

François Mitterrand et la Constitution de la V^e République*

L'ironie est fréquente et facile : comment François Mitterrand, sans doute le plus féroce contempteur de la V^e République depuis ses débuts, a-t-il pu être non seulement son quatrième président – et celui qui est resté le plus longtemps en fonction – mais aussi le mainteneur de la prééminence présidentielle. Et ce, de telle façon qu'a été volontiers dénoncée une « pratique monarchique », ce qui à vrai dire n'a pas grand sens, puisque ce n'était pas plus qu'avant et sans doute moins qu'après.

La réponse à la question dépend évidemment des sentiments que l'on porte à l'ancien président de la République : si l'on se sent en sympathie avec lui, on louera son pragmatisme, sa capacité d'adaptation et la haute idée qu'il se faisait de ses fonctions. Si c'est l'hostilité qui domine, on évoquera le machiavélisme, voire la duplicité ou l'absence de convictions. Et si l'on essaye de dépasser cette opposition simpliste, on peut se tourner vers la dualité qu'affectionnait François Mitterrand en toutes choses, si l'on choisit une solution ou une situation, ce n'est pas pour autant qu'il faille se priver d'en explorer une autre, voire de mener les deux de front en laissant le temps choisir...

Et si tout cela était beaucoup plus simple : je crois qu'il ne faut pas tomber dans les illusions qu'on parfois les juristes – j'en suis – selon

* Publié dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 1048, juillet-septembre 2008, pp. 35-40.

lesquelles la préoccupation première d'un dirigeant politique devrait être d'appliquer la Constitution, selon des principes de stricte observance. Ce serait bien sûr souhaitable ! Mais il y a aussi une autre préoccupation, après tout légitime, qui est de mener à bien, autant que faire se peut, la politique pour laquelle il a été élu ou à laquelle il est conduit. Autrement dit, la règle constitutionnelle n'est pas une fin en soi mais un instrument, voire une contrainte, dont il faut bien tenir compte mais que l'on peut tenter d'infléchir – ou d'interpréter, c'est comme on voudra – dans un sens qui facilite l'action. Et ce n'est pas très difficile quand la plasticité du texte le permet ; de ce point de vue la Constitution de 1958 qui, à texte inchangé, a permis deux situations politico-institutionnelles totalement opposées, la lecture présidentielle et la lecture parlementariste de la cohabitation, ouvre de grandes possibilités. Le Général de Gaulle ne s'en était pas privé, on se souvient de la célèbre « allocution constituante » du 30 janvier 1964 qui décrivait un régime quelque peu éloigné du compromis de 1958, pour affirmer une conception qui allait perdurer jusqu'en 1986 et revenir par la suite, hors les intervalles de cohabitation. Pour ce qui est de cette seconde situation, s'il revient à François Mitterrand de l'avoir inaugurée, on ne peut certes soutenir que ce soit par volonté qu'il ait présidé à ce retour au texte d'origine : « nos institutions sont à l'épreuve des faits » écrivait-il dans son message au Parlement du 8 avril 1986 qui en fixait les règles. Restait, dans ce cas de figure, à tirer du texte ce qui pouvait l'être, cela ne présupposait pas qu'on ait pour lui une affection particulière.

N'est-ce pas d'ailleurs, bien sûr amplifiée lorsqu'il s'agit du Chef de l'État, la situation dans laquelle peut se trouver quotidiennement chaque citoyen ? Nous appliquons ou respectons des lois que nous n'approuvons pas forcément. Et c'est me semble-t-il tout simplement la clé de l'attitude de François Mitterrand envers la Constitution de 1958 : une utilisation pratique d'autant que la possibilité de révision est faible.¹

¹ Pour une vue d'ensemble on peut se reporter à la thèse de Frédérique Elkaim : « Les idées constitutionnelles de François Mitterrand » ; Toulouse, 2001. 598 p.

I. L'opposition intellectuelle

On connaît son célèbre aphorisme : « Les institutions étaient dangereuses avant moi, elles le seront après ».² Les termes avaient fait sourire mais, en juillet 1981 cela apparaissait plutôt comme un engagement de modération, même si le jugement était clair, des institutions dangereuses, dans leur origine, dans leur déséquilibre, dans leur évolution.

Dans leur origine, c'est bien sûr l'accusation de naissance par coup d'État qui pour lui ne faisait aucun doute, coup d'État dont la préparation devait être imputée à certains fidèles du Général de Gaulle, sinon au Général lui-même. Pour les premiers, l'histoire a vite tranché et on sait quel a été leur rôle à Alger ; pour le second on ne sait pas encore bien dans quelle mesure il était – on n'était pas – au courant des agissements de ceux qui se réclamaient de lui. François Mitterrand, guidé par « l'inimitié » qu'il portait au chef de la France libre depuis leurs désaccords de la Résistance, n'avait là-dessus aucun doute. S'ajoutait à cela, je crois, comme un regret de ne pas avoir été nommé président du Conseil pour résister à l'entreprise factieuse de 1958. Je me souviens de l'avoir entendu rapporter une conversation avec René Coty qui lui aurait dit, à peu près, « je pourrais vous proposer le gouvernement, mais vous allez vous appuyer sur les communistes et cela, je n'en veux pas » ; mais elle est peut-être antérieure au mois de mai. Quoi qu'il en soit, le fait de ne pas avoir été Président du Conseil était une blessure et avec les nouvelles institutions la perspective s'éloignait. On sait son opposition et à l'investiture du Général de Gaulle et au vote de la nouvelle Constitution, motivée d'abord par les conditions de sa naissance, mais aussi par une partie de son contenu.

Ce n'est un secret pour personne que François Mitterrand était profondément parlementariste et qu'il aimait à penser que la démocratie représentative était la seule forme qui vaille. Je ne crois pas qu'il ait été très gêné par les procédés de parlementarisme rationalisé que le texte de 1958 instituait et on trouve là-dessus quelques appréciations positives. Mais il voyait bien que derrière cela, il y avait en réalité la forte

² Interview in *Le Monde*, 2 juillet 1981.

domination du président de la République et ce n'était pas la présence à ses côtes de Michel Debré, avec qui ses relations personnelles étaient exécrables, qui était de nature à le rassurer. En 1964, il rassemblera dans son pamphlet, *Le coup d'État permanent*³ toutes les critiques qu'il faisait au régime et à sa pratique ; soit dit en passant, contrairement à une légende tenace, il n'a jamais voulu en empêcher la réédition. Si la forme est virulente, sur le fond ce n'est pas beaucoup plus que ce qui était soutenu par une bonne partie de la doctrine constitutionnelle de l'époque, je pense en particulier à André Hauriou ou Maurice Duverger. C'est qu'en ce temps-là, le débat institutionnel était central et le sentiment de beaucoup, au club Jean-Moulin, autour de Pierre Mendès France, était qu'il y avait urgence à réfléchir aux institutions à mettre en place à la fin de la « parenthèse gaulliste » suivant un terme alors à la mode.

Mais ce n'était pas une parenthèse... et il devint clair, après la réforme de 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, qu'il n'y aurait pas de retour à un régime purement parlementaire. Cette réforme François Mitterrand la combat, il appelle à voter non, il dénonce le maintien dans ses fonctions de Georges Pompidou malgré le vote de censure, mais c'est beaucoup, là encore, pour des raisons de forme, la violation de la procédure de révision constitutionnelle, on y reviendra, et moins pour des raisons de fond. Bien sûr, il y a la critique d'un mode d'élection plébiscitaire et des risques qu'il comporte, on sait qu'il s'était engagé à écrire un livre sur le coup d'État du 2 décembre 1848 qui ne verra jamais le jour, mais pas de véritable argumentation contre le principe lui-même, contrairement à Pierre Mendès France par exemple. C'est qu'il voit tout de suite la possibilité qu'il offre à la gauche, et bien sûr à lui-même, de parvenir au pouvoir : « depuis 1962, c'est-à-dire depuis qu'il a été décidé que l'élection du Président de la République aurait lieu au suffrage universel direct, j'ai su que je serais candidat » écrit-il en 1969.⁴ Restent à créer les conditions de la candidature et de son succès, la maîtrise d'un parti et d'une coalition, c'est toute l'histoire de la période 1965-1981 qu'on

³ Le coup d'État permanent, Julliard, 1964.

⁴ In Ma part de vérité, Fayard 1969.

ne retracera pas ici et qui débouche sur l'arrivée au pouvoir : le voilà désormais garant du fonctionnement régulier des institutions.

II. L'utilisation pratique

Pour celui qui arrive au pouvoir le 10 mai 1981, ces institutions qui donnent au président de la République une large capacité d'impulsion sont évidemment un atout : il y a tant de choses à faire, à commencer par mettre en œuvre les cent dix propositions de la campagne et la volonté d'y parvenir existe. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'entre-temps les centres d'intérêt se sont déplacés : la réforme des institutions n'est plus au cœur du débat politique, ce sont maintenant l'économique et le social qui priment, à commencer par les nationalisations dont on attend à la fois la prospérité et la transformation des rapports sociaux. Et donc les institutions ne sont plus qu'un instrument qu'il faut accompagner dans leurs mécanismes, utiliser à plein quand c'est possible et tirer toutes les ressources possibles quand viendra le temps de la cohabitation.

Accompagner les mécanismes c'est comprendre que l'élection présidentielle se double du fait majoritaire qui apparaît lui aussi en 1962. Dès lors, l'avantage n'est plus aux petits partis de la IV^e République, mais bien à de grandes formations capables d'être l'essentiel d'un rassemblement à vocation majoritaire, celle-ci pouvant s'affirmer lors de l'élection présidentielle, comme aussi lors de l'élection parlementaire. François Mitterrand, paradoxalement, a pu être candidat en 1965 parce qu'il n'appartenait pas à un grand parti et donc ne faisait pas peur à leurs appareils. Mais il comprend tout de suite qu'il ne pourra renouveler sa tentative, à preuve 1969, s'il reste dans cette situation. C'est donc la construction de la FGDS⁵ qu'il préside puis, après son échec, la conquête méthodique du Parti socialiste, le congrès d'Épinay et ses suites. Et un rassemblement autour de ce parti, l'alliance avec le parti communiste dont on sait qu'elle conduira à un spectaculaire renversement du rapport de force. Donc, les instruments

⁵ Fédération de la gauche démocrate et socialiste.

de la conquête du pouvoir, éventuellement par la voie parlementaire, et il pensait l'emporter en 1978 ou par la voie présidentielle, et la troisième tentative sera la bonne. C'est ce que l'on appelle parfois le modèle mitterrandien, la maîtrise du parti pour la maîtrise de la candidature, puis le succès à l'élection. Il n'est pas sûr qu'il y en ait un autre, en tout cas la démonstration n'en a pas été faite.

Une fois au pouvoir, il est certain qu'il utilise toutes les possibilités que lui offrent les institutions y compris celles qu'il avait critiquées : libre choix du Premier ministre, séparation avec celui-ci « lorsque cela paraît nécessaire », soit à regret, Pierre Mauroy ou Édith Cresson, soit avec soulagement, Michel Rocard, bien sûr. Et un partage des rôles à sa convenance avec le gouvernement. Même s'il a parfois voulu jouer le jeu d'une relative autonomie de Matignon, particulièrement avec Laurent Fabius en qui il avait toute confiance ; « laissez cela, c'est l'affaire du Premier ministre » disait-il volontiers à l'époque. Ceci dit, toujours la dualité, il maintenait aussi l'encadrement du jeu politique par la maîtrise conservée sur le parti en désignant le Premier secrétaire. Lionel Jospin pour le premier septennat, et il considérait – à juste titre – comme un échec préjudiciable à son autorité de ne pas avoir pu imposer Laurent Fabius en 1988, jusqu'à arriver à convaincre Pierre Mauroy de lui céder la place. Il faut ajouter dans le même esprit, la désignation de fidèles aux postes stratégiques, Louis Mermaz à la présidence de l'Assemblée nationale. Pierre Joxe à celle du groupe parlementaire pour le premier septennat. Tout cela est couronné par la réunion régulière de ceux que l'on vient de citer, le petit-déjeuner du mardi matin marquant le rassemblement, sous l'autorité du président de la République, du triangle du pouvoir, exécutif, législatif, parti.

Et bien sûr, l'utilisation des armes institutionnelles : la dissolution, indispensable en 1981 et 1988, le référendum, celui de la Nouvelle-Calédonie est l'idée de Michel Rocard mais celui portant sur le traité de Maastricht lui appartient, ou encore le fait qu'un gouvernement qui n'est pas assuré de la majorité parlementaire n'est pas obligé de se présenter devant le Parlement pour demander un vote initial. Enfin ce gouvernement peut utiliser toutes les armes de procédure, y compris l'article 49-3, il y sera fait largement recours dans cette législature 1988-1993. Oui, le plein usage des institutions et de toutes les ressources qu'elles procurent.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

La cohabitation fait disparaître tout cela, le président de la République se trouvant réduit à ce qu'il appellera lui-même une « lecture notariale » du texte : « La Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution ». ⁶ Toute la Constitution, y compris en allant chercher dans ses imprécisions des armes pour contrecarrer ou au moins freiner l'action du gouvernement : le refus de signer certaines ordonnances dès 1986, la doctrine est partagée sur le point de savoir si ce refus est conforme à la Constitution ou non, mais nos institutions sont ainsi faites qu'il n'y a personne pour en juger, le refus de convoquer une session extraordinaire en décembre 1987 (statut de la Régie Renault) ou d'inscrire la modification de la loi Falloux à celle demandée en juin 1993 par Édouard Balladur.

Mais c'est aussi la volonté de maintenir dans ces périodes de cohabitation, sinon une prééminence présidentielle que les décisions quotidiennes démentent jour après jour, du moins une certaine majesté ; le terme prête à la raillerie mais je le crois juste. Cela passe par l'établissement d'un rapport de force psychologique avec le Premier ministre et avec Jacques Chirac la partie fut vite gagnée, ce dernier l'a d'ailleurs sportivement reconnu. Je ne peux dire s'il en fut ainsi avec Édouard Balladur, prévenu, mais du fait de la maladie, cette seconde cohabitation n'avait pour but que de durer. Des institutions commodes donc ; et de fait, il faut bien noter la timidité des tentatives pour les changer.

III. La timidité de la révision

Il y aura trois révisions abouties sous la présidence de François Mitterrand ; ⁷ elles résultent de nécessités techniques liées à la construction européenne (Traité de Maastricht révision du 25 juin 1992, Convention de Schengen révision du 27 juillet 1993) ou de la nécessité de sortir du cas difficile de la responsabilité pénale des

⁶ Message au Parlement du 8 avril 1986.

⁷ Voir Didier Maus : « Regards sur la révision de la Constitution » ; Revue Politique et Parlementaire, octobre-décembre 2007, pp. 12-19.

ministres (révision du 27 juillet 1993). Aucune ne modifie véritablement le jeu des institutions ; mais il y a aussi trois projets présidentiels, plus significatifs, mais qui n'aboutissent pas : l'élargissement du domaine du référendum, l'exception d'inconstitutionnalité et enfin la révision d'ensemble proposée par la commission Vedel.

L'élargissement du domaine du référendum relève à vrai dire plus de la manœuvre politique que de la volonté de modifier les institutions : on se souvient que, pour s'opposer au projet de loi Savary sur l'école, le Sénat avait cru habile de demander en juillet 1984 qu'un référendum soit organisé sur la question. François Mitterrand a beau jeu de rétorquer que la rédaction de l'époque de l'article 11 ne le permet pas et il propose donc de modifier ledit article dans son allocution du 12 juillet 1984 qui annonce le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle en ce sens, projet qui après son approbation par le Parlement serait suivi d'un référendum de ratification. C'est ce que l'on a appelé le « référendum sur le référendum », qui finalement n'aura pas lieu puisque le Sénat, dans le rôle de l'arroseur arrosé, repousse à deux reprises (8 août et 5 septembre 1984) le projet qui est de ce fait abandonné... mais entre-temps le projet de loi Savary a été retiré, le gouvernement a changé et la crise de l'école est terminée. Évidemment, s'il avait voulu sincèrement cet élargissement du domaine du référendum, le président de la République aurait pu tenter le passage par l'utilisation de l'article 11, selon les précédents de 1962 et 1969. Certes, il avait jugé à deux reprises cette procédure inconstitutionnelle et il ne fait guère de doute qu'elle le soit. Mais on sait qu'un peu plus tard il affirmera à ce propos, dans une interview à la revue *Pouvoirs* :⁸ « l'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision concurremment avec l'article 89 ». Je m'en étais étonné auprès de lui et avais obtenu la réponse suivante : « je n'ai pas changé d'avis sur la régularité, mais puisque mes prédécesseurs m'ont laissé cette arme, je serais bien bête de l'abandonner, elle peut être un jour utile »... Un jour, mais pas en 1984 donc ! À ce sujet, on remarquera que cet élargissement du domaine du référendum fut voulu par Jacques

⁸ N° 45, 1988, p. 138.

Chirac, toutes affaires cessantes, dès son élection en 1995, toujours pour la question de l'école... et cet élargissement n'a, pour l'instant, jamais été utilisé !

La deuxième tentative est plus sincère : convaincu par Robert Badinter, François Mitterrand essaye d'introduire dans la Constitution l'exception d'inconstitutionnalité. Il l'annonce dans son allocution du 14 juillet 1989, extension des libertés en cette date symbolique du bicentenaire, et le projet est déposé au Parlement. L'Assemblée nationale l'adopte le 26 avril 1990, mais par la suite il est tellement modifié par le Sénat, dans un sens restrictif, qu'il est finalement abandonné. Bien sûr, la possibilité d'utiliser l'article 11, affirmée deux ans plus tôt donc, aurait pu être envisagée. Mais la question aurait-elle passionné les foules, on peut en douter ! Là encore l'affaire sera reprise, par la commission Vedel en 1993, puis par le comité Balladur en 2007 avant d'aboutir, de manière pratiquement inchangée, avec la révision constitutionnelle de 2008... et cette fois-ci l'accord du Sénat, décidément plus sensible à l'auteur du projet qu'à son contenu !

La commission Vedel que l'on évoquait à l'instant est la troisième tentative de révision volontaire. Je ne suis pas sûr que François Mitterrand ait considéré que le projet de révision d'ensemble auquel elle allait conduire ait eu des chances d'aboutir, ne serait-ce que pour des raisons de calendrier. « je ne partirai pas sans avoir modifié les institutions, ou du moins sans avoir saisi le Parlement et les Français des modifications que j'estime nécessaires » avait-il déclaré le 10 novembre 1991.⁹ Pour préparer cette révision donc, une commission présidée par le doyen Vedel est créée par décret du 2 décembre 1992, elle remettra son rapport le 15 février 1993. Il en résultera un projet de révision d'ensemble, réparti entre deux lois constitutionnelles déposées le 11 mars 1993 par le Premier ministre. Pierre Bérégovoy, et qui reprennent, pratiquement inchangées, les propositions de la commission Vedel... à une exception près, de taille, la suppression pure et simple de l'article 16 de la Constitution, annoncée par François Mitterrand le 2 mars. Mais quel sens a un dépôt le 11 mars alors que

⁹ Cité in Olivier Passelecq : « La philosophie du rapport Vedel » ; Revue française de droit constitutionnel, 1993, n° 14, p. 228.

les élections législatives, que l'on sait perdues, ont lieu les 21 et 28 mars ? Deux éléments, à mon sens, se combinent :

- d'abord, sans aucun doute, une manœuvre politique : puisque le terrain économique et social sur lequel se joue la campagne est mauvais, une tentative pour changer de terrain et attirer le débat sur la question des institutions et des libertés, d'où la suppression de l'article 16, symbole même de la tentation autoritaire. De ce point de vue, c'est un échec.
- Ensuite, et on sait l'importance que cela pouvait avoir pour François Mitterrand, prendre date pour l'avenir. « On ne pourra plus changer la Constitution sans se référer à votre rapport » avait-il dit à la commission lors de la cérémonie de remise. Et là, on peut considérer qu'il y a pour partie réussite, puisque le comité Balladur fait à de nombreuses reprises référence au rapport Vedel et reprend bon nombre de ses propositions... même s'il ne touche qu'à la marge l'article 16 !

« Les institutions étaient dangereuses avant moi, elles le seront après... ». Oui, il ne les aimait pas, mais il les a pleinement utilisées et il ne les a pas modifiées. On peut le regretter, mais il ne faut pas oublier que l'opposition quasi-assurée du Sénat rend les choses plus difficiles pour un président de gauche... Et, après tout, étaient actées à la fin du mandat « les modifications que j'estime nécessaires » et qui, par un curieux détour, allaient pour beaucoup aboutir sous l'impulsion de son dernier Premier ministre ; je n'irai pas jusqu'à dire que cette relation ait été déterminante !