En effet, « tout Etat peut, sans conditions particulières, se retirer d'une confédération alors que le lien fédératif est indissoluble et ne comporte pas de droit à la sécession »<sup>2</sup>. On peut se demander si une telle mesure n'est pas « contraire à l'acquis constitutionnel communautaire », dans la mesure où elle va à l'encontre de l'idée d'une communauté de destin posée par les traités originaires<sup>3</sup>. Le droit de retrait aurait à la rigueur trouvé sa justification si le traité constitutionnel avait compris une procédure de révision constitutionnelle à la majorité ; il aurait alors permis à un Etat mis en minorité dans une situation extrême de manifester son désaccord fondamental avec une nouvelle orientation constitutionnelle de l'Union. Mais comme l'unanimité sera toujours exigée en cas de révision constitutionnelle, l'affirmation d'un tel droit paraît inutile. Surtout, au regard de l'orthodoxie juridique, il peut sembler paradoxal d'établir un lien constitutionnel entre les peuples et les Etats d'Europe et d'accorder en même temps un droit de sécession aux parties de ce corps politique auquel on donne naissance. Mais après tout, n'est-ce pas là le meilleur moyen de garantir en dernier ressort l'autonomie des entités constitutives que sont les Etats? L'Union ne doit pas se transformer en une « prison des peuples », ce qui rappellerait de bien mauvais souvenirs à beaucoup de ses nouveaux membres.

A la lecture du traité constitutionnel, on réalise à quel point l'équilibre entre unité européenne et autonomie des Etats demeure précaire. Cet équilibre est encore plus difficile à atteindre dans l'institution d'un pouvoir constituant européen. Les rédacteurs du texte n'y sont en tout cas pas parvenus.

---

<sup>1</sup> Cité par A. DAUVERGNE, *L'Europe en otage, une histoire secrète de la Convention*, Editions Saint-Simon, 2004, p.183.

<sup>2</sup> V. CONSTANTINESCO, « Europe fédérale ? Confédération européenne ? Fédération d'Etats-nations ? », in *L'Europe en perspective*, Cahiers français n°298, La Documentation française, 2000, p. 83.

<sup>3</sup> J. -V. LOUIS, « La Convention et l'avenir de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, n°3/4 2002, pp. 235-241, p. 239.

## *Une procédure de révision qui ne reflète qu'incomplètement la double légitimité de l'Union*

Nul ne peut nier aujourd'hui que l'Union européenne tire sa légitimité à la fois de ses Etats membres et de ses citoyens. Le premier article du nouveau texte ne laisse planer aucun doute quant à cette double légitimité en énonçant que la constitution est « inspirée de la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun ». Les mécanismes institutionnels inscrits dans la constitution essaient, via la généralisation de la méthode communautaire, de traduire au mieux cette réalité. En toute logique, le pouvoir constituant européen devrait être conjointement détenu par ces deux sources de légitimité que sont les Etats et les citoyens. On constate cependant que le mode de révision institué par ce traité consacre un déséquilibre dans la double légitimité au profit des Etats membres, lesquels bénéficient du dernier mot en la matière. Ce qui, on l'a vu, peut se révéler problématique en terme d'efficacité est également contestable d'un point de vue démocratique. La démocratisation tant appelée de l'Union européenne rend nécessaire une participation du citoyen au processus constituant européen, sous quelque forme que ce soit.

D'une manière fondamentale, s'interroger sur le mode de révision de ce texte revient à poser la question de l'autonomie constitutionnelle de l'Union européenne, c'est-à-dire à se demander si l'Union est « l'acteur de sa propre constitution ou [...] l'objet de la négociation des Etats »<sup>1</sup>. Sur cette question, l'ancien juge de la Cour constitutionnelle allemande Dieter Grimm a développé un argumentaire devenu fameux<sup>2</sup>. Grimm assigne deux fonctions à une constitution : d'une part, soumettre le pouvoir politique au droit (c'est l'aspect « Etat de droit » des sociétés occidentales contemporaines) ; d'autre part, légitimer le pouvoir politique par le peuple (aspect « démocratie »). Les traités actuels ne rempliraient que la première fonction puisque le pouvoir constituant n'a pas été transmis à l'entité politique instituée par les traités. Selon Grimm, « les interrogations au sujet d'une éventuelle constitution européenne concernent uniquement l'opportunité qu'il y aurait à combler ce vide, de telle sorte qu'à l'avenir l'Union européenne puisse approuver elle-même, et selon un procédé démocratique, son ordre constitutif »<sup>3</sup>. Et le magistrat de souligner toute la difficulté de cette entreprise en l'absence d'un *démos* européen, ce qui, comme on le verra par la suite, soulève effectivement bien des interrogations.

Répondre pertinemment à la question constitutionnelle européenne consisterait donc essentiellement à instaurer une procédure de révision qui rééquilibre le processus constituant au profit de la légitimité « citoyenne ». Sous quelle forme? A défaut d'introduire une dose de majorité qualifiée au niveau de la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, on pourrait imaginer, par exemple, de faire approuver une révision constitutionnelle par l'ensemble des citoyens européens consultés par référendum plutôt que de passer par 25 ratifications nationales. Mais cela nécessiterait l'instauration préalable d'une procédure référendaire européenne, alors même que le référendum est étranger à la culture politique de nombreux pays d'Europe. La méthode conventionnelle, dont l'inscription dans le projet de traité constitue à coup sur un progrès démocratique, constitue une autre piste intéressante. Comme l'a déclaré Michel Barnier, « la logique ultime de cette méthode serait qu'une telle Convention s'identifie un jour avec le pouvoir constituant en Europe »<sup>4</sup>, même si ce jour semble encore lointain.

---

<sup>1</sup> J-L. QUERMONNE, « L'Union européenne : objet ou acteur de sa constitution ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°2, avril 2004, pp. 221-236, p. 221.

<sup>2</sup> D. GRIMM, « Le moment est-il venu d'élaborer une Constitution européenne ? », in R. DEHOUSSE, *Une constitution pour l'Europe?*, déjà cité, pp. 69- 78.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>4</sup> Intervention à la conférence du Bundesrat sur l'avenir de l'Union, le 6 septembre 2001 à Berlin. Texte disponible sur le site Europa (discours n°01/370).

Ainsi, si le traité constitutionnel a le mérite de formaliser en le simplifiant un ordre constitutionnel jusqu'alors inexprimé, il n'apporte pas grand-chose à la dynamique constitutionnelle européenne ; il aurait fallu pour cela que le constituant fasse preuve de davantage d'audace concernant la procédure de révision. La prochaine étape du processus européen de constitutionnalisation consistera probablement à modifier cette procédure et, ce faisant, à transformer ce qui n'est pour l'instant qu'un traité en une véritable constitution. On peut cependant se demander, en confrontant l'état actuel de la construction européenne au contenu du traité constitutionnel, si un tel pas sera facile à franchir.

### 3EME PARTIE : LES IMPLICATIONS CONSTITUTIONNELLES DE L'INDETERMINATION DU PROJET EUROPEEN

La diversité des qualificatifs employés pour désigner le texte issu de la dernière CIG reflète la difficulté à en cerner la véritable nature. Là où Valéry Giscard d'Estaing parle à l'envi de constitution, Jean-Luc Dehaene insiste sur le fait qu'il s'agit d'un traité. De même, lorsque le député européen Olivier Duhamel s'exclamait, à la fin des travaux de la Convention: « Elle va loin, notre constitution », sa collaboratrice Pervenche Bérès tempérait : « Ce n'est pas une constitution, mais un moyen de faire fonctionner l'Europe espace »<sup>1</sup>. En février 2002, alors que le Royaume Uni se ralliait contre toute attente à l'idée d'une constitution européenne, Jack Straw déclarait avec un pragmatisme tout anglo-saxon : « C'est le fond qui compte, pas le nom »<sup>2</sup>.

En affirmant cela, le ministre des Affaires étrangères britannique sous-estimait la charge symbolique du terme « constitution », qui est traditionnellement considéré comme l'acte fondateur d'une communauté politique. Or, on a constaté précédemment que cette appellation était contestable. Dès lors, comment ne pas penser que ceux qui parlent d'une constitution européenne recourent à une méthode éprouvée par la construction européenne depuis quelque temps déjà : le nominalisme. Cette méthode consiste « à charger le projet européen des attributs symboliques de la souveraineté étatique sans procéder aux transferts de pouvoir qui lui permettraient de l'assumer »<sup>3</sup>. A titre d'exemple, si les textes parlent bien d'une politique étrangère européenne, celle-ci tarde à se matérialiser dans les faits. Le recours au nominalisme est une politique à double tranchant : si elle permet de masquer certaines divergences et de maintenir l'unité nécessaire à la bonne marche de la construction européenne, elle suscite chez le citoyen des espoirs souvent déçus.

La construction européenne s'est toujours déroulée sans schéma directeur. Ce fut même un choix tactique de la part des « pères fondateurs ». Mais depuis que l'Europe a affirmé son ambition politique, la question de son modèle de développement se pose avec davantage d'acuité. De nombreux partisans de la construction européenne espéraient que la Convention serait l'occasion de réfléchir aux finalités politiques de l'Union. De leur côté, les citoyens européens chercheront dans la loi fondamentale la réponse aux questions qu'ils se posent sur une entreprise dont le sens tend parfois à leur échapper. Des questions somme toute primordiales telles que: qui sommes nous, européens ? Que voulons nous faire ensemble ?

Si l'organisation d'une communauté politique présuppose l'existence d'un « vouloir vivre ensemble », qui se traduit par le sentiment de partager un destin commun (d'être ce que les Allemands appellent une *Schicksalgemeinschaft*) ou par la volonté de bâtir ensemble un modèle de société déterminé, et si l'on considère la constitution comme le texte qui traduit ce modèle de société, force est alors de constater que la récente entreprise constitutionnelle s'est heurtée à des limites qui tiennent à l'indétermination persistante du projet européen. Cette incertitude pourrait avoir au moins deux conséquences sur l'avenir de la dynamique constitutionnelle européenne. En posant des fondations identitaires relativement floues, ce traité constitutionnel ne devrait pas faciliter la cristallisation d'un *démos* européen susceptible de revendiquer un jour de nouveaux progrès constitutionnels. D'un point de vue plus pratique,

---

<sup>1</sup>A. DAUVERGNE, *L'Europe en otage ?*, déjà cité, pp. 267 et 264. Nul doute qu'une part de tactique a poussé de nombreux conventionnels à sanctuariser ce texte pour le protéger d'un « détricotage » de la part des chefs d'Etat et de gouvernement.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 106

<sup>3</sup> G. ANDREANI, « L'Europe des incertitudes », *Commentaire*, n°85, printemps 1999, pp. 23-38, p. 24.

on peut se demander si le traité constitutionnel permet de faire face aux défis posés par l'ouverture du projet européen. Si les mécanismes institutionnels imaginés par la Convention doivent permettre à l'Union de fonctionner au quotidien, qu'en sera-t-il de sa capacité de réaction aux nouveaux besoins politiques qui ne manqueront pas de surgir avec le temps?

## **1- Les incertitudes du projet européen**

### *La question irrésolue de l'identité européenne*

La première des incertitudes non résolues par ce texte est relative à l'identité de l'Union européenne, une question qui se pose d'abord en des termes géographiques. Quand l'Europe était séparée en deux par le rideau de fer, une telle question n'était pas aussi cruciale qu'elle peut l'être aujourd'hui<sup>1</sup>. Avec la chute du Mur et l'élargissement, le « territoire » européen se retrouve ouvert sur l'Est jusqu'à Vladivostok et menace de se dilater en direction des espaces méditerranéens et caucasiens. D'aucuns se plaisent à évoquer l'entrée prochaine dans l'Union de la Russie et d'Israël, ou encore à souligner la vocation européenne des républiques turcophones du Caucase.

Effrayées par la perspective d'un accroissement territorial sans fin de l'Union, de nombreuses voix appellent régulièrement à en fixer les frontières ultimes. « La constitution de la grande Europe que la Convention va proposer doit être l'occasion de préciser les frontières géographiques de l'Union », estimait l'eurodéputé Alain Lamassoure en octobre 2002<sup>2</sup>. Quelque temps plus tard, Valéry Giscard d'Estaing se prononçait publiquement contre l'entrée de la Turquie dans l'Union, déclenchant une polémique qui ne devrait cesser de croître à mesure que progressent les négociations avec ce pays. En dépit des déclarations de son Président, la Convention ne s'est pas essayée à fixer les frontières ultimes de la communauté politique européenne, se contentant de rappeler à l'article premier de la constitution que l'Union est « ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun ». Cela ne nous dit évidemment pas quels sont les Etats qui peuvent revendiquer la qualité d'européens... Une telle formulation permet d'éluder la question géographique pour basculer dans le domaine des valeurs.

Lorsqu'il s'est agi d'inscrire dans la constitution les valeurs de l'Union, la question religieuse a ressurgi de manière vigoureuse<sup>3</sup>. Alors que des pays comme la Pologne, l'Irlande ou l'Espagne, soutenus par le Vatican, ont exigé une référence à Dieu, voire au christianisme, le Présidium s'est contenté d'évoquer en préambule de la constitution les « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ». La Convention a donc privilégié une vision séculière et humaniste de l'Europe, comme le prouve la rédaction de l'article 2 selon lequel l'Union est « fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination ».

---

<sup>1</sup> Même si, en 1959, Robert Schuman envisageait déjà l'élargissement aux pays alors satellites de l'Union soviétique.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 23 octobre 2002.

<sup>3</sup> Cela avait déjà été le cas à l'occasion de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux. Tout s'était alors terminé par une entorse aux règles de la traduction susceptible de poser quelques tracasseries juridiques : dans la version française du préambule, l'UE se déclare « consciente de son patrimoine spirituel et moral » ; dans la version allemande, ledit patrimoine devient « spirituelo-religieux et moral ».

L'Union européenne a développé une articulation problématique entre l'universalité et la spécificité de son projet. Du fait de sa très grande diversité interne, qui sera encore plus prononcée à la suite de l'élargissement, l'Union tend à promouvoir une conception relativiste, post-moderne de son identité. En évitant de se définir d'une manière exclusive, l'Europe se garde de prêter le flanc aux menaces de « guerre des civilisations », vis-à-vis notamment du monde arabo-musulman. Mais plus l'Europe se verra comme une sorte d'avant-garde éclairée de l'humanité plutôt que comme une partie du monde fini, plus il lui sera difficile d'accepter de s'enfermer dans des frontières géographiques fixes.

### ***Un projet politique indéterminé***

Pour la première fois depuis la conférence de Messine, les Européens se sont donnés le temps de réfléchir aux finalités de la construction européenne. Beaucoup attendaient de cette constitution qu'elle fasse preuve d'un véritable souffle politique, qu'elle soit la formalisation juridique d'un « grand dessein »<sup>1</sup>. Au lieu de cela, elle demeure pour une large part une œuvre de compromis, qui relève tout autant, sinon davantage, de la synthèse des acquis que de la réflexion prospective sur les besoins futurs. Un tel résultat est à la fois symptomatique du mode d'évolution historique de la construction européenne et de l'incertitude qui préside plus que jamais aux destinées du projet politique européen.

Malgré certaines avancées, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ce projet laisse transparaître une absence de grandes orientations politiques pour l'Union. Il est vrai que la déclaration de Laeken ne confiait pas explicitement à la Convention le soin de réfléchir aux politiques de l'Union. Pourtant, la mise en place dans sa phase initiale de groupes de travail dont certains furent consacrés à la gouvernance économique, à la politique étrangère ou encore à l'Europe sociale, est bien la preuve que les conventionnels ne souhaitent pas s'en tenir aux seules questions institutionnelles. Si les discussions au sein de ces groupes laissent déjà apparaître de profondes divergences politiques, l'implication croissante des représentants gouvernementaux a accentué les divisions au sein de la Convention. La plupart d'entre eux ont adopté une posture réactive, cherchant à préserver les avantages nationaux plutôt qu'à déterminer un véritable intérêt commun européen. Cette absence de volonté collective laisse planer beaucoup d'incertitudes sur l'avenir de l'Union, une impression renforcée par les dernières discussions pour le moins houleuses autour des perspectives financières. Elle représente également un danger pour la crédibilité de toute constitution européenne, un texte qui « suppose entre les constituants un accord fondamental sur ce qu'ils veulent faire ensemble »<sup>2</sup>.

Dans une chronique publiée en mai 2001, Robert Toulemon insistait sur les dangers d'une démarche constitutionnelle trop timorée, soulignant « qu'une constitution qui répartirait les compétences à partir de la situation d'aujourd'hui ne manquerait pas d'établir et, ce qui serait plus grave, de consolider pour longtemps ce "fédéralisme à l'envers" » qui caractérise l'Union<sup>3</sup>. Si la question du degré nécessaire de fédéralisation de l'Union demeure ouverte, on verra plus loin que les modalités d'évolution particulièrement restrictives inscrites dans le nouveau traité font peser sur la construction européenne un risque sérieux d'immobilisme.

---

<sup>1</sup> « Esprit de Philadelphie, où es-tu ? », article paru dans *El País*, in *Courrier international* n° 659, du 19 au 25 juin 2003, p. 44.

<sup>2</sup> R. TOULEMON, « Quelle Constitution pour quelle Europe ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°448, mai 2001, pp. 293-304, p. 294.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## 2- La précarité du *dém*os européen

La seconde partie de cette étude a tenté de démontrer en quoi la question de la procédure de révision des textes européens est au cœur de la réflexion constitutionnelle. Ainsi, donner l'opportunité aux citoyens de se prononcer sur les grandes évolutions de l'Union devrait constituer la prochaine étape importante de la dynamique constitutionnelle européenne. Mais une telle possibilité est-elle réaliste en l'état actuel de la construction européenne, et alors même que l'identité européenne se laisse difficilement capturer?

Depuis quelques années, le philosophe allemand Jürgen Habermas a développé une intense réflexion sur l'émergence d'une communauté politique à l'échelle européenne, dans la lignée de ses travaux consacrés à l'espace public<sup>1</sup>. Pour Habermas, la démocratie peut parfaitement s'incarner ailleurs qu'à l'échelle nationale, à condition que les Européens soient capables de transcender leurs particularités pour s'inscrire dans un espace politique plus vaste et ouvert à la confrontation des valeurs et des intérêts. Considérant que le pacte fondamental européen doit être le point d'attache de cette socialisation post-nationale, Habermas parle de l'adhésion des Européens à des valeurs communes comme d'un « patriotisme constitutionnel ». Certains critiques n'ont pas manqué de souligner que la référence à des concepts abstraits comme la tolérance, le respect et l'ouverture ne facilite pas la cristallisation d'un sentiment d'appartenance à une communauté de destin. Celui-ci naît généralement de l'adhésion à un projet collectif, souvent religieux, ou d'une opposition à un phénomène exogène. Si elle constitue sans nul doute un projet politique ambitieux, la cité habermasienne fondée sur l'éthique de discussion aura certainement plus de mal à susciter une adhésion spontanée.

D'autant que l'espace public européen est loin d'être structuré, même si l'on relève quelques timides avancées dans ce domaine comme l'institution de partis politiques européens, les premières « euromanifestations » syndicales, ou encore le « brassage » des étudiants favorisé par les programmes universitaires de type Erasmus. Mais d'une manière générale, le débat européen reste largement confiné aux élites et aux experts. A titre d'exemple, un sondage réalisé à l'issue des travaux de la Convention a révélé que 55% des Européens ignoraient son existence<sup>2</sup>. La diversité linguistique propre au continent et l'ancrage solide des traditions nationales, s'ils peuvent être perçus comme une richesse, ne favorisent pas la cristallisation d'un *dém*os européen. Par le terme *dém*os, la théorie constitutionnelle ne désigne pas forcément le peuple au sens où on l'entend habituellement (c'est-à-dire, en gros, en tenant compte de fondements ethniques, culturels ou linguistiques) mais un groupement politique suffisamment homogène pour pouvoir exprimer une volonté démocratique.

S'appuyant sur la faiblesse du sentiment d'appartenance à l'Union, les tenants d'une approche réaliste estiment, à l'instar de Dieter Grimm, qu'il est actuellement impossible pour l'Europe de revendiquer une constitution<sup>3</sup>. Il conviendrait pour l'heure de s'en tenir aux traités, qui resteraient les seuls outils juridiques appropriés pour régler les problèmes de l'Union : eux seuls rendraient possible un contrôle démocratique de la construction européenne, ce contrôle s'exerçant indirectement dans le cadre des Etats souverains. Cette attitude prudente n'est

---

<sup>1</sup> Voir notamment son ouvrage *Après l'Etat nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000.

<sup>2</sup> Sondage Eurobaromètre réalisé à la fin des travaux de la Convention, consultable sur le site de l'Union européenne (DN : IP/03/1115, 25/07/2003).

<sup>3</sup> Certains auteurs se sont demandés si l'adoption d'une charte n'était pas plus appropriée aux réalités de la construction européenne. Contrairement à une constitution, qui a pour fonction d'organiser un *dém*os dans un espace clos, une charte a pour but d'organiser la diversité dans un espace ouvert ; la Charte des Nations Unies en est le meilleur exemple. Comme l'Europe est une entité politique composite, qui de surcroît n'a pas encore défini ses frontières ultimes, cette proposition aurait mérité qu'on s'y attarde. P. ROSANVALLON, « Le déficit démocratique européen », *Esprit*, octobre 2002, pp. 87-100, p. 98.

finalement pas éloignée de celle de Raymond Aron, qui en 1952 écrivait : « Les constitutions n'ont jamais suffi à créer des sentiments. Celles-là peuvent précipiter ceux-ci mais une avance excessive risquerait l'échec de l'entreprise tout entière »<sup>1</sup>

### **3- Un risque sérieux d'immobilisme**

#### *Les rigidités induites par une clause de révision lourde et non différenciée*

Loin de proposer un modèle figé pour l'Union, le traité constitutionnel laisse le projet européen ouvert à toutes les innovations politiques. C'est justement parce que l'avenir de l'Union demeure largement indéterminé que les modalités de révision de ce texte auraient dû être plus souples. Pour être honnête, on ne peut pas vraiment accuser le projet élaboré par la Convention et entériné par la CIG de verrouiller une situation auparavant plus ouverte. En réalité, comme on l'a vu précédemment, l'unanimité était déjà de mise pour la révision des traités sur l'Union et les Communautés. Mais avec l'élargissement, le risque de blocage devient encore plus prégnant, pour des raisons statistiques. Faute d'une procédure de révision assouplie, l'avenir de l'Union européenne risque donc d'être livré aux divergences nationales et à l'immobilisme qui en résultera.

Le plus gênant est que la même procédure de révision s'appliquera indistinctement à toutes les parties du traité, y compris la Partie III qui régit les politiques de l'Union. Pour des raisons évoquées précédemment, les conventionnels ont fait le choix de rédiger un texte unique, qui met sur le même plan des principes d'ordre constitutionnel et des règles concernant, par exemple, la politique agricole ou la concurrence entre les entreprises<sup>2</sup>. Habituellement, si une constitution pose le cadre dans lequel sont mises en œuvre des politiques répondant à des objectifs identifiés, elle ne s'attache pas à décrire précisément ces politiques. Cette particularité du traité constitutionnel risque de donner l'impression que l'on « grave dans le marbre » constitutionnel des politiques parfois contestées, qu'il sera pratiquement impossible de faire évoluer par la suite. Pour des raisons tant pratiques que politiques, cette partie de nature « législative » aurait dû bénéficier d'un mode de révision allégé.

C'est ce qu'avaient tenté d'obtenir certains conventionnels inquiets du risque de rigidité induit par une procédure particulièrement restrictive. Alors que la Convention arrivait au terme de ses travaux, un certain nombre de députés européens ont réclamé l'inscription dans le traité d'une clause qui permette une révision à la majorité, même « super qualifiée », et non plus à l'unanimité. Au nom des trois familles politiques les plus représentées au Parlement européen, Giuliano Amato, Elmar Brok et Andrew Duff ont ainsi proposé que le traité puisse être modifié par une majorité des cinq sixièmes des Etats, pour les sujets qui ne touchent pas aux compétences de ceux-ci. Cette proposition n'a pas été retenue dans le projet final. Un facteur qui peut contribuer à expliquer ce résultat aujourd'hui contesté est le peu de temps dont a disposé la Convention pour finaliser son texte. En avril 2003, Valéry Giscard d'Estaing n'avait pas pu obtenir des chefs d'Etat et de gouvernement le délai supplémentaire nécessaire pour peaufiner le texte. La Convention se devait donc de rendre sa copie à la date initialement prévue du 20 juin 2003, même si en pratique les dernières discussions ont duré jusqu'à la mi-juillet afin de permettre des modifications « d'ordre purement technique » de la Partie III. Apparemment, les chefs d'Etat et de gouvernement ne souhaitaient pas que ces débats portent sur la fameuse clause de révision. Si le Conseil européen lui avait laissé quelques semaines

---

<sup>1</sup> R. ARON, « Ce que peut être la Fédération des Six », *Le Figaro*, 4 décembre 1952, cité par S. RODRIGUES, « L'avenir de l'Union européenne en question(s) », *Cahiers de droit européen*, 3/4, 2001, p. 311.

<sup>2</sup> D'aucuns diraient, pour simplifier, que ce texte manque d'une véritable « hiérarchie des normes » interne.

supplémentaires pour peaufiner le projet, la Convention aurait-elle pu s'accorder sur un mode de révision à la majorité, comme certains l'affirment ? Nul ne peut le dire avec certitude. Jean-Luc Dehaene continue de penser que le Praesidium n'aurait jamais obtenu de consensus sur cette question<sup>1</sup>.

Le débat n'était pas clos pour autant. Au cours de la CIG, les représentants de certains Etats membres, dont la France, ont soulevé le problème de la clause de révision. Lors du « conclave » de Naples des 28 et 29 novembre 2003, la Présidence italienne a suggéré que l'on supprime l'obligation de tenir une CIG pour modifier la troisième partie, tout en conservant la double unanimité des signatures et des ratifications. Cette proposition semble avoir été retenue, puisque l'article IV-445 que l'on trouve dans la nouvelle version du traité prévoit une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union. Ce progrès, qui peut paraître bien insuffisant, est vraisemblablement ce qu'on pouvait attendre de mieux des chefs d'Etat et de gouvernement.

### ***Le recours nécessaire à d'autres modalités d'évolution?***

Sans doute conscients des rigidités et des lourdeurs entraînées par le maintien d'un mode de révision diplomatique, les conventionnels ont ménagé des possibilités de faire évoluer les politiques de l'Union « de l'intérieur ». Ainsi, l'opportunité pour le Conseil de faire basculer une politique d'un mode de décision à l'unanimité à la majorité qualifiée (clause « passerelle ») a-t-elle été préservée. Signalons que jusqu'à présent, il n'a été fait usage d'une telle clause qu'à une seule reprise<sup>2</sup>, sans doute parce que le Conseil doit se prononcer à l'unanimité pour en autoriser le déclenchement. Par ailleurs, le Conseil européen peut décider à l'unanimité d'une action de l'Union dans un domaine de la Partie III pour lequel celle-ci n'a pas les pouvoirs requis. Mais cette clause de flexibilité sera désormais strictement contrôlée par les parlements nationaux.

Reste le cas particulier des coopérations renforcées, c'est-à-dire la possibilité pour un certain nombre d'Etats membres d'aller plus loin dans un domaine où les autres refuseraient de les suivre. Aucune coopération de ce type n'a jamais été mise en œuvre, du fait entre autres de modalités de déclenchement particulièrement strictes. L'ambition initiale des conventionnels, qui était d'assouplir les contraintes encadrant le recours aux coopérations renforcées, n'a été que partiellement respectée. Certes, celles-ci couvriront désormais l'ensemble des matières traitées par la constitution selon une procédure de mise en œuvre simplifiée, mais la condition dite « de dernier ressort » sera maintenue, tandis que le seuil minimal sera désormais d'un tiers des Etats membres<sup>3</sup>. Souvent mis en avant comme la seule façon de faire évoluer une Union devenue trop hétérogène, le recours aux coopérations renforcées pourrait entraîner une différenciation potentiellement délétescente pour l'unité du corps politique européen. Si celles-ci ouvrent la voie vers la constitution d'une avant-garde, elles pourraient également signifier l'avènement d'une « Europe à la carte ». Celle-ci est déjà une réalité, puisque tous les membres de l'Union n'appartiennent pas pour autant à l'espace Schengen ou à la zone euro. D'un point de vue symbolique, une Europe trop différenciée accentuerait un problème non négligeable : comment faire émerger un sentiment collectif dans une Union européenne où tous les citoyens ne sont pas vraiment partie prenante du même projet politique?

---

<sup>1</sup> Propos tenus lors d'un débat sur la constitution européenne organisé par *Notre Europe* le 28 avril 2004 à Paris.

<sup>2</sup> Florence Deloche-Gaudez, *La Constitution européenne : Que faut-il savoir ?*, Les Presses de Sciences Po, 2005, p. 213.

<sup>3</sup> Plus l'Union s'élargira, plus il sera difficile d'atteindre ce seuil, actuellement fixé, en valeur absolue, à huit Etats membres.

## CONCLUSION

Le débat qui a agité la France au printemps 2005 a confirmé qu'en politique, les mots ont leur importance. En qualifiant abusivement le nouveau traité de « constitution », c'est-à-dire en lui accordant une valeur symbolique fortement supérieure à son contenu réel, les gouvernements ont suscité chez les citoyens le désir légitime d'être consultés. La sagesse n'aurait-elle pas plutôt recommandé de présenter ce traité comme ce qu'il est réellement : une étape certes importante, mais une simple étape vers une véritable constitution européenne ? Voilà qui aurait certainement dédramatisé le débat sur le mode de ratification.

Comme on pouvait l'imaginer, la campagne référendaire a donné lieu à d'intenses querelles au cours desquelles la rhétorique constitutionnelle a eu un certain d'impact – même si elle a probablement moins compté dans le résultat final que la thématique « sociale ». Les souverainistes s'en sont évidemment pris au terme de constitution, y voyant une preuve irréfutable de l'avènement d'un « super Etat européen ». Or il n'en est rien. Si ce traité devait un jour entrer en vigueur, la répartition des pouvoirs entre l'Union et ses Etats membres ne s'en trouverait pas pour autant bouleversée et ces derniers conserveraient un droit de veto sur les grandes orientations politiques de l'Europe ; le contrôle des parlements nationaux serait en outre accru. De leur côté, les chauds partisans de l'intégration européenne ont parfois eu du mal à se positionner par rapport à ce texte, qui n'est certainement pas le projet de constitution qu'ils attendaient. Pour bon nombre d'entre eux, la proclamation d'une constitution ne pouvait que coïncider avec la naissance d'une véritable fédération européenne. Malgré tout, certains ont estimé que les modestes avancées qu'il contenait justifiaient à elles seules le soutien à ce texte. D'autres ont considéré que ce projet était non seulement imparfait, mais également dangereux puisqu'il risquait de pérenniser un état de développement de l'Union qu'ils jugent insatisfaisant – mais on a vu que ce traité là n'est pas plus sclérosant que les textes actuels. Les plus mécontents sont allés jusqu'à souhaiter l'échec du processus de ratification, qui aurait débouché sur une « crise salvatrice » permettant de remettre à plat le projet européen.

Aujourd'hui que la crise est là, difficile de dire si elle sera salvatrice pour l'Europe. Un mois après le rejet français du traité constitutionnel, l'unique tentative de remise à plat du projet européen est l'œuvre du Premier ministre britannique Tony Blair, qui vient de prendre pour six mois la présidence de l'Union européenne ; on ne peut pas dire que ses propositions aillent dans le sens souhaité par les opposants français – quels qu'ils soient – au traité. Contrairement à ce qui a été soutenu ici ou là, il n'existait pas de « plan B » censé pallier le rejet du texte par un ou plusieurs Etats membres. La seule alternative prévue par les rédacteurs du traité était d'attendre deux ans après sa signature, puis, au cas où quatre cinquièmes des Etats eussent rencontré des difficultés, de réunir le Conseil européen pour réfléchir à une solution. Il n'est sans doute pas exagéré de penser que cette clause avait été introduite pour le cas où un « petit » pays eût rejeté le texte. Maintenant que deux membres fondateurs ont dit « non » et que le Royaume Uni a gelé son référendum, on voit mal comment le processus de ratification pourrait aller jusqu'à son terme. La question est désormais entre les mains des chefs d'Etat et de gouvernement, qui devront faire preuve de beaucoup d'imagination pour relancer la dynamique constitutionnelle européenne, si d'autres préoccupations plus immédiates – comme les perspectives budgétaires ou la poursuite de l'élargissement – ne viennent pas les en distraire. En définitive, l'Europe est encore loin d'avoir sa première constitution.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- D. BLANCHARD, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Editions Apogée, 2001
- A. DAUVERGNE, *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*, Editions Saint-Simon, 2004
- R. DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Presses de Science Po, 2002
- M. DESOMER, K. LENAERTS, « New models of constitution-making in Europe : the quest for legitimacy », *Common Market Law Review*, n°39, 2002, pp. 1217-1253.
- O. DUHAMEL, *Une Constitution pour l'Europe*, Editions du Seuil, 2003
- V. GISCARD D'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel, 2003
- J. -L. LESQUINS, « Souveraineté et constitution en Europe », *Le Débat*, n°118, janvier-février 2002, pp. 90-104
- J. -V. LOUIS, « La Convention et l'avenir de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, n° 3/4 2002, pp. 235-241.
- J. -C. PIRIS, « L'Union européenne a-t-elle une constitution ? Lui en faut-il une ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°36 (4), oct.-déc. 1999, pp. 599-635
- E. DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne, texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Editions 10/18, 2003
- J. -L. QUERMONNE, « L'Union européenne : objet ou acteur de sa constitution ? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°2, avril 2004, pp. 221-236
- D. SIMON, « La Constitution européenne : Conseil européen de Thessalonique, CIG de Rome ou calendes grecques ? », *Revue Europe*, n°7, juillet 2003
- R. TOULEMON, « Quelle Constitution pour quelle Europe ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°448, mai 2001, pp. 293-304
- D. VIGNES, « Il faut faire avec... », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°470, juillet-août 2003, pp. 425-426