Fondation Jean Jaurès

Démocratie

LE PARI DE LA DISSOLUTION

Jean-Philippe Derosier

26/07/2022

Dans sa contribution d'une série réalisée en partenariat avec L'Hétairie, le constitutionnaliste Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l'université de Lille et auteur du blog La Constitution décodée, revient sur les ressorts d'une éventuelle dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République.

La dissolution est telle une balle unique dans un revolver : bien plus utile tant qu'elle reste dans le chargeur que lorsqu'elle en sort.

En effet, lorsqu'elle est déclenchée, que l'Assemblée nationale est dissoute, l'ensemble des députés doivent certes retourner devant les électeurs, mais ils n'ont plus à la craindre. En quelque sorte, le mal est fait : une séquence électorale se substitue à celle de l'action politique et il ne pourra plus y avoir de dissolution pendant au moins un an. À l'inverse, tant qu'elle n'est pas prononcée, elle permet de discipliner, éventuellement de menacer, contraignant alors les députés – surtout ceux de la majorité – à ne pas commettre trop d'écarts.

Les premières semaines de la législature, les premiers échanges et les premières adoptions de projets de loi confirment que, si une dissolution doit se dessiner, ce n'est pas avant un horizon lointain et qu'il est bien plus probable qu'en l'état actuel des équilibres, elle n'aura pas lieu.

Rappelons au préalable que la dissolution peut avoir deux vocations : la dissolution-sanction ou la dissolution-construction.

> Pour qu'une dissolution soit prononcée, il faut que ceux qui la provoquent y trouvent un intérêt politique ; or cet intérêt est absent

La première est la plus classique : lors d'une crise parlementaire, qui se matérialise généralement par une motion de censure ou une perte du soutien de la majorité, l'Assemblée est dissoute. C'est ce qui s'est produit, en France, en 1962 et en 1968. C'est ce qui se passe actuellement en Italie, où aucune motion de censure n'a formellement été adoptée mais où Mario Draghi, président du

Conseil, a considéré que l'abandon du soutien par le Movimento 5 Stelle d'abord, puis par Forza Italia et La Lega, ne lui permettait plus de conduire le gouvernement d'union nationale qu'il dirigeait. Il a démissionné et le président de la République, avec son accord car la décision est soumise à contreseing, a dissout les assemblées (pour mémoire, en Italie, le gouvernement est responsable devant les deux assemblées qui, toutes deux, peuvent être dissoutes). Les élections auront lieu le 25 septembre.

La seconde, la dissolution construction, a une vocation stratégique : construire ou reconstruire une majorité. C'est ce que nous avons connu en 1981, en 1988 et en 1997, les deux premières fois avec succès et la dernière avec l'échec de son instigateur, Jacques Chirac.

Il n'est cependant pas impossible que les deux vocations se confondent, du fait d'une manœuvre tactique : il suffit que ceux qui tiennent la clé de l'adoption ou non d'une motion de censure décident de la faire aboutir pour provoquer la dissolution, afin d'espérer remporter une nouvelle ou une meilleure majorité. C'est ce qui s'est produit, par exemple, sous la IV^{e} République, en 1954, avec le gouvernement Mendès France, ou en 2005, en Allemagne, avec Gerhard Schröder.

Disons-le d'emblée, art divinatoire et politique ne font pas bon ménage et l'on ne peut évidemment pas garantir qu'une motion de censure ne soit pas adoptée au cours des prochains mois.

Mais puisque, pour cela, il faudrait que 289 députés au moins décident conjointement et délibérément de la voter, signifiant non seulement une alliance entre les Insoumis et l'ensemble de la Nupes avec le Rassemblement national, mais aussi avec au moins une partie (substantielle) des Républicains, on soutient que la probabilité est faible. Car, pour que la dissolution ait lieu et, le cas échéant, pour que la motion de censure soit adoptée, il faut qu'il y ait un intérêt politique. Or cet intérêt est absent.

Pouvoir dispensé de contreseing, la dissolution est la prérogative du président de la République. En l'état actuel des équilibres des forces politiques, il est très peu probable qu'il puisse, par une dissolution, obtenir l'élection d'une majorité renforcée par rapport à l'actuelle. Au contraire, le risque est grand que les extrêmes, de gauche comme de droite, en ressortent renforcés, ce qui l'affaiblirait encore davantage. Et ne pouvant pas se représenter, il ne peut être tenté par la tactique consistant à dissoudre pour faire gagner le camp adverse et espérer ainsi l'emporter un ou deux ans plus tard.

Bien que s'agissant d'un pouvoir « propre », le président pourrait être politiquement contraint de l'activer, en cas de censure adoptée. Mais on l'a dit, cette adoption suppose une alliance contre

nature, qui ne se réalisera que si toutes les forces appelées à y souscrire y trouvent leur intérêt (commun). Ce n'est vraisemblablement pas le cas, aujourd'hui, des Républicains, en pleine reconstruction. Si, demain, ils parviennent à nouveau à peser davantage dans l'opinion publique, gageons que l'une au moins des autres forces politiques en pâtira et ne trouvera donc plus d'intérêt à provoquer une telle dissolution.

Reste alors l'hypothèse du blocage : le gouvernement ne parvient plus à faire adopter les textes qu'il souhaite. C'est, théoriquement, l'hypothèse la plus probable. Mais politiquement, elle suppose en réalité de réunir, au moins partiellement, les mêmes conditions que l'adoption d'une motion de censure.

Certes, pour voir un tel blocage, le vote positif de 289 députés n'est pas nécessaire, mais tant que le gouvernement peut compter sur le soutien plus ou moins actif de certains des autres groupes (tantôt Les Républicains, tantôt une partie de la gauche, tantôt même le Rassemblement national), alors le blocage n'aura pas lieu. Et l'on voit bien, au terme de ces premières semaines, que s'il peut y avoir quelques conflits au sein des hémicycles (surtout celui de l'Assemblée nationale), quelques échecs et quelques ajustements, des majorités de circonstances se construisent et, clairement, l'exécutif compte sur le soutien de la droite républicaine qui, d'ailleurs, tient le Sénat. C'est très clair à l'aune des discussions tant sur le projet de loi sanitaire (avec une CMP conclusive où Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat, a largement pu imposer son texte) ou sur celui pour le pouvoir d'achat ou la loi de finances rectificative, pour lesquels des compromis (vraisemblablement « sans compromission »…) ont été trouvés, afin que les textes soient adoptés.

La dissolution est donc un pari, dans lequel bien peu de protagonistes entendent se lancer.