

## Une Constitution qui n'est pas gravée dans le marbre

L'une des revendications des opposants à la Constitution européenne consiste à rendre le texte plus facilement révisable. Beaucoup des partisans du texte auraient également souhaité des possibilités de révision à la majorité. Néanmoins, le réalisme conduit à constater que les 25 gouvernements n'étaient pas favorables à un tel changement, et qu'il n'y a aucune raison d'espérer que les Etats changent d'avis après un "non" français. Il faut plutôt souligner que la Constitution introduit des éléments nouveaux qui permettront de simplifier les procédures de révision.

### Un texte révisable à moyen terme

Constater que la Constitution européenne résulte d'un compromis optimal dans l'Europe d'aujourd'hui ne revient pas à dire qu'il faut l'adopter *ad vitam aeternam*. Il n'est pas douteux que le caractère inédit et solennel de la présente Constitution devrait lui conférer une certaine pérennité. Ses opposants ont pourtant tort d'affirmer qu'il sera gravé pour les siècles des siècles dans le marbre.

#### **– Un Traité aussi révisable que les précédents**

Le terme « Constitution » ne doit pas être utilisé pour induire en erreur : rappelons en effet que, d'un point de vue juridique, le texte soumis aux Français est un traité. Il sera donc aussi aisé de le réviser que de réviser les traités actuels, qui l'ont d'ailleurs été à maintes reprises lors des dernières années.

Il suffit de se pencher sur l'histoire récente de la construction européenne pour le constater. En moins de 20 ans, les Européens auront conclu pas moins de cinq traités : l'Acte unique en 1986, le Traité de Maastricht en 1992, celui d'Amsterdam en 1997, celui de Nice en 2000, enfin le projet de Constitution européenne en 2004. Voilà qui montre que les traités européens ne sont pas figés et qu'il est possible de les modifier si le besoin s'en fait sentir.

Cela ne signifie naturellement pas que 5 nouveaux traités seront conclus au cours des 20 prochaines années. Les traités de Nice, d'Amsterdam et la présente Constitution avaient tous, peu ou prou, pour objet d'adapter les institutions européennes à l'accroissement substantiel du nombre de ses membres. Le projet de Constitution européenne étant parvenu à des réformes institutionnelles satisfaisantes, il ne devrait par exemple pas être besoin d'y revenir à court terme s'il est adopté.

Pour le reste, on peut toujours imaginer d'autres sujets sur lesquels la coopération européenne pourra peut-être être approfondie dans les prochaines années. D'aucuns prévoient par exemple que la prise de conscience récente de la nécessité de démocratiser l'Union donnera peut-être lieu à de nouveaux réaménagements des institutions communautaires dans un avenir proche. D'autres évoquent la possible conclusion d'un Traité plus ambitieux en matière sociale. D'autres ambitionnent peut-être encore de nouvelles avancées dans le domaine diplomatique et militaire. Une fois cette Constitution adoptée, tout restera possible – donc toutes les options resteront ouvertes.

Si aucun obstacle juridique n'empêchera de réviser la « Constitution » européenne, ses opposants ont certes beau jeu de souligner que cette révision sera politiquement plus difficile dans une Union de 25 pays. Pour la révision des traités européens, c'est en effet la règle de l'unanimité qui continuera logiquement à s'appliquer, dès lors que ces traités constituent le pacte fondateur que chaque pays membre de l'Union se doit d'approuver. Qu'un accord sur leur adoption ou leur modification soit plus facile à conclure entre 12 ou 15 pays plutôt que 25 ou 27 ne saurait être nié. Il faut pourtant triplement nuancer ce constat. D'abord en soulignant que, si la nécessité d'une révision de la Constitution se fait jour, il n'y a pas de raison qu'elle suscite a priori une opposition fondamentale chez tel ou tel groupe de pays de l'Union. Une dynamique constitutionnelle lancée par des pays « leaders » comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni aurait toutes les chances d'entraîner dans son sillage l'ensemble des membres de l'Union. Enfin, il est remarquable de noter que les 25 Etats membres ont

réussi à se mettre d'accord sur le texte de la Constitution européenne quand les 15 n'étaient pas parvenu à débloquer les questions institutionnelles laissées pendantes depuis le Traité d'Amsterdam en 1997.

### **– Un texte dont la révision sera plus facile**

Il faut par ailleurs souligner que le projet de Constitution européenne offre de nouvelles possibilités de revenir sur le contenu du compromis passé entre les Etats de l'Union.

Il prévoit tout d'abord de faciliter la révision des dispositions relatives aux politiques de l'Union (la 3<sup>ème</sup> partie du texte). Il ne sera en effet pas nécessaire de convoquer une « conférence intergouvernementale » pour modifier l'une ou l'autre de ces politiques : il suffira d'une simple décision du Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union. Si la nécessité de réorienter ou d'approfondir telle ou telle politique communautaire se fait jour, il ne tiendra qu'aux responsables politiques de la traduire dans la réalité : non seulement la Constitution ne les en empêche pas, mais elle les incite même à le faire.

Pour les politiques aujourd'hui soumises à l'unanimité des Etats (par exemple en matière sociale ou fiscale), il est prévu que les gouvernements de l'Union pourront décider entre eux de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée. L'insertion de cette clause particulière de la Constitution (article IV-444-2), appelée « clause passerelle » par les spécialistes, doit certes son existence au refus exprimé par un ou plusieurs Etats s'agissant du passage au vote majoritaire. Pour qu'elle puisse être utilisée, il faudra donc que les Etats concernés changent d'avis et qu'ils acceptent demain ce qu'ils ont refusé hier. L'insertion de cette « clause passerelle » a cependant le mérite de dédramatiser cet éventuel changement de stratégie : elle permettra en effet d'abandonner la règle de l'unanimité lorsque les travaux du Conseil des ministres en souligneront la nécessité concrète, et non à l'issue d'un débat constitutionnel ou philosophique prompt à exacerber les réticences des Etats.

Sur un plan plus général, il faut enfin noter que le projet de Constitution européenne accorde une capacité d'initiative inédite au Parlement européen, qui pourra proposer les « révisions constitutionnelles » qu'il juge souhaitable. Cette disposition nouvelle est loin d'être neutre : elle légitime en effet l'intervention de la seule institution communautaire dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et développent une vision de l'Union qui dépasse la seule confrontation des diplomaties nationales. C'est notamment parce que la Convention sur l'avenir de l'Europe comprenait une majorité de parlementaires nationaux et européens qu'elle a pu adopter une vision globale des intérêts de l'Union et adopter par consensus nombre de compromis. En donnant une capacité d'impulsion propre au Parlement européen, le projet de Constitution européenne augmente donc les possibilités futures de réviser le texte que les Français sont appelés à approuver. Cela doit être une raison supplémentaire de récuser l'argumentaire selon lequel leur choix les engage *ad vitam aeternam*.