
DU DROIT DE DISSOUDRE

LES

ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Est-il utile de parler bien longuement de la « légitimité du droit de dissolution » ? Cent fois la question a été posée ; cent fois il y a été répondu ; on hésiterait à y revenir, si, en France, en matière constitutionnelle, la controverse pouvait jamais être close.

Le droit de dissolution, s'est-on écrié, est un apanage de la Royauté, un symbole de la tyrannie. Mais, en régime républicain, ce renvoi en masse des représentants du peuple est une atteinte à la souveraineté nationale, une violation du principe de la séparation des pouvoirs. Que ce soit le fait d'un prince héréditaire, passe encore, mais qu'un chef d'Etat, tenant ses fonctions de ceux-là même qu'il entend révoquer, s'y hasarde, c'est l'ébranlement, c'est la fin du régime.

Je me bornerai à appeler en témoignage les plus grandes voix de la République : Jules Ferry, Waldeck-Rousseau et plus près de nous, André Tardieu et Léon Blum.

En 1884, à propos de la revision de la Constitution, Jules Ferry déclarait : « C'est une garantie pour la volonté nationale, une occasion pour le peuple, qui est le vrai maître, de trancher les conflits qui peuvent s'élever entre les pouvoirs auxquels il a remis sa délégation ». Et, à un interrupteur qui lançait « La dissolution est d'origine monarchique », il répondait : « Le régime parlementaire aussi ».

« La faculté de dissolution inscrite dans la Constitution, proclamait à son tour Waldeck-Rousseau, le 10 juillet 1896, n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme,

et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions ».

Il ne s'agit pas d'attenter à la volonté nationale, mais de l'interroger. On renvoie les représentants, mais on les renvoie devant le peuple, pour qu'il dise si c'est bien par ceux-là qu'il entend être représenté : « La dissolution des Assemblées n'est point, en définitive, un outrage aux droits du Peuple... c'est, au contraire, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts » (Benjamin Constant dans ses *Institutions Politiques*).

Je pense que sur ce point la cause est entendue.

Quant à une violation du principe de la séparation des pouvoirs, il faudrait s'entendre. En démocratie, les pouvoirs doivent être séparés, mais la véritable question est de savoir dans quelle mesure ces pouvoirs séparés seront appelés à collaborer. Aux Etats-Unis, où la Constitution interdit toute collaboration, la dissolution est inconnue. Mais d'autres précautions ont été prises contre ce que Waldeck-Rousseau appelait les excès du parlementarisme : législature réduite à deux années ; président muni de pouvoirs dont il use avec d'autant plus d'autorité qu'il est l'élu du suffrage universel ; Cour suprême, contrôlant la constitutionnalité des lois et susceptible de les annuler.

Mais là où il n'y a ni Cour constitutionnelle, ni pouvoirs présidentiels, où le mandat législatif s'étend sur plusieurs années, quatre, cinq, parfois six, il faut un contrepoids. Le régime de Cabinet est du reste, par essence, un régime de collaboration et de dépendance réciproque des pouvoirs. L'Assemblée pouvant par un simple vote renverser le ministère, la partie ne serait pas égale si le gouvernement ne pouvait, par un simple décret, renvoyer l'Assemblée.

Que faire d'une Assemblée qui se perpétuerait dans le désordre et la confusion ? Faudrait-il violer la Constitution pour la dissoudre ? Et à ceux qui appréhenderaient que la dissolution ne servit à la ruiner, ne peut-on répondre que les audacieux n'ont pas besoin de trouver les armes dont ils ont besoin dans les institutions qu'il prétendent détruire. La maladroite Constitution de 1848 n'avait pas prévu la dissolution. Louis-Napoléon n'en a pas été autrement gêné. Mais on a l'impression que ces hommes d'Etat, ces républicains dont j'ai cité les noms, ont, plus d'une fois, au cours de leur carrière, regretté de ne pouvoir en user pour un meilleur fonctionnement du régime.

En user, certes, mais à quelle occasion ? Quand pourra-t-on dire que l'usage en aura été régulier ? Problèmes délicats sur lesquels se sont penchés auteurs, historiens, publicistes.

On distingue généralement quatre cas : conflit entre le gouvernement et l'Assemblée ; question à soumettre au pays et sur laquelle il n'aurait pas eu à se prononcer ; gouvernement voulant fortifier sa majorité ; impossibilité de former un gouvernement durable.

Raisons valables, mais à notre sens d'inégale valeur. La dissolution est l'*ultima ratio*, la solution lorsqu'il n'y en a plus d'autres. Chaque fois qu'une difficulté peut se régler par la loi de la majorité, à l'intérieur de l'Assemblée, il n'y a pas lieu à dissolution. Un gouvernement peut vivre avec une majorité faible, si cette majorité est fidèle et constante. Le seul fait d'être mis en minorité ne peut justifier une dissolution, qui aurait pour effet, selon le mot de Gladstone, de « pénaliser » l'Assemblée. N'est pas plus admissible la dissolution que Prévost-Paradol appelait la dissolution royale, c'est-à-dire celle qui serait exercée dans l'espoir d'imposer une politique (la dissolution, même légale, ne doit pas être un coup de force, mais la possibilité donnée au pays de faire un choix) ni la thèse de Léon Blum qui, en 1931, réclamait la dissolution de l'Assemblée sous le prétexte qu'elle ne représentait plus le pays. « Il y a eu maldonne en 1928, disait-il, recommençons la partie ».

Mais qui jugera s'il y a eu maldonne, et au lieu de l'apaisement souhaité, quel risque d'agitation et de division !

Il n'est guère dans nos traditions — et cela est fâcheux — de consulter le pays sur des problèmes graves. Il semble même que l'usage s'établisse de considérer l'opinion comme négligeable. Et pourtant ! Je cite au hasard ces exemples d'hier et d'aujourd'hui : le peuple français admet-il d'abdiquer une part de sa souveraineté entre les mains d'un organisme supra-national ? Consent-il à n'avoir plus ni politique militaire ni budget de sa Défense, et à perdre le contrôle et l'usage de ses armées ? Il serait sans doute profitable et profondément démocratique de le lui demander. En provoquant des élections ? Je n'en vois pas l'utilité. Pour une réponse claire, il faut une question clairement posée. Je préférerais un referendum. « Il serait possible, disait déjà Pétion, en 1789, que le peuple se déterminât dans une opinion par des motifs personnels et étrangers au fond de la difficulté, qu'il conser-

vât ceux (les députés) auxquels il tiendrait toujours par ses sentiments d'amitié, d'affection, de confiance, quoiqu'ils ne fussent pas fondés dans leur prétention ».

De toutes ces raisons pouvant justifier la dissolution, une seule en réalité demeure : l'impossibilité où se trouverait l'Assemblée de former un gouvernement et de lui assurer une vie durable. L'œuvre essentielle de l'Assemblée, en régime parlementaire, est de « faire un gouvernement ». Jules Ferry en 1884, le rappelait fort opportunément : « Si elle ne le fait pas, elle met l'Etat en péril, elle nous mène à l'anarchie. »

Une Assemblée qui ne remplit pas sa tâche n'a plus qu'à disparaître.

*
* *

L'Histoire, la tradition, la doctrine parlementaire ne sont guère, chez nous, favorables à une dissolution, même ainsi limitée.

Notre pays ne s'est jamais débarrassé de l'esprit monarchique. L'esprit conventionnel n'en est, après tout, qu'une transposition. La France a guillotiné son roi, mais elle a gardé le souverain. Elle a changé sa personne, non pas sa nature. Elle a dans le sang la tradition d'un souverain unique, quelle qu'en soit la figure, homme ou Assemblée. Or, ce qui caractérise le régime parlementaire, ce n'est pas l'absence de souverain ou son effacement, ce n'est même pas le remplacement d'un organe souverain unique par des souverainetés dispersées, mais le fait que la souveraineté est exercée par trois organes : le Parlement, le Cabinet, le Chef de l'Etat. L'erreur date de 1793. Par un attrait irrésistible, nous avons toujours cherché, moins l'équilibre des pouvoirs que de placer les pouvoirs dans un seul organe. Si, en Angleterre, la dissolution paraît un acte aisé, c'est qu'il est normal de renvoyer un organe qui ne remplit plus son office : on comprend la résistance à la dissolution quand la souveraineté se confond avec l'Assemblée.

Entre les deux guerres, on parla beaucoup de dissolution ; on tomba d'accord, de Blum à Tardieu, pour estimer que l'usage pouvait en être repris : personne n'osa tenter l'expérience. Mac-Mahon servit d'excuse. Je n'y crois guère. Pourquoi pas Charles X ? Sans doute leurs dissolutions furent-elles de véritables coups

d'Etat, mais si l'on songe que l'une sert la République, les autres la Liberté, elles mériteraient qu'on leur fit meilleure figure.

La vérité est que n'a pas cessé de planer sur le régime cette superstition d'Assemblée dont je viens de parler. A cette question de principe vint s'ajouter une excuse d'application : la condition imposée par la Constitution de 1875 que la dissolution ne pût être prononcée par le chef de l'Etat que sur avis conforme du Sénat.

Les Constituants y virent une sauvegarde des droits du Parlement; Mac Mahon un appui contre l'Assemblée du suffrage universel. Mais pourquoi le Sénat se serait-il mêlé d'un jeu où il n'avait rien à gagner et tout à perdre ? Il ne se souciait guère d'arbitrer et d'être battu. Son sentiment, bien qu'implicite, fut si net, que personne ne le sollicita. Alexandre Millerand, en 1931, demandait que l'on fit disparaître de la Constitution ces mots : « après avis conforme du Sénat ».

* * *

En 1946, les Constituants ayant établi le gouvernement d'Assemblée n'envisagèrent la dissolution qu'avec méfiance. Ils pensèrent à Mac Mahon, sans doute, à Charles X, peut-être ; mais sûrement aux dissolutions répétées de la République de Weimar. Il advint ce que nous avons vu tant de fois. L'erreur d'hier leur cacha l'expérience du siècle. Il firent preuve de cet étonnant esprit de conservation dont témoignent volontiers les novateurs quand il s'agit de leurs innovations. Et de même qu'ils compliquèrent le mécanisme de la revision au point de faire perdre courage à ceux qui en prendraient l'initiative, ils rendirent la dissolution impossible.

Pas de dissolution, pendant les dix-huit premiers mois de la législature ; au delà de ce délai, la dissolution ne peut être prononcée que si, dans un « même espace » de dix-huit mois, deux crises ministérielles sont intervenues. Encore ne suffit-il pas que le gouvernement, de sa propre initiative, ait démissionné ou se soit disloqué ; ou même qu'il soit mis en minorité par un vote régulier. Il faut une chute dans les conditions prévues par la Constitution, c'est-à-dire refus d'un vote de confiance ou vote d'une motion

de censure à la majorité des membres composant l'Assemblée. « Cela me rappelle, dit un homme d'esprit, lors des travaux préparatoires, ces portes monumentales que l'on voit à l'entrée de certaines villes : personne n'y passe, parce qu'à côté il y a des avenues plus commodes et plus praticables ».

Sait-on que du 16 janvier 1947, date de la démission du gouvernement provisoire, présidé par Léon Blum, jusqu'au 27 février 1952, date de la démission du cabinet Edgar Faure, onze ministères sont tombés, mais deux seulement dans les règles : le cabinet Bidault, le 24 juin 1950 (350 voix contre 226), le deuxième cabinet Pleven, le 7 janvier 1952 (341 voix contre 243). Encore s'était-il écoulé plus de dix-huit mois entre les deux chutes. En l'espace de six ans, les conditions de la dissolution n'ont pas été une seule fois remplies.

Une autre disposition du texte serait encore de nature à freiner la dissolution. Le Cabinet qui l'a prononcée reste en place ; mais décapité de son président du Conseil et de son ministre de l'Intérieur.

Le président de l'Assemblée nationale devient de droit président du Conseil. Il nomme le ministre de l'Intérieur, d'accord avec le bureau de l'Assemblée. Enfin, les groupes non représentés au gouvernement doivent obligatoirement faire partie du cabinet comme ministres d'Etat. On serait tenté de dire : que de monde ! Et pourquoi ? Ouvrir la porte aux meilleurs, mais également aux pires pendant une période nécessairement agitée, est-ce bien opportun ? Je ne crois pas à l'influence des gouvernements, des ministres de l'Intérieur, ni même des préfets sur le résultat des élections. Fourtoul n'a pas sauvé la dissolution de Mac Mahon ; tant de précautions ne se bornent pas à être inutiles, elles risquent d'être dangereuses.

Celui qui prend l'initiative de la mesure doit en porter la responsabilité et en subir les conséquences. Qu'il en soit décidé en Conseil des ministres, après consultation des présidents des deux Assemblées, je n'y verrais que des avantages. La présence de ces hauts personnages autour de l'acteur principal devrait rassurer l'opinion, mais la dissolution prononcée par le chef de l'Etat doit être l'acte du chef du gouvernement. C'est le système anglais, ce fut celui de la Restauration. Si l'on veut vraiment la dissolution, c'est celui qu'il faudrait adopter.

Telle est notre première conclusion.

*
* *

Il y en a une seconde. En admettant la dissolution, telle que nous venons de la définir, que pouvons-nous en espérer ? Certains auteurs, et non des moindres, ont montré quelque scepticisme.

La République a boudé la dissolution. Mais la Royauté en avait largement usé. De 1830 à 1848, les gouvernements eurent recours à sept dissolutions. Ce n'est pas que les Assemblées eussent été cause de troubles ou d'agitations, ou même qu'elles eussent marqué à l'encontre du gouvernement une opposition systématique. Les gouvernants y eurent toujours recours pour accroître leur majorité, ou tout au moins pour en susciter une, qui fût favorable à leur dessein. Le pays ne répondit pas à ces sollicitations multipliées. M. Guizot avait quinze amis de plus ; M. Molé dix partisans de moins, ce qui fait dire à Paul Matter : « que pendant dix-huit ans, la dissolution fut un appel au peuple, correct, loyal, mais toujours inutile ».

Je ne pense pas qu'il faille se laisser aller à un tel découragement. En réalité, sous la monarchie de Juillet, il ne s'agissait pas d'un appel au peuple. C'était tout au plus un appel aux censitaires. Ce corps électoral restreint, aux intérêts de classe très marqués, ne pouvait guère être sensible à des dissolutions qui risquaient de mettre ses privilèges en cause. La dissolution n'a pas d'intérêt dans un pays artificiel. Il faut que l'on puisse toucher le fond même de la nation. La dissolution ne peut être efficace que dans un pays de suffrage universel.

Joseph Barthélemy, lui aussi, manque de foi. Dans l'édition de son *Traité de Droit Constitutionnel*, paru à la veille de la guerre, jetant un coup d'œil sur l'histoire de la III^e République, il pose la question : « En fait, disait-il, combien de fois la dissolution se fût-elle imposée ? L'objet d'une dissolution est de faire surgir dans le pays la majorité nécessaire pour accomplir un programme déterminé. Mais si, au cours de la législature, un renversement se produit — et il cite l'exemple de la Chambre du Cartel, qui en 1926 sous la pression des événements se groupa autour de Poincaré, — si par un simple jeu intérieur et sans élection, une majorité nouvelle se substitue à l'ancienne, le but recherché est atteint. »

La remarque est exacte. Notre pays est tout en nuances ;

il faut le prendre tel qu'il est. Jamais il ne s'accommodera de la discipline anglo-saxonne des deux partis. La diversité des opinions se reflète dans l'émiettement des groupes ; notre vocabulaire politique se sert du reste plus souvent du mot « groupe » que du mot « parti ». L'exemple cité par Joseph Barthélemy n'est pas unique. On peut même dire que c'est une des caractéristiques de notre régime parlementaire : ces petits groupes vivant au centre de l'assemblée, suspendus à sa charnière, comme pour mieux guetter l'approche des défaillances : cellules essentielles, renfermant le secret et les destinées d'une législature. Leur retournement avait l'excuse de suivre le fil de l'opinion. Si l'on admet que la dissolution a pour objet d'assurer la vie d'un gouvernement et de rechercher à un moment donné une représentation plus juste des sentiments de la nation, on peut dire, avec J. Barthélemy, que ce fonctionnement si particulier du régime a, le plus souvent, rendu sans intérêt le jeu de la dissolution.

Dans le passé, oui. Mais dans l'avenir ? Qui peut se porter garant du comportement des groupes ? Leur distribution à travers l'Assemblée peut rendre tout revirement impossible. Il serait imprudent de n'y pas songer. La dissolution peut, un jour, avoir son utilité, à une condition toutefois.

Il s'est produit, sous la IV^e République, un événement important et de nature à modifier profondément notre vie politique : l'introduction de la proportionnelle dans nos lois électorales. Elle a donné accès au Palais Bourbon, comme au Luxembourg, à des partis nouveaux, à caractère rigide, obéissant à une discipline et qui ont tendance à verrouiller le système et à le rendre irréversible.

Si cette tendance devait s'affirmer, faudrait-il en déduire qu'en cas de difficulté, le seul moyen de « débloquer » le régime serait, comme en Grande-Bretagne, d'avoir recours à de nouvelles élections ? En principe, c'est certain. Dans l'état actuel des choses, nous ne le croyons pas. Pour que la dissolution porte ses fruits, il faut, ainsi que nous l'avons dit il y a un instant, que la consultation nouvelle soit de nature à remuer le fond du pays ; les censitaires de la monarchie de Juillet restèrent insensibles aux dissolutions ; nous en sommes revenus à un scrutin de privilégiés ; je craindrais, avec la proportionnelle, que la surface seulement en fût effleurée.

Ce sera notre troisième et dernière conclusion : suffrage uni-

versel, certes, mais suffrage simple et direct. Qu'attendre, en effet, d'un système électoral qui, conçu pour garantir aux élus la permanence de leurs sièges, interdit aux électeurs la liberté de leur choix et de leurs opinions ?

Je ne pense pas que l'on puisse vivre indéfiniment dans un régime imparfait. Il appartient aux hommes de bonne volonté de dénoncer les défauts et de rechercher les moyens d'y parer. La dissolution n'est pas une panacée universelle ; c'est un remède parmi beaucoup d'autres. Mais croire qu'elle peut avoir, chez nous, le même sens qu'en Angleterre serait une illusion. De l'autre côté de la Manche, il s'agit de substituer une majorité à une autre ; de ce côté-ci, d'en former une, par regroupement des partis ou même des individus. C'est dire qu'en France, c'est le geste d'union qui aura toujours le plus profond retentissement, celui qui tendra sans cesse à recomposer ce pays, dont la duchesse de Broglie disait qu'il ressemblait à un collier de grains aux mille couleurs dont on aurait brisé le fil.

JEAN BOIVIN-CHAMPEAUX.