

La révision du 23 juillet 2008

Temps et contretemps

Anne Levade

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2009/2 n° 78 , PAGES 299 À 316
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130572206

DOI 10.3917/rfdc.078.0299

Date de mise en ligne : 03/07/2009

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-2-page-299?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La révision du 23 juillet 2008
Temps et contretemps

ANNE LEVADE

Alors que la Constitution du 4 octobre 1958 vient de fêter ses cinquante ans, un constat s'impose : il n'est pas, dans notre histoire, de constitution qui mieux qu'elle résista à l'usure du temps. On rétorquera certes qu'il en fut de plus durable, mais nul ne considère les soixante-cinq ans d'application des lois constitutionnelles de 1875 comme un modèle de stabilité institutionnelle. On ergotera sans doute que le mérite est faible si l'on songe que le texte initial a été vingt-quatre fois modifié. On arguera, enfin, que pratique institutionnelle et révisions conduisent à ce que le régime actuel ait peu à voir avec sa conception initiale. Il n'en demeure pas moins que le texte de 1958, adopté comme d'autres en un temps troublé et adapté à plusieurs reprises aux nécessités des temps, a relevé le défi d'inscrire durablement nos institutions dans un temps constitutionnel stable, sinon permanent.

Sans doute est-il prématuré, six mois à peine après que le Congrès a adopté une révision constitutionnelle dont l'ampleur et l'ambition sont sans précédent, de rechercher si celle-ci connaîtra l'hommage ou l'outrage du temps. Il n'est en revanche pas inopportun d'analyser le rapport qu'elle entretient avec le temps, en ce qu'il apparaît, à tous égards, déterminant.

Déterminant, tout d'abord, car la révision du 23 juillet 2008, comme toute autre, est le « moyen d'accorder la versatilité du "temps du monde" à la neutralité du temps politique juridiquement institué par le texte fondateur »¹. Plus particulièrement, elle illustre les effets du temps

Anne LevaDE, professeur de droit public à l'Université Paris XII, directeur du Centre de recherches communautaires (CERCO-CDE - EA 3485).

1. S. Pierré-Caps, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDJ*, 1998-2, p. 410.

qui passe car, s'il est vrai que « depuis plusieurs siècles, à travers bouleversements, crises et révolutions, la France est à la recherche d'institutions durables. En 1958, de Gaulle l'en a dotée, elles correspondaient aux besoins d'une époque, elles ont fait leurs preuves »², nul ne conteste qu'« aujourd'hui, les besoins de la société ont évolué »³ et que « les institutions peinent à s'adapter aux exigences actuelles de la démocratie »⁴. En toute logique, la loi constitutionnelle de 2008 vise la modernisation des institutions de la V^e République⁵.

Déterminant, ensuite, car l'ambition affichée étant – outre la *modernisation* – le *rééquilibrage* des institutions, la révision allait modifier les temps et les rythmes de la Constitution. Si, d'une part, *rééquilibrer* veut dire mieux encadrer l'exécutif, devaient, entre autres, être tirées les conséquences de l'adoption du quinquennat ; d'où l'on pouvait déduire que la modification du temps justifiait une révision. Si, d'autre part, *rééquilibrer* veut dire renforcer le Parlement, on pouvait imaginer lui rendre la maîtrise de son temps afin qu'il puisse, en fonction des circonstances, apprécier les besoins du moment et exercer sereinement ses trois missions constitutionnelles : voter la loi, contrôler l'action du gouvernement, évaluer les politiques publiques ; d'où il résultait que la révision justifiait une modification du temps. C'est dans cette perspective que nombre des dispositions de la loi constitutionnelle de 2008 comporte des règles relatives au temps, montrant que rééquilibrer suppose de rationaliser et, tout particulièrement, de mieux gérer le temps.

Déterminant, le temps l'est enfin en ce qu'il n'eût été ni raisonnable ni de bonne méthode de modifier trente-neuf articles de la Constitution et d'en introduire neuf entièrement nouveaux sans prévoir les conditions de mise en œuvre de la réforme. Parce que la Constitution ne peut tout dire, sa mise en application est renvoyée au législateur organique ainsi qu'aux assemblées dans le cadre de leurs règlements ; parce que parfois la volonté de réforme s'épuise en velléités, il n'est pas inutile de rappeler que le temps est compté. Le constituant a donc jugé utile de fixer un calendrier.

Signe des temps, la révision des cinquante ans semble, plus que toute autre, marquée par la conscience du temps. Il est banal de dire que le temps du droit n'est que rarement celui du politique ; appliquée à la sphère constitutionnelle, l'affirmation se mue en paradoxe si l'on songe que la Constitution « vise à neutraliser le temps politique, y inscrivant

2. E. Balladur, « Avant-propos », in Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard - La Documentation française, 2008, p. 7.

3. *Ibid.*

4. « Introduction », *Une V^e République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 15.

5. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, 24 juillet 2008.

la société politique dans “un présent permanent” »⁶. Dès lors, il n'est guère surprenant que moderniser des institutions vieilles d'un demi-siècle demande du temps. Toutefois, la raison ne devant rien céder à la compréhension, le temps légitime de la réflexion et du débat doit se garder d'oblitérer le discernement sous peine d'obérer la réforme. En d'autres termes, une fois le temps saisi par la révision (I), on s'inquiète de ce que la révision pourrait être saisie par le temps (II).

I – LE TEMPS SAISI PAR LA RÉVISION

Année de révision constitutionnelle, 2008 illustre cette conjonction particulière dans laquelle temps du droit et temps du politique se trouvent en harmonie. Sempiternellement réclamé et annoncé, le temps de la révision était venu (A) ; afin que les institutions soient modernisées et rééquilibrées, de nouveaux temps devaient être prévus (B).

A – LE TEMPS VENU OU LE *TEMPO* DU CONSTITUANT

Trois mois jour pour jour après le dépôt du projet à l'Assemblée nationale, la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République était promulguée. Eu égard au nombre et à la diversité des modifications qu'elle comporte, le temps de la révision a des allures de record. Sans doute, peut-on y voir la marque de ce que, déterminé par l'exécutif, le rythme a été suivi – à défaut d'être toujours accepté – par les parlementaires ; plus certainement, l'illustration de ce que, juridiquement et politiquement, le temps était enfin venu d'une révision d'ensemble⁷ du texte de la Constitution.

Vingt-trois fois modifiée avant que ne s'engage la réforme dite de la *modernisation*, la Constitution le fut pour des raisons variées. Souvent périlleux, l'exercice de la typologie donne rarement entière satisfaction ; toujours réducteur, il ne rend qu'imparfaitement compte des enjeux et stratégies déployés au cas par cas ; nécessaire à la démonstration, on s'y résout néanmoins, parce qu'il illustre le fait que le pouvoir de révision est au service du temps.

6. S. Pierré-Caps, *op. cit.*, p. 409. Sur le rapport paradoxal entre constitution et temps, voir aussi D. G. Lavroff, « La Constitution et le Temps », *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Ardant*, Paris, IGDJ, 1999, p. 207-227.

7. La formule est utilisée dans son acception la plus neutre sans référence aucune à la distinction entre révision *totale* et révision *partielle* (sur ce point, voir notamment, XVI^e cours international de justice constitutionnelle – La révision de la Constitution, compte rendu des cours et discussions, *AJJC*, XX-2004, p. 424-457).

Tout d'abord, six révisions constitutionnelles postérieures à 1992 peuvent être isolées compte tenu de leur spécificité ; consécutives à une décision du Conseil constitutionnel, elles ont été justifiées par la décision de ratifier un traité international. Bien qu'ayant suivi un parcours différent, s'y rattachent évidemment la révision de mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen et, dans une certaine mesure quoique moins évidemment, celle de novembre 1993 en matière d'asile. C'est donc un tiers des révisions de la Constitution de 1958 qui résulte du choix de la France de s'engager internationalement ; nombreuses et souvent rapprochées, elles sont la marque d'un temps nouveau : celui de la pluralité des ordres juridiques.

Deux révisions peuvent ensuite, eu égard à leur objet, être considérées comme *matérielles* à défaut d'avoir été véritablement substantielles : l'introduction, en 1999, de l'objectif de parité et l'*adossement*, en 2005, de la Charte de l'environnement. Souvent décriées au motif de leur peu d'effectivité, l'une et l'autre ont même été présentées comme relevant « du spectacle politique » et visant essentiellement à « satisfaire le goût du moment »⁸. Sans appel et largement partagée, la critique trouve un écho certain dans le rapport du Comité de réflexion sur le Préambule qui, convenant que « l'idée d'afficher solennellement au fronton de la République certains principes nouveaux présente sans doute un attrait réel », estime qu'« encore faudrait-il que les inconvénients attachés à l'inscription de dispositions qui ne seraient que proclamatoires ne soient pas supérieurs aux avantages attendus »⁹. Rares et récentes, ces révisions pourraient donc demeurer isolées, prouvant ainsi que le temps de l'annonce relève davantage du politique que du juridique.

Restent donc, enfin, treize révisions constitutionnelles qui, par leur objet, peuvent être considérées comme proprement *institutionnelles*. Nombreuses et régulières tout au long des cinquante années d'application de la Constitution, toutes étaient ponctuelles, y compris celles qui ont profondément modifié la nature du régime¹⁰. On ne saurait s'en étonner si l'on admet que la Constitution fait du temps institutionnel un temps permanent et, par le fait même, soumis à l'évolution des besoins. Mais l'accumulation de réformes ponctuelles peut, légitimement, susciter l'inquiétude si l'on considère que la reconstruction au coup par coup

8. D. G. Lavroff, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », cette *Revue*, 2008, hors-série « Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008 ? », p. 66.

9. Comité de réflexion sur le Préambule, *Rapport au Président de la République*, décembre 2008, p. 31 (disponible sur le site de la Documentation française).

10. On songe ici bien sûr à la révision de 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, aux effets parfois mal anticipés de la réforme de 2000 relative au quinquennat ou aux bouleversements résultant de la réforme, en 1974, de la saisine du Conseil constitutionnel (en ce sens, voir D. G. Lavroff, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *op. cit.*, p. 65.

de l'ordre constitutionnel risque, à terme, d'engendrer son désordre. Indépendamment de la critique du *révisionnisme constitutionnel*¹¹ et de la question de savoir si chacune des modifications était, isolément, nécessaire ou inutile¹², c'est à cette aune que doit être évalué le choix opéré en juillet 2008 d'une révision globale.

Où l'on s'estime fondé à s'interroger sur les raisons pour lesquelles, en 2008, le pouvoir constituant a considéré qu'était venu le temps d'une révision qui ne serait pas, seulement, la vingt-quatrième modification de la Constitution.

En premier lieu, la circonstance du cinquantenaire de la Constitution n'apparaît guère plus qu'anecdotique, même si, sous l'angle du temps, on ne peut entièrement en négliger la symbolique. En effet, histoire constitutionnelle, exemples étrangers et théorie du pouvoir constituant attestent que les constitutions ne connaissent pas la péremption, justifiant que les cinquante ans de la Constitution française ne suffisent pas à expliquer la survenance d'un temps constituant.

L'argument est conforté si l'on rappelle, en second lieu, que l'idée d'une révision d'ensemble de la Constitution de 1958 n'est pas nouvelle.

On serait tenté de penser d'abord à l'antienne d'une VI^e République qui, mythique autant qu'hypothétique, émaille la réflexion juridique et politique depuis le milieu des années 1970. Entendue comme un véritable changement de régime constitutionnel, elle irait au-delà d'une révision, fût-elle d'ensemble ; alternativement conçue comme établissant un *pur* régime parlementaire ou présidentiel, elle ne viserait ni la modernisation ni le rééquilibrage du régime existant mais sa disparition au profit d'un équilibre institutionnel et constitutionnel nouveau. Si le dessein d'une VI^e République n'est pas étranger au débat sur la révision, il demeure à la marge, n'expliquant pas le temps constituant de 2008.

En revanche, les années 1990 sont porteuses d'enseignement. Dans la lettre qu'il adressait, le 30 novembre 1992, aux présidents des deux Assemblées et du Conseil constitutionnel lors de la mise en place du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel, François Mitterrand indiquait l'« objet » des propositions de révision sur lesquelles le Comité devrait se prononcer : « assurer un meilleur équilibre des pouvoirs, (...) améliorer les garanties de l'indépendance des magistrats et (...) renforcer les droits des citoyens en leur permettant d'accéder au Conseil constitutionnel et en élargissant le champ du référendum »¹³. Le texte des propositions formulées par le Pré-

11. *Ibid.*, p. 55-71.

12. P. Avril, « Des conventions à la révision de la Constitution », cette *Revue*, 2008, hors-série « Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008 ? », p. 49-52.

13. En annexe au *Rapport remis au Président de la République par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 9.

sident de la République rappelait, en préambule, que si « par réaction [à la IV^e République], la V^e République a multiplié les garanties capables d'assurer l'autorité et la stabilité de l'exécutif (...) elle n'a pu le faire qu'en réduisant à l'excès le rôle du Parlement. Une réforme de nos institutions doit donc corriger ce nouveau déséquilibre entre les pouvoirs »¹⁴ ; par ailleurs, l'une des neuf séries de propositions qu'il énonçait consistait en « l'actualisation des institutions »¹⁵.

Les circonstances politiques du printemps 1993 ne permirent pas au Président de la République de saisir, ainsi qu'il l'avait annoncé, « au vu des conclusions du Comité, (...) le Parlement d'un projet de loi portant révision de la Constitution »¹⁶ ; le temps du politique heurtait une fois encore le temps du droit. L'histoire ne dit pas si, la révision aboutie, le temps constituant aurait été changé, mais elle démontre que, dès avant la réforme du quinquennat, rééquilibrage et modernisation étaient, sous d'autres appellations, des préoccupations du temps.

C'est donc ailleurs que doit être cherchée la raison pour laquelle 2008 fut le moment ; curieusement, il semble que le temps du politique ait, à cet égard, été décisif. En effet, l'année 2007 n'a pas été une année comme les autres¹⁷. Année électorale, elle a vu, comme d'autres, se succéder élection présidentielle et élections législatives mais, différente des autres, la campagne mit l'accent sur des enjeux inhabituels puisqu'aucun parti soutenant un candidat ne fit l'économie d'une réflexion et de propositions relatives aux institutions de la République. Tous visaient un objectif unique : réconcilier les Français avec la démocratie ; tous préconisaient une solution identique : réformer les institutions. L'hétérogénéité des projets proposés est de peu d'importance, la coïncidence des temps des politiques était aussi réelle qu'unique ; ne restait plus qu'à faire en sorte de l'étendre au temps juridique.

Le lancement par le Président de la République de la phase préalable à la révision ne suscita guère de contestations et la composition du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République reflétait, à nombre d'égards, la concordance des temps politiques et du droit¹⁸. Le processus était ini-

14. *Ibid.*, p. 10.

15. *Ibid.*, p. 14.

16. *Ibid.*, p. 9.

17. Pour une chronique de la période, voir P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2007-122 et 123 et A. Levade, « La démocratie en mutation ? Brève chronique d'une année électorale française », *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 329-339.

18. Sur la composition du comité, voir notamment, X. Magnon, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », cette *Revue*, 2008, hors-série « Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008 ? », p. 39-47 et B. Mathieu, « Le comité Balladur, ses travaux, son rapport, vues intérieures », *ibid.*, p. 19-38.

tié et un calendrier fixé. La phase de révision proprement dite prit du retard, victime de la concurrence des temps : européen d'abord, municipal ensuite¹⁹ ; la concorde constituante n'en fut pas significativement affectée, ainsi que l'attestent les deux lectures dont le projet fut l'objet. En définitive, seuls les jours précédant le Congrès révélèrent l'imminence d'une rupture et si l'on railla beaucoup l'adoption à deux voix de majorité, il n'en demeure pas moins que la réforme fut, *in fine*, adoptée, révélant peut-être ainsi la quintessence du temps démocratique majoritaire.

C'est donc indiscutablement une conjonction d'exception qui permit que, l'espace d'une année, temps du politique et temps du droit coïncident suffisamment pour que le constituant trouve le *tempo* d'une révision inhabituelle. Ce faisant, il offrait à la Constitution de se mettre au *tempo* de la modernisation.

B – LES TEMPS PRÉVUS OU LE *TEMPO* DE LA MODERNISATION

Conçue comme l'acte de mise en ordre juridique de l'État, la Constitution aménage le temps de ses institutions ; lorsque l'État aspire à être une démocratie et un État de droit, son *temps constitutionnel* se doit de répondre à certaines exigences.

Le temps – temps de parole, temps du débat, temps de l'expression du pluralisme – est un impératif démocratique. Les délais sont le moyen d'en rationaliser l'usage en le rendant raisonnable et en garantissant qu'en toutes circonstances soit assurée la décision qu'exige le fonctionnement d'un État. Naturellement, la Constitution est le lieu de leur conciliation qui permet que, par l'aménagement de procédures, l'*État démocratique* soit, effectivement et dans le même temps, un État et une démocratie.

Parallèlement, l'État de droit exige que soient identifiés constitutionnellement des temps car, entendu comme un État qui s'astreint au respect du droit, il suppose que jamais, ni en aucune circonstance, ses institutions ne fassent un usage abusif des compétences qui sont les leurs. Ainsi incombe-t-il à la Constitution de déterminer ce qui distingue les temps exceptionnels des temps ordinaires. De même, parce

19. Initialement prévue par le Président de la République pour janvier 2008 (voir lettre de mission du 18 juillet 2007, in Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard - La Documentation française, 2008, p. 214), la révision fut différée pour permettre la ratification du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 qui, elle-même, nécessitait une révision constitutionnelle préalable ; celle-ci fut adoptée en congrès le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, *JORF*, 5 février 2008) et le traité ratifié le 13 février 2008 (loi n° 2008-125, *JORF*, 14 février 2008). Elle le fut encore pour éviter toute interférence avec les élections municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008.

qu'un État de droit est un État dont les institutions agissent et sont contrôlées, lui revient-il d'aménager les temps et délais permettant qu'action et contrôle soient articulés.

On ne saurait dès lors s'étonner de ce que la Constitution de 1958 consacre nombre de ses dispositions à l'encadrement temporel des institutions. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a renforcé ce trait, montrant que la modernisation des institutions suppose, d'une part, de donner du temps à celles qui n'en ont pas et, d'autre part, de garantir que celles qui en ont n'en abusent pas.

Donner constitutionnellement du temps aux institutions qui n'en ont pas participe de la logique de rééquilibrage. Les parlementaires sont les premiers visés qui, payant les abus de leurs prédécesseurs, ont vu la rationalisation du parlementarisme les priver, pour l'essentiel, de la maîtrise du temps parlementaire ; les temps ayant changé, le Parlement pouvait être renforcé.

Nombre de propositions du comité Balladur allaient en ce sens²⁰. Sans les reprendre toutes, la révision constitutionnelle en a gardé l'esprit : rendre au Parlement la maîtrise de son temps, assurer qu'il ait le temps de ses missions et identifier un temps de l'opposition.

Rendre au Parlement la maîtrise de son temps supposait qu'il retrouvât la maîtrise de son ordre du jour. Il n'en avait pas été entièrement dépossédé au profit du gouvernement, qui ne bénéficiait que d'une priorité d'ailleurs érodée au fil du temps ; le gouvernement ne devait pas entièrement s'en voir privé, au risque de perdre sa capacité de gouverner. Un compromis est trouvé par l'article 48 de la Constitution qui, posant le principe que « l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée », prévoit que « deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour ».

Assurer que le Parlement ait le temps de ses missions était chose moins aisée. Tout d'abord, il convenait que celles-ci fussent identifiées : c'est chose faite à l'article 24 tel que révisé²¹. Ensuite, chacune devait bénéficier d'un temps préservé ; missions de contrôle et d'évaluation étant plus menacées parce que la culture parlementaire moins accoutumée, ce sont elles qui bénéficient d'un temps réservé : « une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques »²². Enfin, la fonction législative devait être ratio-

20. Sur ces propositions, voir notamment D. Ribes, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », cette *Revue*, 2008, hors-série « Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008 ? », p. 117-132.

21. Art. 24, al. 1 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».

22. Art. 48, al. 4.

nalisée afin que le temps parlementaire fût mieux utilisé : s'inscrivent dans cette logique l'engagement de la discussion en séance sur le texte adopté par la commission ainsi que les délais imposés entre le dépôt et la discussion en séance (art. 42 et 89 C). Symétriquement, le gouvernement voit encadrées ses possibilités de modifier les rythmes de la discussion parlementaire, la Conférence des présidents pouvant faire obstacle à la procédure qui, anciennement *d'urgence*, est devenue *accélérée* (art. 45, al. 2) et le gouvernement ne pouvant plus recourir librement à l'*arme* de l'article 49, alinéa 3.

Identifier un temps de l'opposition faisait consensus ; la jurisprudence constitutionnelle rendait nécessaire sa consécration par la révision²³. L'article 48 de la Constitution dispose, dans son cinquième alinéa, qu'« un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ».

Modernisant les institutions en restituant au Parlement le temps dont il avait été privé en 1958, la révision conforte le temps de la démocratie.

Le *tempo* de la modernisation ne s'arrête pas là, qui suppose de garantir que les institutions maîtresses de leur temps n'en abusent pas ; la révision conduit à ce qu'aucune n'échappe au contrôle.

Le Président de la République tout d'abord. Maîtres de la décision de recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16, l'histoire enseigne que les titulaires de la fonction furent peu enclins à en user. En revanche, le reproche formulé lors de leur unique utilisation porta sur la durée de leur application. Question de temps donc, à laquelle la révision apporte une solution assortie de délais : la compétence du Conseil constitutionnel « aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies », sur saisine après trente jours d'exercice et de plein droit au terme de soixante jours et à tout moment au-delà de cette durée.

Le gouvernement, ensuite, qui, dans deux hypothèses radicalement différentes, se voit soumis à un contrôle parlementaire spécifique. D'une part, lors de l'engagement de forces armées à l'étranger, le gouvernement doit désormais, en vertu de l'article 35, informer le Parlement de sa décision au plus tard trois jours après le début de l'intervention et soumettre sa prolongation au-delà de quatre mois à autorisation ; le contrôle est alors direct. D'autre part, dans le cadre de l'article 38, le gouverne-

23. cc, n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 27 juin 2006, p. 9647. Pour une analyse de la décision, voir P. Avril, « L'improbable "statut de l'opposition" (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale) », LPA, 12 juillet 2006 (138), p. 7-9 et D. Chamussy, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », LPA, 5 septembre 2006 (177), p. 8-15 et 6 septembre 2006 (178), p. 4-13.

ment est dorénavant contraint, sous peine de caducité de l'ordonnance, de déposer le projet de loi de ratification avant la date fixée par la loi d'habilitation ; bien qu'indirect, le contrôle n'en est pas moins réel. En outre, l'exclusion des ratifications implicites laisse au juge administratif, le cas échéant, le temps de contrôler les ordonnances.

Le Parlement, enfin, dont on pourrait s'étonner que la révision, visant pour l'essentiel à restaurer ses pouvoirs, prévoit de faire peser sur lui une contrainte nouvelle à raison de l'épuisement d'un temps. C'est que l'enjeu le méritait qui garantit que les parlementaires ne puissent, par leur seule abstention, faire obstacle au référendum d'initiative minoritaire prévu par l'article 11 modifié. Où l'on voit que le Parlement demeure renforcé, car il n'y a point faiblesse à faire droit à la volonté du souverain.

On concède que l'ensemble des modifications introduites par la révision du 23 juillet 2008 ne peut, sous peine d'artifice, être analysé au prisme du temps. Toutefois, la révision dans son ensemble montre un changement de perception du temps. Ainsi, par exemple, la possibilité désormais offerte de contester la constitutionnalité d'une loi en vigueur marque-t-elle sans doute la fin définitive de l'ère de l'État légal au profit de celle de l'État de droit.

Parce que cette révision a su saisir le temps, il convenait que fussent prévues les conditions de son application dans le temps et, ainsi, limités les risques de la voir saisie par le temps.

II – LA RÉVISION SAISIE PAR LE TEMPS

Nombreuses, les modifications apportées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sont, pour certaines, articulées les unes aux autres ; pour cette raison, la révision devait programmer son application (A). Volontairement concise et, parfois, stratégiquement imprécise, elle pourrait, *in fine*, se trouver contrariée lors de l'adoption de ses textes d'application (B).

A – LA RÉVISION PROGRAMMÉE OU LE *TEMPO* DU DROIT

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 consacre ses deux derniers articles aux modalités d'entrée en vigueur de ses autres dispositions. L'un et l'autre résolvent d'épineuses questions de temps.

En premier lieu, le second peut n'être que rapidement envisagé. Pour important qu'il soit, en ce qu'il règle les difficultés résultant de la suc-

cession dans le temps de deux – sinon trois – révisions constitutionnelles, il confirme plus qu'il ne programme l'application des dispositions visées.

En effet, par l'effet de la concurrence des temps, le titre XV de la Constitution relatif aux Communautés et à l'Union européennes fut, en 2008, deux fois modifié. D'une part, la loi constitutionnelle du 4 février 2008 introduisait les modifications rendues nécessaires pour permettre la ratification du traité de Lisbonne. Elle s'inscrivait ainsi de manière particulière dans le temps puisque modifiant avec effet immédiat la Constitution afin que la République puisse ratifier le traité, elle prévoyait une nouvelle version du titre XV dont l'application était différée à son entrée en vigueur ; ce faisant, elle remplaçait les termes de la révision du 1^{er} mars 2005 qui, rédigée selon la même méthode, aurait dû permettre la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe et dont l'issue du référendum du 29 mai 2005 conduisit à ce qu'elle ne fut que partiellement appliquée. D'autre part, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, *modernisant* les institutions y compris dans leur dimension européenne, introduisait trois modifications aux articles 88-4 et 88-6 de la Constitution²⁴ ; profitant de l'occasion, elle revenait sur une erreur d'un autre temps en offrant une alternative au référendum obligatoire de l'article 88-5.

Parant aux complications inhérentes à cette succession des révisions dans le temps, l'article 47 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 fixe, en trois temps, les conditions d'entrée en vigueur du titre XV dans son ultime version. Tout d'abord, à l'exception de l'alinéa relatif à l'institution d'une commission et de l'article 88-5, dont l'application est immédiate, les modifications ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ; initialement prévue au 1^{er} janvier 2009, elle est elle-même différée. Ensuite, sont abrogées les dispositions des révisions de mars 2005 et février 2008 susceptibles d'entrer en conflit avec celles de juillet 2008. Enfin, évitant que soit maintenue dans la Constitution une formule dont le temps d'effectivité est compté²⁵, la mention de ce que l'article 88-5 « n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004 » s'échappe

24. Deux modifications concernent l'article 88-4 : relative au temps, la première permet que des résolutions européennes puissent être adoptées, « le cas échéant en dehors des sessions » ; organisationnelle, la seconde prévoit l'institution, au sein de chaque assemblée, d'une « commission chargée des affaires européennes ». Une modification est intégrée à l'article 88-6 ; en prévoyant qu'« à la demande de soixante députés ou soixante sénateurs, le recours est de droit », elle étend les droits des parlementaires de contester devant la Cour de justice de l'Union européenne un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

25. Initialement conçue pour qu'un référendum ne soit pas nécessaire pour ratifier les traités relatifs à des États dont l'adhésion était réputée acquise, la Croatie est en pratique désormais seule concernée. Son adhésion, envisagée pour 2011, aurait rendu, *de facto*, la disposition obsolète.

de la Constitution pour n'être conservée qu'au titre des modalités d'application de la loi constitutionnelle.

En second lieu, l'article 46 fixe les conditions d'entrée en vigueur de l'ensemble des autres dispositions. Son examen est riche d'enseignements en ce qu'il révèle, d'une part, la volonté du constituant de voir au plus vite la réforme effective et, d'autre part, la cohérence, voire la solidarité, qu'entretiennent les dispositions les unes avec les autres.

Trois temps de mise en application sont ainsi ménagés : le premier, implicite, est contemporain de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle elle-même ; le deuxième, fixé, est un futur immédiat ; le troisième, annoncé, est conçu comme un futur rapproché quoique modulé.

Tout d'abord, le premier temps, bien que non expressément identifié, est indiscutablement le présent ; apprécié à la date de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle, il est d'ores et déjà le passé. En effet, les dispositions de la loi constitutionnelle n'appelant pas de texte d'application et pour lesquelles il n'était pas disposé autrement sont entrées en vigueur immédiatement²⁶. Correspondant peu ou prou à la moitié des modifications résultant de la révision, leur identification se fait *a contrario* : sont concernés les articles dont l'application n'est programmée ni dans un futur immédiat, ni dans un futur rapproché. La plupart étant dépourvues d'effet immédiatement tangible, le fait est passé relativement inaperçu ; on rappellera toutefois, à titre d'exemple, que c'est dans ce nouveau cadre constitutionnel que chacune des assemblées a désormais une commission des affaires européennes et non plus une délégation. De même, le premier débat organisé en application du nouvel article 35 s'est-il déroulé, à propos de l'Afghanistan, dès septembre 2008.

Attachés à l'effectivité et à l'immédiateté de la réforme, les parlementaires ont parfois été plus loin que le gouvernement ne l'avait osé. Ainsi doit-on aux sénateurs la suppression de la disposition du projet qui prévoyait que « les dispositions relatives à l'élection des sénateurs [n'effectueraient] pas le renouvellement partiel prévu en septembre 2008 »²⁷. Constatant que « la modification élargissait les pistes de la réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial mais que la rédaction retenue n'imposait pas d'adapter le droit en vigueur pour son application »²⁸, ils ont estimé que rien ne s'opposait à l'application immédiate de l'article 24 modifié.

26. On rappellera, par souci de rigueur, que les articles premier et 4 de la Constitution qui consacrent, respectivement, l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales et la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique énoncent des principes généraux dont l'application est subordonnée à l'adoption de lois assurant leur mise en œuvre.

27. Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, p. 15.

28. Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 11 juin 2008, p. 221.

Ensuite, le deuxième temps peut être considéré comme le futur immédiat. Fixé par le paragraphe II de l'article 46 au 1^{er} mars 2009, il concerne neuf articles, soit la plupart des dispositions relatives à la procédure législative ou, de manière plus générale, au renforcement du Parlement. Ambition principale de la réforme dont il est presque la raison d'être, il n'est pas surprenant que le constituant ait entendu veiller à ce que son application ne soit pas indûment différée. L'ampleur des modifications qu'il entraîne supposait que soit laissé aux assemblées parlementaires le temps d'adapter leurs règlements. Si donc un terme devait être identifié, il importait qu'il fût raisonnable c'est-à-dire réalisable.

Le projet de loi constitutionnelle l'avait fixé au 1^{er} janvier 2009, prévoyant en outre que les projets ou propositions de lois dont l'examen aurait commencé à cette date continueraient à suivre les règles anciennement applicables, notamment quant aux délais et au texte mis en discussion en séance. Complicquée, cette solution comportait deux défauts : d'une part, le risque que le délai ne puisse être tenu ; d'autre part, la tentation pour le gouvernement de déposer davantage encore de projets dans l'intervalle afin de bénéficier d'une procédure qu'il aurait pu estimer lui être plus favorable. C'est la commission des lois du Sénat qui, en première lecture, proposa que le terme soit reporté et la solution d'ensemble simplifiée : « Votre commission estime que ce mécanisme différencié de mise en application des dispositions relatives à la procédure parlementaire apporte une complication inutile : selon l'amendement qu'elle vous propose, le nouveau dispositif devrait s'appliquer à la même date pour tous les textes. En revanche, elle suggère de reporter la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} mars de la même année compte tenu de l'ampleur des nouvelles dispositions à caractère organique et des modifications des règlements des assemblées qu'implique la révision »²⁹. Acceptés par le gouvernement, ces amendements furent définitivement adoptés.

Enfin, le troisième temps est plus incertain. Conçu comme un futur rapproché, il est, par nature, modulé ; constituant un temps potentiellement long, il correspond aux habituels trains de lois organiques et ordinaires consécutifs à une réforme constitutionnelle. Douze articles de la Constitution sont visés qui entreront en vigueur, dans leur forme révisée, « dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application » ; l'article 46, paragraphe I, en rappelle la liste. Ils se trouvent ainsi temporellement doublement conditionnés : par la date d'adoption des lois et lois organiques, d'une part, et par les conditions et modalités que celles-ci établiront, d'autre part. En outre, dès le projet de loi constitutionnelle, il était précisé qu'une série de règles devrait ne pas

29. *Ibid.*

disposer seulement pour l'avenir : les nouvelles règles de l'article 25 relatives au caractère temporaire du remplacement des parlementaires acceptant des fonctions gouvernementales seraient aussi applicables aux ministres en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi organique d'application ; ainsi en dispose l'article 46 dans son paragraphe III.

Précis autant que soucieux, le constituant a pris soin d'établir un cadre précis, indiquant le *tempo* idéal du droit. Celui-ci n'étant pas le *tempo* réel du politique, le calendrier constitutionnellement établi n'exclut nullement les contretemps.

B – LA RÉVISION CONTRARIÉE OU LE *TEMPO* DU POLITIQUE

Le rythme étant constitutionnellement programmé, l'incertitude majeure demeurerait son respect. S'il est encore trop tôt pour dire si tout sera fait, l'expérience du passé autant que l'observation des débuts de la mise en application de la loi de révision laissent penser que le temps ne sera pas respecté et que les termes de la révision pourraient s'en trouver contrariés.

D'une part, l'expérience des vingt-trois révisions précédentes montre qu'il est rare que les *trains* de lois et lois organiques partent et arrivent à l'heure. Il est même des cas dans lesquels leur départ n'est pas annoncé ; ainsi, la loi constitutionnelle du 23 février 2007 modifiant le titre IX de la Constitution n'a-t-elle pas encore vu déposé le projet ou la proposition de loi organique fixant les conditions d'application de l'article 68 relatif à la Haute Cour.

Si l'on ne saurait imaginer raisonnablement que certaines modifications issues de la réforme de juillet 2008 demeurent purement et simplement inappliquées, on ne peut exclure tout à fait que les délais soient significativement plus longs qu'on ne l'avait prévu.

Le constat n'est pas nécessairement critique. Il est en effet des aspects de la révision qui méritent attention et on doit se féliciter qu'ils ne soient pas débattus dans la précipitation ; ainsi par exemple des lois organiques nécessaires à la mise en application du référendum d'initiative minoritaire prévu à l'article 11, du renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité de l'article 61-1 ou encore des compétences du Défenseur des droits institué par l'article 71-1.

Toutefois, indépendamment de ce que l'on peut considérer comme de bonnes raisons de prendre le temps, il est possible que les nécessités du temps aient été mal évaluées. Ainsi n'est-il pas besoin d'être grand clerc pour penser que la date butoir du 1^{er} mars 2009 risquait, *ab initio*, d'être largement dépassée. En premier lieu, les modifications des règlements des assemblées justifiées par le renforcement du Parlement sont, pour nombre d'entre elles, subordonnées à l'adoption préalable de lois orga-

niques pour lesquelles nul délai n'est prévu et dont les conditions de discussion excluent que la navette parlementaire puisse être interrompue ; où l'on voit que peut-être une confiance excessive a été accordée à la diligence des initiateurs ainsi qu'à la raison des *débatteurs*. En second lieu, on rappelle qu'en vertu de l'article 61 de la Constitution, « les lois organiques, avant leur promulgation, (...) et les règlements des assemblées, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel » qui statue dans un délai d'un mois ; dès lors, la circonstance que les seconds ne puissent être adoptés qu'après promulgation des premières conduit à ce que deux mois puissent être consacrés au seul contrôle de leur constitutionnalité.

Le calendrier était donc sans doute, dès l'abord, excessivement optimiste. C'est sans compter, en outre, les aléas et stratégies politiques dont les premiers textes adoptés ou en débat donnent l'illustration.

Car, d'autre part, les premières étapes de la mise en application font craindre que le temps politique ne l'emporte durablement voire définitivement sur le temps juridique.

À l'heure où sont écrites ces lignes, deux lois organiques ont été mises en débat et, pour l'une adoptée, au titre de la mise en application de la réforme de juillet 2008. Un troisième texte peut être évoqué qui, sans que son adoption soit requise, en est un prolongement.

Chronologiquement, c'est tout d'abord le Sénat qui, sans que la révision constitutionnelle l'y oblige, a souhaité modifier son règlement afin de « prendre en compte l'objectif constitutionnel du pluralisme inscrit dans notre texte fondamental à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 »³⁰. A ainsi été adoptée une résolution modifiant l'article 3 du règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat et déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel³¹. La démarche, spontanée, laissait bien augurer du respect des temps que le Sénat allait se voir imposer.

Ensuite, vinrent les premières loi et loi organique d'application d'une disposition révisée de la Constitution. C'est le gouvernement qui prit l'initiative, déposant dès le 17 septembre 2008, deux projets : le premier, de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution et, le second, de loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

Si ces textes étaient évidemment nécessaires et leur dépôt annoncé, on peut s'étonner que le gouvernement ait estimé à ce point prioritaire la question du retour au Parlement des membres du gouvernement qui,

30. Rapport n° 44 (2008-2009) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 22 octobre 2008, p. 10.

31. CC n° 2008-570 DC du 6 novembre 2008, *Résolution modifiant l'article 3 du Règlement du Sénat*, JORF, 9 novembre 2008, p. 17271.

auparavant parlementaires, auraient renoncé à leur siège pour un portefeuille ministériel, qu'il en a fait le premier texte d'application de la réforme. L'interrogation est confortée par le fait que les textes furent adoptés après urgence déclarée. Certes, la question avait été jugée suffisamment importante pour lui réserver, ainsi qu'il a été vu, une disposition transitoire spécifique. Certes encore, la perspective probable de remaniements ministériels justifiait que l'on s'en préoccupât.

Donnant lieu à peu de controverses, ces textes furent adoptés mi-décembre 2008 ; le 8 janvier 2009, le Conseil constitutionnel rendait sur chacune une décision de non conformité partielle³². Le 13 janvier étaient donc promulguées les deux premières loi et loi organique d'application de la révision³³.

Surprenant, le choix est surtout plus révélateur qu'il n'y paraît. Au-delà des stratégies et préoccupations gouvernementales du moment, il marque le sursaut du temps politique qui, depuis trop longtemps sans doute, s'était rallié aux exigences du temps juridique. Le débat en cours sur la réforme de la procédure parlementaire fait craindre que le sursaut ne demeure pas isolé.

Car vint enfin le temps du débat sur un texte que l'on aurait sans peine imaginé premier : le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Déposé à l'Assemblée nationale le 10 décembre 2008, il déclencha dès les premiers jours de janvier 2009 une véritable tempête parlementaire ; alors que doit, dans quelques jours, s'ouvrir la discussion au Sénat, le temps est, une fois encore et à trois égards, au cœur du débat.

En premier lieu, le temps de la loi organique elle-même. Exigée par les termes des dispositions constitutionnelles qu'elle met en application, elle n'est pas elle-même contrainte par un délai d'adoption. Préalable nécessaire à la révision des règlements des assemblées, son retard hypothèque lourdement le renforcement effectif des pouvoirs du Parlement. Le lien entre la loi organique et les règlements des assemblées résulte des termes de celle-ci et, tout particulièrement, des possibilités qu'elle ménage au temps parlementaire.

En deuxième lieu, donc, le temps dans la loi organique. L'exposé des motifs présente le projet de loi organique comme rassemblant les dispositions nécessaires pour permettre l'application de trois articles de la Constitution : « Il met ainsi en œuvre les instruments prévus par la révi-

32. CC, n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*, JORF, 14 janvier 2009, p. 723 ; n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, JORF, 14 janvier 2009, p. 724.

33. *Loi organique n° 2009-38 portant application de l'article 25 de la Constitution*, JORF, 14 janvier 2009, p. 720 ; *Loi n° 2009-39 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, JORF, 14 janvier 2009, p. 721.

sion constitutionnelle aux fins d'améliorer la qualité de la loi, de renforcer l'efficacité du travail parlementaire et de diversifier les modalités d'expression du Parlement »³⁴. Trois points sont plus spécialement concernés : les résolutions du nouvel article 34-1, les conditions entourant la présentation des projets de loi (art. 39) et les conditions d'exercice du droit d'amendement (art. 44). Crucial, ce dernier thème ramène au temps et spécialement à celui du débat parlementaire, l'objectif affiché étant celui de sa rationalisation. Dans cette perspective, les articles 12 et 13 du projet habilite les règlements des assemblées à adopter des règles particulières dans l'hypothèse où ils institueraient une procédure d'examen simplifiée ou une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte. Où l'on voit, d'une part, le lien avec les règlements des assemblées et, par conséquent, avec le temps programmé de la révision et, d'autre part, l'effet de la réforme sur le débat parlementaire et, par conséquent, sur les temps prévus par la révision. Le temps du débat législatif pourrait être bloqué, le mot était lâché et le temps du débat sur le projet pouvait débiter !

Temps du débat sur la loi organique, enfin, il est évidemment le temps du politique ; le thème central était trouvé : la défense du temps démocratique !

À tort présenté comme un texte dont l'objet principal serait la lutte contre l'obstruction parlementaire, le projet, et principalement son article 13, cristallisa les critiques. Beaucoup a été dit et fort bien sur les raisons, le bien-fondé de la réforme, ses antécédents historiques, le fait que rationaliser n'était pas bâillonner mais rendre raisonnable³⁵. Ici n'est pas le lieu d'y revenir. En revanche, beaucoup pourrait être dit sur le comportement et le jeu des parlementaires. Arguant d'un droit au temps, et spécialement d'un droit au temps qu'aurait l'opposition, ils ont, opposition et majorité confondus, usé et abusé du temps. Il y a beau temps que l'on avait vu la parole monopolisée, la Marseillaise entonnée, l'hémicycle déserté, toutes manifestations de ce contre quoi la réforme entend lutter, réforme elle-même débattue, votée et adoptée, doit-on le rappeler, par une majorité des trois cinquièmes des parlementaires. Hommage rendu à une procédure parlementaire périmée, baroud d'honneur de parlementaires qui craignent de se moderniser, manifestations d'un malaise plus profond ? On ne sait en vérité que penser.

À l'aune de la réforme, seule l'inquiétude l'emporte. Et si l'on pouvait trouver maladroit que le gouvernement ait présenté un projet qui

34. Exposé des motifs du projet de loi organique, p. 1.

35. V., par ex., G. Carcassonne et P. Alliès, « Débats : la limitation du droit d'amendement porte-t-elle atteinte à la démocratie parlementaire », *Journal du dimanche* ; 11 janvier 2009 ; B. Mathieu, « La réforme de la procédure législative : vrais débats, fausses inquiétudes », *Blog français de droit constitutionnel*, 13 janvier 2009 (www.bfdc.org) ; G. Carcassonne, « Une démocratie adulte est concevable, sans œillères », *Le Monde*, 14 janvier 2009.

aurait utilement pu se muer en proposition de loi organique, on se prendrait presque à regretter l'espace d'un instant qu'usant une ultime fois des ressorts archaïques de la V^e République le pouvoir constituant n'ait pas, comme il le fit en 1958, confié le sort de l'application à des ordonnances portant loi organique. Où l'on voit que parfois les temps anciens peuvent aider à changer d'époque. Relents gaullois ou marques de l'hyperprésidentialisme dira-t-on ? Pas tant que cela si l'on songe que la candidate socialiste à la présidence de la République imagina, en son temps, recourir à l'arme absolue du référendum de l'article 11 pour faire subir au régime l'ultime mutation : sa transformation en un régime parlementaire primo-ministériel.

Ainsi en va-t-il parfois de la petite musique constitutionnelle dont le rythme peut surprendre jusqu'à l'ultime mesure. Le temps venu, menée *tempo presto*, la révision du 23 juillet 2008 constitue la partition d'une symphonie institutionnelle conçue *tempo moderato*. Programmée *allegro ma non troppo*, sa mise en application court encore le risque d'être trahie par une interprétation *tempo rubato*³⁶. Où l'on voit que compositeur attentif, le pouvoir constituant n'est pas davantage chef d'orchestre que maître des horloges institutionnelles !

36. *Tempo rubato* : mode d'exécution musical qui consiste à décaler légèrement le rythme de la mélodie en retardant certaines notes et en précipitant d'autres tandis que l'accompagnement demeure strictement mesuré.