

LE DROIT DE DISSOLUTION SOUS LA VEME REPUBLIQUE : ESSAI D'ANALYSE D'UNE TOMBEE EN
DESUETUDE.

Victor-Ulysse Sultra*

Table of content/Table des matières

INTRODUCTION.....	153
1. UN EQUILIBRE COMPLEXE ENTRE RESPONSABILITE, LEGITIMITE ET POUVOIRS : LE REGIME EXORBITANT DU PARLEMENTARISME CLASSIQUE.	162
1.1. UNE JUSTIFICATION TRADITIONNELLE ORLEANISTE : UN POUVOIR LEGITIME, MAIS IRRESPONSABLE.	162
1.2. DES JUSTIFICATIONS ABERRANTES, MINEES PAR LE REGIME, N'AYANT PAS RESISTE A L'EPREUVE DU TEMPS.	164
1.2.1. <i>Une dissolution présidentielle pour rationaliser un Parlement indiscipliné ?</i>	164
1.2.2. <i>Une dissolution présidentielle pour résoudre les conflits institutionnels ?</i>	165
2. UNE PRATIQUE DE DISSOLUTION DIFFICILEMENT SYSTEMATISABLE : PREROGATIVE D'ARBITRE OU DE CHEF DE LA MAJORITE ?.....	166
2.1. LE PRESIDENT, ARBITRE INSTITUTIONNALISE OU ACTEUR POLITIQUE CHEF DE LA MAJORITE : LE MALAISE JURIDIQUE DU FAIT MAJORITAIRE.	167
2.1.1. <i>Un droit de dissolution fortement connoté par la pratique présidentielle</i>	167
2.1.2. <i>Une pratique présidentielle puissamment renforcée par le droit de dissolution</i>	169
2.2. SYSTEMATISER L'EXERCICE DE LA DISSOLUTION : QUEL EXERCICE POUR QUEL ACTEUR ET QUEL CONTEXTE ?	169
2.2.1. <i>Les dissolutions neutres politiquement — la figure de l'arbitre</i>	171
2.2.1.1. Une dissolution strictement encadrée — la figure du juge-arbitre.....	171
2.2.1.2. Une dissolution discrétionnaire — la figure du « bon père de famille ».....	171
2.2.2. <i>Les dissolutions politiquement intéressées — la figure de l'acteur</i>	172
2.2.2.1. Les dissolutions aux messages politiques forts — la figure du Peuple soutien du Gouvernement.	172
2.2.2.2. La dissolution politiquement faible — la figure du tacticien.....	173
CONCLUSION.....	174

* Doctorant en droit public, Institut de Recherche juridique de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Abstract

Believed to be one of the key features of the parliamentary system, dissolution seems to be the shadow of its former self under the French Fifth Republic. This paper endeavours to explain the causes and mechanism of this interest loss. Often reduced to the « inversion of the calendar » — namely the concurrence of the President's and MPs' term —, this paper argues, on the contrary, that this explanation fails to account for a number of relevant and significant facts, amongst which that the United Kingdom, Germany, and all parliamentary regimes, possess such feature without for all that dissolution being doomed. Moreover this explanation derives from a very French-minded prejudice : the President's role theorisation. Hence, this paper, tries to rather look for the causes leading to such analyses. Finally, the role of the French President questioned and put back into perspective, will allow for a broader and new systematisation of the dissolution's use, following different pure types of the dissolving authority.

Résumé

Symbole cardinal de l'histoire mouvementée du parlementarisme moderne, le droit de dissolution semble être aujourd'hui réduit à peau de chagrin en France. Ce travail entend examiner les raisons tenant tant au régime qu'au système constitutionnel français, qui permettent d'expliquer la déperdition d'intérêt pour un tel mécanisme. Alors que l'alignement du mandat du Président de la République sur celui des députés est souvent avancé pour expliquer cette perte d'intérêt pour la dissolution parlementaire en France, nous entendons ici mettre de côté une telle explication pour en chercher d'autres. En effet, cette lecture étonnamment restrictive trouve ses sources dans un inconscient bien français qui concerne, sujet aujourd'hui classique cependant, la place du Président de la République. Nous proposons ainsi de plutôt chercher les causes qui nous conduisent à de telles analyses. Enfin, la remise en question et la perspective critique sur cette place occupée par le Président aujourd'hui, en somme la figure qu'il présente, nous permettra en retour de systématiser cet usage selon des idéaux types de l'autorité qui dissout, selon un schéma encore inédit.

INTRODUCTION¹

Symbole cardinal de l'histoire mouvementée du parlementarisme moderne, le droit de dissolution semble être aujourd'hui en France cette peau de chagrin comme le recours pour excès de pouvoir que se plaisait à peindre Hauriou :

« Nous l'admirons encore de confiance, mais il est comme cette étoile temporaire des Gémeaux, que nous voyons dans le ciel, et dont l'exaltation lumineuse a peut-être disparu depuis des centaines d'années tellement elle est loin de nous. Nous l'admirons encore, et il n'est déjà plus, ou du moins, il n'est plus qu'une pièce de musée, un objet d'art délicat, une merveille de l'archéologie juridique »².

Nous entendons dans ce travail nous pencher sur les raisons tenant tant au régime qu'au système constitutionnels français qui permettent d'expliquer la déperdition d'intérêt pour un tel mécanisme.

Bien souvent la dissolution est présentée comme cette « arme » politique, cette reine du jeu d'échecs politique, par laquelle l'exécutif démet de leur pouvoir les parlementaires et organise de nouvelles élections. Cependant c'est une vision très moraliste du jeu politique et utilise une conception et un usage particuliers de la dissolution ; on dira plutôt que le droit de dissolution est la prérogative juridiquement garantie de faire avancer exceptionnellement le terme légal d'une législature pour procéder au renouvellement anticipé d'une (ou des deux) chambre(s) du Parlement, au moins et généralement la chambre basse. Ce droit peut être encadré, ou pas ; il est généralement à la disposition du chef du Gouvernement, ou dans de rares cas du chef de l'État. Les régimes juridiques du droit de dissolution sont ainsi très variables.

Plus précisément, d'un côté, en France, la Constitution dispose à l'article 12 que la prérogative de dissoudre l'Assemblée nationale est propre au Président de la République, qui en use *souverainement*, aux seules conditions formelles d'avoir entendu l'avis, écrit ou oral, du Premier ministre et des deux présidents de chambres ; et matérielles de n'être pas Président par suppléance, de n'avoir pas déclenché les pouvoirs de l'article 16 et de n'avoir pas dissout l'Assemblée moins d'un an avant.

¹ Nous tenons ici à remercier la Professeure Marie-Anne Cohendet pour son soutien dans la rédaction du cœur de ce travail. Nous tenons aussi à remercier bien sincèrement l'équipe de la RJES ainsi que les lecteurs du comité de lecture de la revue qui par leurs critiques et remarques pertinentes nous ont permis de progresser encore et d'améliorer ce travail. Nous remercions enfin toutes les bonnes âmes qui auront bien voulu relire ce modeste travail pour nous permettre de produire une réflexion plus claire encore.

² Note sous CE, 29 novembre 1912, *Boussuge*, Rec. Sirey, 1914.3.33.

D'un autre côté, le droit allemand dispose de deux mécanismes de dissolution du *Bundestag* (la chambre basse du Parlement allemand) : le premier pouvoir est du seul *Bundespräsident*, le Président de la République fédérale (art. 63/4 de la *Grundgesetz*, ci-après abrégé en GG) et l'autre du *Bundeskanzler*, le Chancelier de la République fédérale, chef du Gouvernement, (art. 68/1 GG). Le premier résulte du dispositif de rationalisation du Parlement. En effet l'article 63/4 de la *Grundgesetz* dispose que le *Bundespräsident* doit dissoudre le *Bundestag* (la chambre basse) si le poste de *Kanzler* est vacant et que le Parlement n'arrive pas à en désigner un nouveau. Le second est celui qui résulte de l'article 68/1 de la *Grundgesetz* qui permet la « dissolution de conflit »³ par le chef du Gouvernement, qui, après un vote de *défiance* par la chambre basse, peut demander au *Bundespräsident* de dissoudre le *Bundestag*. Mais cette fonction de « résolution des crises institutionnelles » a été détournée⁴ en 1972, par Willy Brandt, et en 1982 par Helmut Kohl, qui ont demandé un vote de défiance à leur propre majorité pour pouvoir bénéficier de circonstances politiques plus favorables à leur réélection. Cette pratique du droit de dissolution est déjà beaucoup plus proche de celle, très classique, du parlementarisme à l'anglaise : la dissolution de confort.

Enfin, le régime du droit de dissolution au Royaume-Uni est complexe, mais une loi de 2011 (*Fixed-Term Parliaments Act*) est venue restreindre et formaliser la coutume constitutionnelle. En effet sous son empire, le droit de dissolution appartient au Premier ministre qui ne peut en faire usage qu'après un vote de défiance ou après avoir réuni l'assentiment des 2/3 des Communes (cas de 2017 et de 2019). Avant cela, c'était une *Royal prerogative* dont la responsabilité était endossée par le Premier ministre, qui après un vote de défiance pouvait demander la dissolution de la Chambre au Souverain, qui y était tenu sauf à appliquer les *Lascelles Principles*⁵.

Les statistiques historiques sont instructives pour voir la déperdition d'intérêt pour la dissolution que l'on peut constater en France : depuis vingt ans, cet outil n'a pas été utilisé une seule fois, là où, les vingt années précédentes il en avait été fait trois fois usage (1981, 1988, 1997), et les vingt précédentes deux fois (1962, 1968). Depuis 1958, les Communes anglaises

³ Dite encore « Victorienne », ou de combat.

⁴ Voy., en ce sens : *Bundesverfassungsgericht*, 16 février 1983, tome 62, 2 BvE 1/83, qui encadre cette pratique.

⁵ Cette doctrine, publiée dans des colonnes du *Times*, le 2 mai 1950 sous le pseudonyme de *Senex*, était le fait de Sir Alan Lascelles, alors secrétaire privé du Roi Georges VI. Elle dispose que le Roi ne pouvait refuser la dissolution que si trois conditions étaient cumulativement réunies : 1) le Parlement est vivant 2) les élections seraient nuisibles à l'économie et 3) un autre Premier ministre peut être trouvé dans le Parlement actuel.

ont été onze fois dissoutes (1959, 1966, 1970, 1974, 1974 bis, 1983, 1987, 2001, 2005, 2017 et 2019), et le *Bundestag* allemand trois fois (1972, 1982 et 2005).

On avance souvent l’alignement du mandat du Président de la République sur celui des députés pour expliquer cette perte d’intérêt pour la dissolution parlementaire en France. Nous entendons ici mettre de côté une telle explication pour en chercher d’autres, pour plusieurs raisons. Tout d’abord elle est très classique et relativement univoque : on n’invoque que cet unique facteur pour expliquer cette désuétude. Et c’est ainsi qu’à cet égard, elle nous semble insatisfaisante pour deux raisons. D’un côté, dans tous les régimes parlementaires classiques les deux organes sont élus ou nommés peu ou prou pour la même durée et aux mêmes dates. C’est le cas en Allemagne ou en Angleterre par exemple, et cela n’empêche ni ne condamne la possibilité effective d’une dissolution. Une telle lecture du droit de dissolution méconnaît ainsi la possibilité d’un désaccord pendant le mandat entre le Gouvernement, ou le Président et le Parlement, comme ce fut le cas en 1962 en France. Et d’un autre côté, il ne peut y avoir un lien de *cause à effet* entre les normes (le devoir-être,) et la réalité telle qu’elle existe (l’être)⁶. Ce n’est pas parce que les mandats sont alignés par le droit que *nécessairement* une cohérence politique entre les deux va émerger, qui à son tour expliquerait la tombée en désuétude du droit de dissolution. À ce titre, l’histoire américaine fournit de nombreux exemples où un Président élu en même temps que les députés et sénateurs, se retrouve avec des assemblées opposées à lui. C’est le cas de la réélection du Président républicain Eisenhower en 1956 qui se retrouve face à une Chambre et un Sénat démocrates, idem pour l’élection de Nixon en 1968 et celle de Bush père en 1988, et inversement pour le Président démocrate Bill Clinton qui se retrouve face aux deux assemblées républicaines lors de sa réélection en 1996. Leurs mandats sont pourtant, à ce moment-là, alignés, mais aucune relation de cause à effet entre l’élection de l’un et la couleur politique des autres n’est observable.

Ainsi, en expliquant la tombée en désuétude du droit de dissolution par l’alignement des mandats, on commet plusieurs erreurs : la première est de considérer que le droit de dissolution n’est utilisable qu’à des fins de conforter ou d’installer une majorité (1981-1988-1997), et qu’il ne peut servir pour autre chose (oubli donc de l’exemple de 1962). Et c’est ainsi que, cet outil ne servant qu’à fabriquer une majorité, une fois cet objectif atteint par d’autres moyens (supposément l’alignement des mandats) il n’aurait plus d’utilité — dans cette vision du moins.

⁶ On pourra se référer au très classique texte de Kelsen à ce sujet cf. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. C. Eisenmann, Paris, Bruylant-LGDJ, 1999, pp. 86-100, particulièrement p. 86-87, 90. Cela n’empêche pas de pouvoir observer un effet fortement incitatif du droit, jusqu’à même pouvoir, par erreur, le confondre avec une causalité.

Ce point de vue est ainsi scientifiquement très contestable parce qu'il confond l'outil (la dissolution) et un de ses usages (constituer une majorité), en excluant de fait les autres (résoudre une crise, plébiscite...).

En outre cette vision détermine *a priori* que le cas de la dissolution de conflits est impossible, à cause de l'alignement. Or, aujourd'hui même en France, une motion de censure n'est pas chose impensable à l'Assemblée nationale, où la majorité affiliée « La République en marche » se délite un peu plus jour après jour. On peut, pour étayer ces possibilités factuelles, s'appuyer le cas complexe de la fin de mandat de Margaret Thatcher en 1990, partiellement mise en minorité dans son propre parti, qui a provoqué sa démission. En effet, lors d'un vote interne pour la présidence du parti conservateur au Parlement, elle n'a obtenu que 204 voix sur les 376 qui composaient sa majorité, loin des 326 nécessaires à toute majorité⁷. Le changement d'alignement entre le Parlement et le Gouvernement est ainsi tout à fait possible, et par là, la dissolution n'est pas *a priori* à exclure.

Au fond, cette analyse repose pour le cas français, en dernier ressort sur l'existence du fait majoritaire, à savoir l'alignement d'une majorité stable et disciplinée derrière un Premier ministre qui décide, lui, de céder le pas sur la fonction présidentielle. Or tous ces éléments sont de nature purement factuelle, accidentelle et historique, qui n'empêche ainsi pas, *en droit*, leur changement : la majorité peut cesser d'être disciplinée, le Premier ministre peut décider de clamer le pouvoir pour lui — d'appliquer la Constitution en somme... On voit ainsi que cette analyse ne se fonde pas sur des éléments de l'ordre du droit, mais de purs faits, changeants : Emmanuel Macron peut décider à tout moment de dissoudre l'Assemblée nationale et aucun pouvoir ni organe ne pourrait juridiquement s'y opposer. Le fait majoritaire peut disparaître comme il est apparu, mais le droit de dissolution restera.

Pour finir sur ce point, l'élément décisif d'un point de vue fondamental, c'est que cette lecture étonnamment restrictive trouve ses sources dans un inconscient bien français qui concerne, sujet aujourd'hui classique cependant, la place du Président de la République. Nous proposons ainsi de plutôt chercher les *causes* qui nous conduisent à de telles analyses : en somme pourquoi *voyons-nous* cette dissolution comme impossible ?

Enfin, une telle perte d'intérêt aurait aussi pu s'expliquer par l'histoire constitutionnelle française : l'arme de la dissolution, honnie, est souvent présentée comme ce symbole de

⁷ A. Williams, *UK Government and politics*, Oxford, Heinmann, 1998, p. 66.

l'arbitraire monarchique ; et non sans raison, car le régime actuel de la V^{ème} se souvient des errements de Charles X en intégrant l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut » qui introduisait un délai d'un an entre deux dissolutions, faisant ainsi référence aux deux dissolutions successives et traumatiques décidées par Charles X respectivement les 16 mai et 26 Juillet 1830. C'est l'expérience douloureuse de l'autre abus historique de ce droit, par MacMahon, le 25 Juin 1877 (crise dite du 16 mai) qui a fini par neutraliser le pouvoir de dissolution dans l'histoire du parlementarisme français, le Président de la République lui succédant, Jules Grévy, ayant renoncé à l'exercer.

Mais ce n'est pas le cas : la V^{ème} République a bien connu des épisodes de dissolution et en a fait un usage sinon normal, du moins utile. La dissolution du Législatif par l'Exécutif étant un élément essentiel à l'équilibre de tout régime parlementaire, particulièrement au sortir de la IV^e République, on peut s'étonner de sa tombée en désuétude et de la mince perspective de retour sur le devant de la scène qui s'offre à lui pour les prochaines années.

Ce qui rend ces questions particulièrement importantes, c'est que le droit de dissolution est central dans l'analyse de la V^{ème} République. Lors des ébauches de sa rédaction, Roger Pinto déclare le fait de donner la dissolution comme pouvoir propre au Président « contraire à tous les précédents fournis par les régimes parlementaires », ce qui « détruit le caractère parlementaire du régime »⁸. La définition et la nature de la V^{ème} seraient ainsi en jeu dans la dissolution. Or, on entend traditionnellement la V^{ème} République comme le régime politique de la France organisé par sa Constitution, adoptée le 4 octobre 1958, telle qu'elle résulte de ses 24 révisions. La V^{ème} République est un régime *parlementaire* : le Gouvernement (l'Exécutif) est *lié*, tant pour sa *légitimité* (le fait que son pouvoir émane d'une décision du peuple — l'élection des députés) que pour sa *responsabilité* (le fait que son mandat puisse être écourté pour des raisons purement politiques) au Parlement (le Législatif). Il est responsable devant le Parlement : ce dernier peut le démettre (motion de censure de l'article 49 al. 2 de la Constitution) entraînant sa démission automatique (article 50 de la Constitution). Il tire sa légitimité démocratique du Parlement puisque c'est ce dernier qui le met en place par la motion de confiance indispensable à tout Gouvernement (art. 49 al. 1 de la Constitution). Cependant c'est un parlementarisme rationalisé : le Gouvernement dispose de larges pouvoirs pour contraindre le Parlement (comme le vote *forcé* des lois de l'article 49 al. 3 de la Constitution, contraignant le Parlement à, soit adopter le texte tel quel, soit à censurer le Gouvernement ; ou

⁸ Disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1958/08/20/m-roger-pinto-l-absence-de-contreseing-pour-la-dissolution-est-extremement-grave_2301236_1819218.html, consulté le 10 octobre 2020.

le contrôle de l'ordre du jour de l'article 48 de la Constitution, ou encore le vote bloqué de l'article 44 al. 3 de la Constitution) et limiter l'instabilité gouvernementale (la motion de censure doit recueillir une majorité absolue des membres de l'Assemblée).

Cependant la V^{ème} République évolue dans un système — c'est-à-dire une pratique — *présidentialiste* où, *de fait et contre le droit*, le Président de la République a une fonction prépondérante dans la vie politique : il est le chef de la majorité *de fait* et la seule source de responsabilité *réelle* du Gouvernement⁹. Cependant il faut noter que le Président de la République étant *irresponsable* à l'occasion de son mandat tant civilement, pénalement (art. 67 de la Constitution), que *politiquement* (pas de mécanisme ordinaire de mise en jeu de sa responsabilité politique, uniquement le déclenchement de la procédure de la Haute-Cour qui ne concerne pas les actions faites dans le cadre de ses fonctions...), ses pouvoirs très étendus posent problème dans une démocratie où tout pouvoir doit être *contrôlable*, ou *limité*¹⁰.

C'est ce que la Professeure Marie-Anne Cohendet appelle l'équilibre légitimité-responsabilité-pouvoirs¹¹. S'inspirant notamment des travaux de Léon Duguit¹², elle propose de comprendre que la théorie classique de la démocratie veut que le pouvoir ne soit donné qu'à des organes légitimes et responsables, et *vice-versa* qu'un organe légitime et responsable soit puissant. Elle entend par légitimité et responsabilité deux choses très précises et loin des débats métaphysiques auxquels ils peuvent conduire. Pour notre propos, nous en reprendrons les définitions et entendrons par légitimité démocratique le fait qu'un organe ou une décision soit imputable au Peuple. Cette imputation peut être directe, dans ce cas c'est le Peuple directement qui décide (par le référendum ou les élections directes), ou indirecte et dans ce cas ce sont les représentants eux-mêmes élus par le Peuple qui décident (par exemple la loi parlementaire ou la décision du Président de dissoudre l'Assemblée). La légitimité ainsi entendue est une condition démocratique largement admise par toute la doctrine constitutionnelle.

⁹ C'est-à-dire que les seuls désaveux véritables qu'un Gouvernement peut recevoir ne viennent pas du Parlement, mais du Président. On trouve des exemples clairs de cette responsabilité dans les remaniements ministériels ainsi que la fonction dite de « fusible » du Premier ministre à travers laquelle le Président pour se sauver face à l'insatisfaction populaire marque son mécontentement en son Premier ministre et le congédie (on parlerait d'ailleurs plus adéquatement de paratonnerre).

¹⁰ Nous excluons ici la responsabilité pénale internationale qui pourrait résulter d'une mise en accusation devant la Cour Pénale Internationale, cette dernière étant à tous égards extraordinaire et ne pouvant raisonnablement être prise en compte dans une étude de la responsabilité constitutionnelle quotidienne du chef de l'État français.

¹¹ On se rapportera par exemple à : *Légitimité, responsabilité, pouvoirs, actes du colloque franco-italien de Paris*, M.-A. Cohendet et A. Lucarelli (dir.) à paraître aux éditions L'Harmattan en 2020. Ou encore à : M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ-Lextenso, coll. Cours, 4^e éd. Sept 2019, p. 164 sq.

¹² Cf. *infra*.

La responsabilité est une condition plus délicate, à la fois par la complexité phénoménologique à l'identifier (qu'est-ce ?), que par sa variance empirique (les Constitutions la mettent-elles toutes à l'œuvre ?). La Professeure Marie-Anne Cohendet retient, dans les traces de Léon Duguit, une conception classique de la responsabilité politique, centrée autour du concept de contrôle. Deux grandes questions, qui se subdivisent elles-mêmes chacune en deux autres, sont à poser : *qui* contrôle et *comment* il contrôle ? Ce contrôle des organes du pouvoir peut être exercé directement par le Peuple ou par d'autres organes eux-mêmes élus et/ou contrôlés directement par le Peuple. D'un autre côté ce contrôle peut résulter dans une mise en jeu de la responsabilité ou se réaliser par une coopération nécessaire des organes qui peuvent ainsi négocier et se contraindre mutuellement.

Qui ?

Ce contrôle des organes institués peut être exercé par le Peuple lui-même, si l'action politique de ces organes est très régulièrement soumise à l'appréciation du Peuple (par exemple pour les Représentants aux États-Unis d'Amérique : leur mandat étant très court, deux ans, on considère qu'ils sont contrôlés directement par le Peuple en quasi-permanence). Dans la seconde option, il est exercé par d'autres organes légitimes qui en ont la *libre* appréciation.

Comment ?

Quand ce contrôle est exercé non pas par le Peuple directement, mais par d'autres organes légitimes, deux options sont possibles : soit ce contrôle se fonde sur la possibilité de se « détruire » mutuellement (séparation « souple » des pouvoirs), soit sur celle de devoir collaborer mutuellement (séparation « stricte » des pouvoirs).

Dans le premier cas, on parlera de responsabilité politique *stricto sensu*, que l'on entend comme le fait de pouvoir écourter un mandat ou une fonction pour des raisons simplement politiques. L'exemple canonique de ce contrôle étant la motion de censure : aucune condition de fond n'est normalement requise, le simple manque de confiance de l'assemblée parlementaire en question suffisant à renverser le Gouvernement, et donc à le démettre et à en écourter l'exercice. C'est notamment ce qui la distingue de la procédure *d'impeachment* puisque cette dernière ne peut être déclenchée que pour un certain nombre d'actions pénalement prohibées, c'est une procédure politico-pénale et la simple défiance du Congrès n'est pas suffisante¹³. Mais si cette responsabilité généralement se comprend à partir du concept de

¹³ Article 2, Section 4 de la Constitution des États-Unis d'Amérique : « Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs fonctions sur mise en accusation et condamnation

contrôle — issu des réflexions de Montesquieu sur le pouvoir¹⁴ — elle ne se confond pas avec lui.

Pour montrer encore mieux cette distinction entre contrôle et responsabilité, on peut prendre l'autre version du contrôle des organes entre eux qui ne requiert pas la possibilité de la démise des organes entre eux, mais demande leur collaboration. Cette collaboration se signe, dans le texte constitutionnel, par l'entrelacement des compétences des organes de manière à ce qu'une politique complète ne puisse être effectivement mise en œuvre sans la collaboration active des organes — et ainsi assurant leur entre-contrôle. C'est ce qu'on appelle classiquement la séparation « stricte » des pouvoirs¹⁵ : par exemple aux États-Unis d'Amérique le droit de véto du Président et le contrôle budgétaire de l'Exécutif par le Congrès¹⁶ assurent que respectivement l'Exécutif et le Législatif doivent collaborer pour mettre en œuvre leur politique — sous la menace d'un véto d'un côté et du refus du budget de l'autre.

C'est ainsi, dans cette théorie de la démocratie, la combinaison d'un organe légitime et responsable, ou contrôlé, qui rend démocratiquement acceptables et nécessaires ses pouvoirs. Un pouvoir illégitime démocratiquement n'a pas de mandat qui émane de la volonté populaire, ses pouvoirs doivent ainsi être strictement limités pour ne pas usurper une décision qui doit revenir au Peuple — c'est le cas par exemple des juges. Un organe légitime, mais irresponsable expose le risque d'un abus de ses pouvoirs et d'un détournement de ses fonctions : ses pouvoirs doivent être strictement *encadrés* par ceux d'autres organes pour éviter qu'il n'en abuse. Enfin un organe légitime et responsable doit avoir des pouvoirs étendus, ce serait autrement refuser au Peuple son autonomie que la démocratie doit garantir. Voilà l'équilibre légitimité-

pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs. » Disponible en français : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/us1787.htm>, consulté le 10 octobre 2020.

¹⁴ On se rapportera au très classique extrait de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Nourse, 1772, Livre XI, Chapitre IV.

¹⁵ Pour compléter et affiner ce point on se rapportera à la désormais très classique et historiquement marquante analyse de la séparation des pouvoirs par le Professeur Michel Troper : « Les classifications en droit constitutionnel », in *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, Léviathan, 1994, pp. 250-262.

¹⁶ Pour les deux : article 1, section 7 § 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique : « Tout projet de loi adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat devra, avant d'acquérir force de loi, être soumis au président des États-Unis. Si celui-ci l'approuve, il le signera ; sinon il le renverra, avec ses objections, à la chambre dont il émane, laquelle insérera les objections in extenso sur son procès-verbal et procédera à un nouvel examen du projet. Si, après ce nouvel examen, le projet de loi réunit en sa faveur les voix des deux tiers des membres de cette chambre, il sera transmis, avec les objections qui l'accompagnaient, à l'autre chambre, qui l'examinera également de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi. En pareil cas, les votes des deux chambres seront acquis par oui et par non, et les noms des membres votant pour et contre le projet seront portés au procès-verbal de chaque chambre respectivement. Tout projet non renvoyé par le président l'avait signé, à moins que le Congrès n'ait, par son ajournement, rendu le renvoi impossible ; auquel cas le projet n'acquerra pas, force de loi. » Disponible en français : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/us1787.htm>, consulté le 10 octobre 2020.

responsabilité-pouvoirs explicité. Ce cadre d'analyse servira par la suite pour évaluer la place et le caractère démocratique de la dissolution sous la V^{ème} République.

En effet la dissolution constitue aussi un très bon exemple de responsabilité politique : écourter le mandat des députés, c'est assurer leur responsabilité politique. Or, savoir *qui* a le droit de dissoudre est une question centrale, comme on vient de le voir, pour en analyser le caractère démocratique, ou non. En effet, la dissolution est un pouvoir très important dans toute démocratie représentative, et pour comprendre le fonctionnement, il est souvent utile de s'intéresser à sa naissance. C'est avec perspicacité que Duguit¹⁷ s'y aventure, en remarquant que la naissance du droit de dissolution au profit du Premier ministre se trouve dans un adage on ne peut plus absolutiste, *The King can do no wrong*. Et Duguit d'en conclure que dans l'ancien droit parlementaire anglais (essentiellement avant 1801), le Roi était, du fait de cet adage, irresponsable. En effet, affirmer que le Roi ne peut mal faire, c'est nécessairement conclure par voie de conséquence que l'on ne peut engager sa responsabilité, politique, pénale ou civile puisque ce serait admettre qu'il a mal fait — la faute étant un élément essentiel de la responsabilité dans la culture juridique de l'époque¹⁸. Cependant si le Roi lui-même ne peut mal faire, il peut être mal conseillé¹⁹, et c'est à l'encontre de ces conseillers que la première procédure de sanction individuelle, *l'impeachment*, a été pensée. Sauf que le Conseiller accusé, ne pouvant exciper d'une décision royale qui serait elle-même fautive pour justifier son action fautive puisque le Roi ne peut mal faire, est conduit à exercer seul le pouvoir puisqu'il est le seul responsable. D'où la conclusion que tire Duguit pour les régimes parlementaires : « là où est la responsabilité, là est le pouvoir »²⁰.

On voit ainsi que le fonctionnement du droit de dissolution tient tant des prérogatives juridiquement garanties par les textes — le régime — que par son insertion dans le contexte social, et surtout politique — le système — : les structures non-textuellement prévues, les perceptions sociales, les consensus politiques et la rhétorique utilisée pour justifier, expliquer

¹⁷ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, t. II, 1923, 2^e éd., p. 813-814.

¹⁸ S'il a pu y avoir une objectivation progressive de la théorie de la responsabilité, il semble hautement contestable de la faire remonter au droit parlementaire anglais. De plus, la dissolution est toujours considérée, et à tout le moins à l'époque, comme le moyen de sanctionner une *faute* politique qui se confond avec la confiance de la majorité. La faute politique, c'est trahir la confiance de sa majorité, autrement dit.

¹⁹ On notera une proximité d'avec la thèse du droit administratif comme droit de l'imposture développée par A. Kojève : l'État, au regard de son droit propre, ne peut mal faire, ce n'est que ses fonctionnaires qui peuvent commettre des erreurs, et par là cesser le « fait de l'État » pour « faire le leur » : voy., A. Kojève, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, rééd. 2007, §50.

²⁰ L. Duguit, *op. cit.*, p. 832.

et communiquer la dissolution²¹. Pour comprendre le fonctionnement du droit de dissolution il faudra ainsi aller voir comment on *use* de ce pouvoir : les *raisons* de dissoudre sont déterminantes pour comprendre ce qu'il en est. Il faudra donc aussi *systematiser* l'usage de la dissolution.

Comprendre pourquoi cet outil est tombé en désuétude c'est chercher les raisons internes et externes au droit qui ont conduit à une telle neutralisation. Or, si la V^{ème} République connaît un droit de dissolution au régime exorbitant du parlementarisme classique, réalisant un équilibre complexe entre responsabilité, légitimité et pouvoirs (1), cet équilibre est définitivement compromis dans la pratique, le droit de dissolution devenant difficilement systématisable : prérogative d'arbitre ou de chef de la majorité (2) ?

1. UN ÉQUILIBRE COMPLEXE ENTRE RESPONSABILITÉ, LÉGITIMITÉ ET POUVOIRS : LE RÉGIME EXORBITANT DU PARLEMENTARISME CLASSIQUE.

Pour comprendre comment fonctionne le régime — à savoir le dispositif créé par les normes constitutionnelles —, il faut d'abord s'attacher à étudier le fondement et la justification d'un tel droit au profit du seul Président, logés dans la tradition orléaniste (1.1); pour comprendre ensuite que malgré de nouvelles justifications, cette théorie présidentielle n'a pas tenu l'épreuve du temps (1.2).

1.1. Une justification traditionnelle orléaniste : un pouvoir légitime, mais irresponsable.

Alors que, comme on l'a vu, en régime parlementaire, la responsabilité doit suivre le pouvoir (légitime), on peut s'étonner qu'une telle prérogative ait été laissée à la seule appréciation du Président de la République.

Duguit propose de voir, dans le dispositif « vote de défiance/demande de dissolution par le Premier ministre au Souverain/dissolution par le Souverain » un double lien de légitimité du Gouvernement : devant le Parlement et devant le Souverain, trait typiquement orléaniste²². En effet, après une mise en jeu de sa responsabilité devant le Parlement, le Premier ministre est censé démissionner, sauf qu'il peut s'en retourner vers le Souverain pour lui demander de lui

²¹ Pour cette distinction, que nous reprenons ici, on pourra utilement se rapporter à O. Duhamel, *Les démocraties (régimes, histoire, exigences)*, Paris, Seuil, 1993, *passim*.

²² L. Duguit, *op. cit.*, p. 814.

réitérer malgré tout sa *confiance* et de faire trancher le litige qui les opposent par le peuple en dissolvant le Parlement. Ainsi, conférer la *prérogative de dissoudre le Parlement* au chef de l'État c'est *en réalité* disposer d'un second lien de *légitimité* (et donc par extension aussi de responsabilité : le parallélisme des compétences implique que si le Souverain a le pouvoir de le maintenir en fonction, il a aussi le pouvoir de le démettre).

C'est d'ailleurs le dispositif retenu sous la V^{ème} : le Président étant élu, *a fortiori* au suffrage universel direct depuis 1962²³, il est *légitime*, même s'il est irresponsable. Et c'est ainsi qu'on rationalise traditionnellement cette *prérogative exorbitante* du droit commun parlementariste : le Président de la République étant légitime, il peut avoir la *prérogative* d'engager la responsabilité *politique* de *toutes* les institutions *politiques* constituées devant le Peuple. En effet, après une dissolution de l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'ayant plus d'Assemblée nationale devant qui être responsable n'est plus un Gouvernement de plein exercice : il ne peut plus faire légiférer, n'est plus responsable et c'est ainsi que traditionnellement on réduit, pour les Gouvernements démissionnaires ou démis, leurs pouvoirs à celui d'expédier les affaires courantes. Étant donné que la composition de la nouvelle chambre n'est pas connue avant les élections, il est impossible de savoir quelle majorité la composera pour soutenir le Gouvernement. Par voie de conséquence, dissoudre le Parlement c'est engager la responsabilité politique tant du Gouvernement indirectement (qui risque la censure s'il ne réunit pas la majorité après l'élection, comme ce fut le cas en 1997) que de l'Assemblée nationale, directement, qui est renvoyée devant les électeurs.

Dans cette interprétation stricte d'un Président *légitime*, même si irresponsable, qui consulte l'autorité suprême en démocratie (le Peuple) pour savoir quelle est sa volonté pour le pays, l'équilibre entre *légitimité*, responsabilité et pouvoirs semble être respecté : le Président de la République semble ainsi n'avoir pas de pouvoir propre, si ce n'est celui de demander l'avis suprême du Peuple.

Cependant, le droit de dissolution n'est pas toujours utilisé à cette fin, très noble, et constitue une arme redoutable du combat politique dont la pratique peut dévier des idéaux démocratiques par le système parajuridique de contraintes politiques qu'elle crée.

²³ Question qui a donné lieu, entre autres... à une dissolution du Parlement hostile à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct !

1.2. Des justifications aberrantes, minées par le régime, n'ayant pas résisté à l'épreuve du temps.

En effet en réinsérant le droit de dissolution dans son régime plus vaste, on se rend compte qu'une structure émerge, et a émergé historiquement, qui fait obstacle à ce que cette interprétation stricte du rôle présidentiel ait été effectivement appliquée : le fait majoritaire. En effet, si l'on a pu comprendre le droit de dissolution du Président comme un élément du parlementarisme rationalisé (1.2.1), ou encore comme l'outil classique de résolution des crises institutionnelles (1.2.2), c'est à chaque fois à tort.

1.2.1. Une dissolution présidentielle pour rationaliser un Parlement indiscipliné ?

Une première justification nouvelle à cette arme exorbitante s'est trouvée dans l'indiscipline incorrigible du Parlement sous la IV^e République, qui a paralysé la bonne marche des institutions politiques. La volonté des constituants a ainsi été de garder un régime parlementaire, mais en le rationalisant fortement : le gouvernement dispose d'une large palette d'outils pour contraindre la volonté du Parlement.

La dissolution a ainsi été présentée comme l'arme ultime, la bombe nucléaire, pour tenir quiet un Parlement. L'exaspération de la population française pour cette instabilité paralysante au sortir de la IV^e République fait de la dissolution alliée au scrutin majoritaire, dans un contexte d'une nouvelle récidive du Parlement dans ses vieux travers, une arme puissante qui menace la classe parlementaire de la perte de ses sièges.

Cependant, la majoritarisation²⁴ de la vie politique a rendu inutile le recours à la dissolution pour ces motifs. En effet il ne s'est pas trouvé une seule fois où le Gouvernement ne s'est pas trouvé une majorité stable et disciplinée pour le soutenir²⁵. Par des mécanismes extra-constitutionnels le Parlement s'est autorationalisé, et le droit de dissolution perd ainsi le fondement qu'il pouvait avoir dans le parlementarisme rationalisé. On notera cependant qu'il a été de nouveau brandi en 2014 par le Président Hollande, dont une partie de la majorité a tenté de fronder contre le Gouvernement Valls²⁶.

²⁴ À savoir le fait que de façon systématique le Gouvernement trouve une majorité disciplinée pour toute une législature, et que cette dernière concorde avec la majorité exprimée à travers l'élection du Président de la République.

²⁵ À l'exception notable de 1962, cas sur lequel nous reviendrons dans le paragraphe suivant.

²⁶ Entretien de François Hollande au *Nouvel Observateur* du 11 septembre 2014.

Si le risque reste toujours possible d'une dislocation de la majorité, il semble cependant peu probable que cela se produise. De plus cette prérogative est hautement contextualisée dans un Parlement éparpillé. Elle devient largement abusive dans le cadre d'un Parlement soumis au Gouvernement. Ce fondement est ainsi à écarter.

1.2.2. Une dissolution présidentielle pour résoudre les conflits institutionnels ?

Pour voir si le droit de dissolution présidentiel peut être compris comme un outil de résolution des crises institutionnelles, on peut prendre les exemples, très éloquents, des dissolutions de 1981, 1988 et 1997, pour en analyser des raisons et les comparer avec celle de 1962. Naturellement ces quatre dissolutions sont valides d'un point de vue du régime constitutionnel : les conditions nécessaires ont été systématiquement respectées. Cependant on peut tenter d'analyser le cas de 1962 comme paradigme d'une dissolution « classique », ou de « crise institutionnelle »²⁷. En effet le Gouvernement propose une réforme constitutionnelle pour que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct. L'opposition du Parlement est très vive, portée notamment par Gaston Monnerville, Président du Sénat, qui s'est organisée et parvient malgré les lourds obstacles²⁸, à renverser le Gouvernement par une motion de censure devant l'Assemblée nationale. Comme la tradition constitutionnelle orléaniste le propose, le Gouvernement se retourne vers le Président de la République pour savoir s'il a encore sa confiance, ce à quoi le Président de la République, Charles de Gaulle, répond par l'affirmative et dissout l'Assemblée nationale pour que le litige soit porté devant le Peuple. Ce dernier tranche et renvoie une majorité forte au Gouvernement, qui peut donc mener à bien sa réforme constitutionnelle. Il semblerait ainsi que dans le cas 1962 la dissolution ait été utilisée dans le cadre strict évoqué plus en haut.

Cependant en 1981 et 1988 la dissolution est utilisée d'une bien autre manière par François Mitterrand : fraîchement élu et ayant pour partenaire institutionnel une Assemblée nationale qui lui est opposée, il n'attend pas de proposer un Gouvernement, et qu'il se fasse censurer pour dissoudre. Il dissout immédiatement l'Assemblée nationale pour bénéficier d'une large majorité qui lui soit favorable. Idem en 1988. Le cas 1997 est plus intéressant encore : le Président Chirac, sur les conseils du secrétaire général de l'Élysée, Dominique de Villepin, dissout une Assemblée nationale qui lui est pourtant globalement favorable, mais avec une

²⁷ Nous montrerons par la suite que ce n'est cependant pas le cas et qu'étaient déjà à l'œuvre les forces du fait majoritaire et de la présidentialisation.

²⁸ Nous l'avons rappelé : la motion de confiance et la motion de censure sont calculées de la même façon : les votes de défiance ont-ils la majorité absolue ?

présence trop importante de balladuriens — facteur possible d'instabilité. Il dissout ainsi une Assemblée nationale en espérant récupérer une majorité plus franchement chiraquienne. Cependant c'est un échec et il se retrouve à devoir assumer une cohabitation de 5 ans jusqu'en 2002. On voit bien que les deux paradigmes de dissolution ne sont pas les mêmes. Dans le cas de 1962 il semble s'agir pour le Président de la République de faire trancher un litige qui oppose éminemment le Gouvernement et le Parlement, le laissant en dehors de la relation politique (du moins en apparence), alors que dans les cas 1981-88-97 il s'agit de la relation *directe* du Président à l'Assemblée.

Mais en creusant un peu le cas de 1962, on voit que même là, la dissolution est plus trouble. En effet le projet de réforme constitutionnelle était celui du *Président* lui-même et la motion de censure ne visait pas tant le *Gouvernement* que le *Président*, pour indirectement le *désavouer*. La dissolution de l'Assemblée nationale en 1962 n'est donc pas vraiment issue d'un conflit institutionnel que le Président demanderait au Peuple de résoudre, mais la déconfiture du Président à voir une Assemblée lui résister et le désavouer. Il ne s'agit donc plus de cette position neutre de constat d'un conflit institutionnel, comme dans le cas allemand de l'article 63/4 de la *Grundgesetz*, mais bien de la dissolution de *combat*, pour faire plier un Parlement résistant et faire passer de force une politique *personnelle* du Président. Plus marquant encore, cette lecture est congédiée par Charles de Gaulle lui-même, dans son discours de Bayeux de 1946. En effet, il disait déjà qu'en réalité le droit de dissolution devait revenir de droit au Président de la République, chef de l'État et de la Nation.

2. UNE PRATIQUE DE DISSOLUTION DIFFICILEMENT SYSTEMATISABLE : PREROGATIVE D'ARBITRE OU DE CHEF DE LA MAJORITE ?

Le *système* constitutionnel français, présidentialiste, a évolué. Si, au départ, le respect des institutions a été de mise, rapidement la torsion du texte a été monnaie courante : par exemple la théorie délibérément contraire au texte constitutionnel du « domaine réservé », montée de toute pièce par J. Chaban-Delmas pour le Président de Gaulle²⁹ ; ou encore la controverse de la signature des ordonnances où le Président Mitterrand a affirmé, encore une fois contre le texte constitutionnel, son pouvoir de ne pas *signer* des ordonnances validement

²⁹ On pourrait qualifier cette position de « délirante » en ce sens qu'elle ne s'appuie sur aucun élément constitutionnel formellement existant et n'émane que de l'esprit de ceux qui la défendent. La liste des pouvoirs du Président de la République dans les 19 premiers articles de la Constitution permet d'affirmer sans ambages que la Constitution ne réserve pas de « domaine » au Président. Le Président a des pouvoirs propres, très strictement délimités à l'article 19. Les autres sont ceux du Gouvernement ou du Parlement. Il ne fait cependant aucun doute que les Présidents exercent, de fait, une influence décisive sur ces domaines hors-cohabitation. Mais de là à dire que la Constitution leur réserve ces domaines... il s'en faut d'un grand saut (dans le vide juridique !).

prises par le Gouvernement³⁰. Il faut ainsi voir que pour approcher le droit de dissolution, dans son système, il faut étudier la figure du Président de la République selon qu'elle est simple arbitre institutionnalisée, ou bien un acteur politique, chef *de facto* de la majorité (2,1). Cette analyse permettra de systématiser enfin *l'exercice* du droit de dissolution (2,2).

2.1. Le Président, arbitre institutionnalisé ou acteur politique chef de la majorité : le malaise juridique du fait majoritaire.

On peut voir, d'abord, que la figure du Président et son analyse sont déterminantes pour le droit de dissolution (2.1.1), pour ensuite tenter d'expliquer en retour ce phénomène de présidentialisation du régime à travers l'exercice du droit de dissolution (2.1.2).

2.1.1. Un droit de dissolution fortement connoté par la pratique présidentieliste

Le régime constitutionnel de la V^{ème} République est très clair : l'article 5 de la Constitution dispose que le Président *arbitre* (quoi, entre qui, et comment ce n'est pas précisé). Or, un arbitre *ne saurait avoir un parti*³¹. Il ne peut participer à la vie politique sur le même mode que le Premier ministre ou les parlementaires, et de l'avis de de Gaulle lui-même :

« Le Chef de l'État (...) est un personnage impartial qui ne se mêle pas de la conjoncture politique et qui ne doit pas s'en mêler. Il est là simplement (...) pour que les pouvoirs publics fonctionnent normalement, régulièrement, comme il est prévu dans la Constitution. Il est un arbitre, il n'a pas à s'occuper de la conjoncture politique (...) »³².

On peut aussi avancer l'analyse de Prevost-Paradol un siècle auparavant :

« Ce surveillant général de l'État doit rester l'arbitre des partis et n'appartenir à aucun (...). Il ne perdra jamais de vue la nation, juge définitif des majorités et des ministères, et au moindre soupçon d'un dissentiment entre l'opinion et le pouvoir il enverra les partis en présence se pourvoir devant ce tribunal suprême afin qu'une prompt décision dissipe toute incertitude. »³³

On peut ainsi expliciter la fonction d'« arbitre » de l'article 5 de la Constitution : il s'agit d'arbitrer, non pas *ex nihilo*, comme un sage dans sa tour d'ivoire, ou comme un monarque souverain, mais bien *in concreto* dans la vie politique du pays. Élu relativement régulièrement et bien inséré dans la structure du pouvoir, le Président de la République, dans cette lecture,

³⁰ Le refus de signature et/ou de publication par le chef de l'État est un outil typique des régimes non démocratiques, ou en devenir autoritaire.

³¹ Et cela, malgré les théories douteuses d'un arbitre-acteur ou arbitres capitaines développées par les acteurs politiques intéressés.

³² Charles de Gaulle au Comité consultatif constitutionnel le 8 Août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 Octobre 1958*, La Documentation française, 1988, Vol. II.

³³ L.-A. Prevost-Paradol, *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy Frères, 1868, p.146.

offre un point de vue à la fois global et surplombant lui permettant d'évaluer la qualité du jeu politique et les éventuels dangers/points nécessitant une validation populaire. La dissolution pensée dans ce cadre est ainsi essentiellement la fonction de saisine d'une *autre* autorité pour trancher le litige en question. Il doit ainsi n'avoir de pouvoir autonome qu'en ce qui concerne le constat d'un litige institutionnel, pour saisir *ensuite* une autorité qui elle seule tranchera la question. C'est le cas de la saisine du Conseil constitutionnel (article 61/2 de la Constitution), du référendum (article 11 de la Constitution) et du droit de dissolution, comme indiqué plus haut.

Or la dissolution de 1962, qui se pare des atours de l'arbitre, n'est que le fait d'un aspirant chef de la majorité, dont on peut en avancer une preuve historique : le même de Gaulle affirmera par la suite, en conférence de presse le 31 janvier 1964 qu'« il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée toute entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui [...] ». Si la lecture rétrospective des événements est un exercice épistémologiquement très dangereux, la thèse ici défendue est soutenue par le projet avoué de Charles de Gaulle contenu dans son discours de Bayeux précité.

On voit dès lors que le Président prenant la place de chef du Gouvernement (mais la responsabilité en moins) va user de son pouvoir de dissolution non pas dans ce but neutre et démocratique de recourir au Peuple pour trancher un différend, mais dans cet objectif politicien³⁴ d'affirmer et de faire triompher son projet politique.

Les dissolutions de 1981 et 1988 perdent ainsi leur aspect choquant ou original parce qu'un *habitus* profond nous conduit à ne plus voir le Président comme l'arbitre qu'il est censé être, mais bien comme ce chef de la majorité qu'il est devenu. Il nous semble ainsi normal de penser que le Président est *légitime* à avoir une majorité parlementaire à ses côtés pour soutenir sa politique, si le Peuple le veut bien, alors même qu'il est censé, d'après le texte constitutionnel, n'avoir aucune politique à mener !

Dès lors, les tensions qui hantent le droit et l'exercice de la dissolution ne sont que l'expression de ce malaise caractéristique de la V^{ème} République : un régime parlementaire très rationalisé dans un système fortement présidentialisé.

³⁴ Qui, en soi, n'est pas blâmable, bien au contraire !, s'il s'accompagne, comme dans tout régime parlementaire, d'une *responsabilité politique*.

2.1.2. Une pratique présidentiale puissamment renforcée par le droit de dissolution.

Le droit de dissolution, loin de n'être que le sujet des *habiti* constitutionnels, a aussi contribué à les créer. En 1962 quand de Gaulle dissout l'Assemblée nationale rebelle, il s'agit bien d'une sanction politique qui, en retour, a construit une idée particulière. En effet, donner le pouvoir de dissolution au Président a conduit à considérer que l'Assemblée nationale n'est pas responsable devant le Peuple par la dissolution commandée par le Gouvernement, mais devant le *Président* — qui, lui, reste inamovible pendant son mandat — grâce à son droit de dissolution. Ce pouvoir de dissolution conféré au Président irresponsable a ainsi nettement contribué à faire en sorte que la majorité parlementaire se construise *autour* du Président et non plus du Premier ministre. Si la Constitution de la V^{ème} République avait été conforme au parlementarisme classique, en 1962 c'eût été le Premier ministre qui aurait engagé la responsabilité politique de l'Assemblée nationale devant le peuple, c'est *lui seul* qui aurait triomphé politiquement, et la majorité parlementaire lui aurait été inféodée, ce qui est normal en régime parlementaire. Or cette prérogative a été confiée au Président de la République, neutralisant ainsi dans la pratique le pouvoir du Premier ministre et détruisant *de facto* tout pouvoir de contrôle du Parlement sur la politique nationale puisqu'en cas de désaccord sur la politique à mener, le Président n'a qu'à dissoudre et rester en place³⁵. Le déséquilibre entre les pouvoirs se fait ainsi patent.

On peut ainsi voir comment, dans l'histoire constitutionnelle française, des usages divers ont été faits de la dissolution de l'Assemblée nationale. Or il semble qu'à chaque type d'utilisation correspond un type d'organe dissolvant.

2.2. Systématiser l'exercice de la dissolution : quel exercice pour quel acteur et quel contexte ?

Il est intéressant de se pencher sur la systématisation proposée par la doctrine du droit de dissolution. Classiquement et généralement ce droit est divisé selon deux usages : la dissolution de combat, ou victorieuse, et la dissolution de soutien, ou de confort³⁶.

La doctrine propose ainsi de tout subsumer sous ces deux catégories, la première renvoyant à l'existence d'un conflit entre différents pouvoirs et la seconde à une tactique politique pour étoffer une majorité déjà constituée. Par exemple certains auteurs proposent de

³⁵ Il s'agit dès lors d'une arme dont le fonctionnement est essentiellement *dissuasif*, dans son exercice elle peut se révéler aussi dangereuse pour un Président sans majorité comme ce fut le cas en 1997.

³⁶ Voy., *inter alia* M.-A. Cohendet, *op. cit.*, p. 265.

voir la dissolution de 1981 comme une dissolution victorienne anticipée³⁷ ; d'autres, même s'ils reprennent la division combat/soutien, classent celles de 1981 et 1988 dans celle de soutien sous l'intitulé « promotion d'une majorité parlementaire »³⁸. D'autres avancent une division entre une dissolution « se soumettre ou se démettre » (de combat), référendaire et tactique (diversion politique)³⁹. Enfin, la systématisation la plus complète propose de voir cinq types d'utilisation de la dissolution : la dissolution punitive (1962), référendaire (1968), d'alternance (1981, 1988), tactique (1997) et enfin dissuasive (1976-81 pour protéger les Gouvernements Barre ; ou encore 2014 pour protéger le Gouvernement Valls)⁴⁰.

Cependant ces systématisations, si elles sont bien cohérentes et efficaces ne font pas le lien — dont nous avons montré la pertinence plus haut — entre la typologie de dissolution et la figure de l'organe qui dissout. Il s'agit ainsi essentiellement de distinguer les types de figures qui peuvent recourir à la dissolution.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un point lexical s'impose. La langue française ne dispose pas de groupe nominal compact et élégant pour désigner l'autorité qui détient le droit de dissolution. Or il est central de pouvoir désigner ce fait-là, dont le nom du porteur peut varier (Président, Roi, Premier ministre, Chancelier, Gouvernement parfois). L'option choisie ici n'est pas d'une élégance consommée, mais a l'avantage de désigner précisément l'objet que nous entendons étudier sous son aspect le plus pur : l'organe constitutionnellement doté du pouvoir de dissolution. Nous proposons de l'appeler « le dissolvant ». Nous prions le lecteur de bien vouloir pardonner cette indélicatesse faite à la langue française, mais il nous a semblé pertinent de parfois savoir refuser à l'élégance ce que l'on doit à la précision scientifique.

Nous proposons tout d'abord une *summa divisio* pour bien distinguer des fondements radicalement différents : la figure de l'arbitre (2.2.1) et celle de l'acteur politique (2.2.2), qui, en sous-main renvoie au caractère politiquement chargé ou pas de la décision.

³⁷ M.-A. Cohendet, *op. cit.*, *loc. cit.*

³⁸ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel*, Paris, Domat, 2016-2017, 30^e éd., p. 650 sq.

³⁹ C. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit constitutionnel*, Aix-en-Provence, Economica, 1985, p. 302-304.

⁴⁰ D. Chagnollaude, *Droit constitutionnel contemporain*, Tome II, Cours Dalloz, Paris, 2015, 7^e éd., p. 214-216.

2.2.1. Les dissolutions neutres politiquement — la figure de l'arbitre.

Dans ce premier cas le dissolvant, le fait non pour des raisons intéressées, mais pour des raisons « objectives », ou neutres. Il ne peut donc s'agir du chef du Gouvernement. Il peut disposer d'un pouvoir encadré (2.2.1.1), ou discrétionnaire (2.2.1.2).

2.2.1.1. Une dissolution strictement encadrée — la figure du juge-arbitre

Dans les cas de conditions strictes (ex. du Bundespräsident usant de l'article 62/4 de la Grundgesetz), le dissolvant agit plus comme une juridiction qui constate des éléments factuels et les fait suivre de la sanction appropriée, sans évaluer l'opportunité du mécanisme en son ensemble. Ce pouvoir, très encadré, enserré par des conditions aisément vérifiables, fait de son déclenchement un événement incontestable et fortement légitimé. Aisément contrôlable, il en rend les abus quasiment impossibles : pas de reconstruction d'une majorité derrière cet organe. C'est cependant, un outil crucial pour la stabilité démocratique du régime : les conditions de mise en œuvre sont — à notre connaissance — uniquement celles d'une crise politique aigüe (comme sous la IV^e République), offrant ainsi une échappatoire nécessaire et difficilement contestable à une situation politiquement bloquée.

2.2.1.2. Une dissolution discrétionnaire — la figure du « bon père de famille »

Dans ce cas, le dissolvant dispose de pouvoirs discrétionnaires. Il est censé agir dans l'esprit d'un « bon père de famille » qui, constatant un désaccord nuisible à la bonne marche des institutions, pèse l'opportunité d'une telle dissolution : c'est le cas décrit plus haut par Prévost-Paradol. Cette dissolution, par la liberté qu'elle laisse à l'organe en question, peut donc être mise en œuvre et être perçue comme légitime dans d'autres conditions que celles strictement de la crise politique aigüe : elle peut être perçue comme la remise directe de l'*imperium* au Peuple pour décider du futur de la Nation. Elle se rapproche à cet égard de la figure référendaire que l'on étudiera plus ensuite. La principale différence consistant dans l'engagement, ou non, du dissolvant pour une des solutions au problème soumis au Peuple. S'il y a engagement, la dissolution est référendaire au sens déterminé ci-après, si la consultation ne fait pas l'objet d'un engagement politique personnel, elle s'apparente bien plus à un sondage, pour demander l'avis du Peuple, sans prendre de parti.

Cette figure se rapproche, dans son esprit, de l'ancienne doctrine *Lascelles* par laquelle le Souverain britannique pouvait refuser une dissolution après une motion de censure si elle

n'était pas opportune (1— le Parlement était vivant, 2 — la dissolution serait trop coûteuse et 3— un autre Premier ministre pouvait être trouvé).

Cependant un pouvoir de dissolution qui n'est pas encadré dans des conditions strictes peut tendre, comme on l'a vu, à former la majorité autour de celui qui dissout et non autour du chef du Gouvernement.

2.2.2. Les dissolutions politiquement intéressées — la figure de l'acteur.

La question centrale ici est de savoir dans quel contexte est utilisée (ou brandie) l'arme de la dissolution. Le message politique peut être plus (2.2.2.1) ou moins fort (2.2.2.2).

2.2.2.1. *Les dissolutions aux messages politiques forts — la figure du Peuple soutien du Gouvernement.*

Le contexte de ce type de dissolution peut être critique ou non.

1) En cas de contexte critique, on peut parler de la figure du Gouvernement de combat. Il s'agit ici principalement de la dissolution dans son usage classique : une confiance refusée et le Gouvernement souhaite dissoudre le Parlement. Le contexte est important parce qu'il s'agit d'une véritable mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement sur sa politique puisqu'il entend demander au Peuple de *trancher le différend* qui l'oppose avec le Parlement pour déterminer la voie à suivre pour l'avenir du pays. Elle a donc un intérêt politique capital.

2) Mais la dissolution peut aussi venir à un moment non critique, auquel cas on peut parler de la figure référendaire. Cette dissolution fut pratiquée, par exemple, en 1968. En effet de Gaulle voulait, pour soutenir son projet contre la volonté du Parlement, passer par la voie du référendum, mais le Premier ministre Pompidou lui a suggéré de plutôt dissoudre l'Assemblée nationale. En effet, par le biais du suffrage majoritaire il suffit d'avoir le plus de votes pour détenir une majorité au Parlement, alors que l'adoption d'un texte par voie référendaire suppose qu'il soit accepté à la majorité absolue. Le Premier ministre Pompidou s'est ainsi montré être un fin manœuvrier : les conséquences de la dissolution furent un plébiscite parlementaire. Il ne s'agit donc pas tant de résoudre un conflit, ou d'équilibrer les pouvoirs parlementaires et gouvernementaux, mais de faire approuver, à travers l'élection d'une majorité favorable, un projet politique de fond. Ainsi cette dissolution, tout en étant politiquement très chargée (c'est en somme un engagement sur programme politique) n'est pas critique.

2.2.2.2. *La dissolution politiquement faible — la figure du tacticien.*

Cette dissolution, purement tactique, a un message politique relativement faible : celle qui, si elle est bien portée par un intérêt politique, ne constitue pourtant pas forcément un message politique *fort*. Déjà celle de 1968 était, dans son esprit, une dissolution tactique, pour éviter le recours pénible et risqué au référendum. Cependant son objectif étant tout à fait plébiscitaire, et son message politique ayant été déterminant pour la résolution des problèmes politiques, elle est plutôt une dissolution à forte intensité.

Plus classiquement c'est la dissolution dite d'alternance, ou encore celle « à l'anglaise ». Dans un cas comme dans l'autre la déclaration que constitue la dissolution n'est pas, en tant que telle, déterminante pour résoudre des problèmes politiques à l'ordre du jour.

1) Pour le cas de la dissolution d'alternance, la véritable décision populaire, dans le *système* présidentieliste, a été portée par l'élection du Président de la République⁴¹. Dès lors la dissolution devient logique et n'est pas perçue par le Peuple comme un désaveu, mais au contraire comme une nécessité pour respecter la volonté populaire de voir appliquer le programme présidentiel. Elle ne porte pas de sens politique distinct de l'élection présidentielle et n'est plus qu'une conséquence logique de cette dernière : elle est naturelle, voire inaperçue. Et ainsi, on ne la considère pas comme une « vraie » dissolution, mais simplement comme l'harmonisation du système politique, décision de rationalisation du fonctionnement des institutions qui ne porte pas de « vraies » conséquences. Comme on l'a vu, c'est en réalité tout autre chose, en ce que cela révèle *l'habitus* présidentieliste.

2) Les dissolutions dites « à l'anglaise », ou encore celles de Willy Brandt en 1972 et d'Helmut Kohl en 1982, purement tactiques et ne résultant d'aucune volonté politique générale, tendent surtout à profiter de conditions politiques favorables pour briguer un nouveau mandat sous de bonnes/meilleures auspices, c'est le cas aussi de 1997, malgré l'échec.

⁴¹ Nous insistons ici sur la nécessité de comprendre qu'il s'agit *uniquement* du *système* et non du *régime* politique. Si l'on suit le régime constitutionnel le Président de la République n'a pas à porter de programme politique. Cependant dans le *système* politique français c'est bien le cas.

CONCLUSION

On peut ainsi conclure de ces investigations que la tombée en désuétude du droit de dissolution est essentiellement due à son inutilité politique : avec une majorité disciplinée, nul besoin de la menacer. Or ce fait majoritaire, si ses effets ont pu être renforcés par l'alignement des mandats, prend sa racine dans bien d'autres facteurs qui ne s'y réduisent pas, et de très loin, comme on l'a vu.

Et c'est ainsi que l'explication de l'alignement des mandats pêche par myopie : elle confond la cause et la conséquence. C'est parce que la majorité est stable et disciplinée qu'elle ne se rebelle pas contre le Gouvernement rendant inutile sa dissolution, et non pas l'alignement des mandats (même s'il a pu renforcer le phénomène). Plus encore, ce n'est que parce que le fait majoritaire a été fort et longtemps observé et qu'il a pu se sédimenter, que l'alignement législatif formel des mandats s'est présenté comme une option naturelle et bénéfique, et non l'inverse.

Le droit de dissolution est particulièrement intéressant parce qu'il constitue un jeu à plusieurs acteurs, qui peut donc recevoir des lectures très différentes en fonction des relations entre les acteurs en question — ce que nous avons appelé « figures ». Il n'a pas été possible d'évoquer les contraintes structurelles qui pèsent sur la majorité parlementaire — les partis notamment, qui sont la cheville ouvrière de ce mécanisme de neutralisation du Parlement — mais elles sont évidemment déterminantes pour comprendre le système politique français actuel. Enfin, la référence omniprésente à la juridiction populaire ultime que viendrait solliciter l'organe qui dissout ne doit cependant pas leurrer, comme la figure du tacticien le montre : loin de toujours *servir* le peuple, elle peut s'en servir.

Ce système si particulièrement français étant désormais fortement ancré, les perspectives sont blêmes. Les Français sont habitués à aimer ou à haïr leur Président et à méconnaître leurs assemblées. Dans un sondage IFOP pour le Journal du dimanche du 10 août 2019, « les Français portent un regard peu amène sur leurs députés et leurs sénateurs (33 % de bonnes opinions seulement) », et beaucoup n'imaginent pas la charge de travail que représente un mandat parlementaire.

Enfin, il semble difficilement réalisable de modifier en profondeur le régime politique pour le régulariser : une présidentialisation du régime, impliquant nécessairement la restriction importante des pouvoirs présidentiels et une augmentation significative des pouvoirs *effectifs*

des assemblées, n'est pas au goût du jour⁴² ; et un retour à un régime parlementaire véritable implique l'abandon retentissant et non équivoque de cette inadmissible figure présidentielle irresponsable, pourtant si chère aux Français⁴³ ...

⁴² À l'exception du projet promu par F. Hollande, qui d'ailleurs, n'a pas reçu un accueil critique très positif voy., *Répondre à la crise démocratique*, Paris, Fayard, 2019, p. 69-79.

⁴³ L'élection présidentielle, si elle suscite toujours autant de passions, provoque toujours autant de rapides déceptions, sans que pour autant ce cycle immuable ne se solde par un changement de perspective sur cette élection... On pourra utilement se rapporter à P. Brunet, A. Le Pillouër, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La vie des Idées*, 4 octobre 2011. Disponible sur : <https://laviedesidees.fr/Pour-en-finir-avec-l-election.html> (consulté le [30 novembre 2020]).