

LA DISSOLUTION PARLEMENTAIRE À LA FRANÇAISE

*André Cabanis
Michel Louis Martin*

PRESSES DE SCIENCES PO

**Michel Louis Martin et André
Cabanis**

**La dissolution parlementaire à
la française**

2003



SciencesPo.
Les Presses

Présentation

Ce livre explore une dimension particulière des évolutions institutionnelles, celle de la pérennité des traditions constitutionnelles nationales et d'abord françaises. C'est dans cet esprit qu'ont été examinés le droit et la pratique de la dissolution au cours de l'histoire politique de notre pays. L'originalité de l'étude tient d'abord à ce qu'un long développement est consacré à ce qui peut être considéré comme la préhistoire de la dissolution : les pratiques de l'Ancien Régime à l'égard des assemblées représentatives de la nation. Au-delà et depuis la Révolution, ce sont au total vingt dissolutions qui ont été prononcées.

Copyright

© Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

ISBN numérique : 9782724681482

ISBN papier : 9782724608458

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur et strictement réservée à l'usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.

S'informer

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information bimensuelle par courriel, à partir de notre site **Presses de Sciences Po**, où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.

Avec le soutien du



www.centre nationaldulivre.fr



SciencesPo.
Les Presses

Table

Introduction

Chapitre 1. La dissolution avant la dissolution

L'héritage de l'Ancien Régime : le souvenir du renvoi des états généraux

Portrait en creux : ce que ne sera pas la dissolution

Chapitre 2. La norme constante : la dissolution comme prérogative du chef de l'État

La dissolution finalement reconnue au monarque (1789-1848)

La dissolution reconnue au chef de l'État républicain (1848-2000)

Chapitre 3. L'élément dominant : la dissolution comme issue à une crise

Du coup d'État programmé à la dissolution acceptée (1789-2000)

L'acceptation de la dissolution comme solution à une crise majeure (1848-2000)

Chapitre 4. La dimension contestée : la dissolution de confort

Expérience du parlementarisme : tentatives d'installation de la dissolution de confort (1789-1848)

Installation des valeurs démocratiques : difficile mise en œuvre de la dissolution de confort (1848-2000)

Conclusion

Bibliographie

Introduction

Il est de tradition que les travaux sur le principe et les procédures de dissolution des assemblées parlementaires dans le monde en général et en France en particulier se fondent sur l'expérience du parlementarisme britannique. Le prestige de ce régime présenté comme le plus ancien en fonctionnement ininterrompu, le consensus qui s'est réalisé au sein de la classe politique et qui permet depuis plusieurs siècles des alternances régulières et apaisées, enfin les mécanismes sophistiqués qui se sont coutumièrement établis avec un équilibre empirique entre la responsabilité des ministres et la possibilité de renvoyer la Chambre des communes devant les électeurs, tout concourt à présenter les institutions britanniques comme une référence et un modèle. S'y ajoute, pour ce qui est de la dissolution, l'appel très fréquent à cette procédure au point qu'elle fait figure, outre-Manche, quasiment de technique de droit commun pour mettre fin à l'existence de la Chambre basse. À la limite, ce sont les assemblées dont le mandat n'a pas été interrompu par une dissolution qui apparaissent comme constituant une situation anormale et exceptionnelle.

Par opposition, la vie politique française des deux derniers siècles, marquée par une instabilité constitutionnelle chronique à partir de 1792, semble avoir accumulé trop de variations, trop d'expérimentations aléatoires et trop de tentatives malheureuses, pour être exploitable autrement que comme une série de contre-exemples à ne surtout pas répéter. La violence des conflits idéologiques a longtemps interdit l'instauration d'un consensus de l'opinion publique, voire simplement des classes dirigeantes sur la question de la Loi fondamentale. En ce qui concerne, plus précisément, la dissolution, la vingtaine de cas où elle a été mise en œuvre en deux siècles ne fournit pas, aux yeux de la plupart des constitutionnalistes, un échantillonnage suffisamment large pour qu'il soit possible d'en

tirer des conclusions certaines, *a fortiori* d'en dégager une tradition nationale. Au surplus, le fait que ces mesures de renvois des élus prononcées par l'exécutif à bon droit soient parasitées par des décisions d'interruption violente de leur mandat, prises en toute irrégularité par des hommes politiques en mal d'autoritarisme, comme au 18 brumaire an VIII ou le 2 décembre 1851, introduit un élément de suspicion qui en complique l'étude.

Au-delà du poids du modèle britannique, perceptible depuis le XVIIIe siècle, une tendance récente, relevant d'une sorte de phénomène de mondialisation constitutionnelle, conforte la conviction qu'il ne saurait alors exister de véritable tradition française, notamment pour ce qui est des règles et de la pratique en matière de dissolution. La notion d'« isomorphisme constitutionnel » constitue la forme récente de ce type d'approche. Avec la vague de transition démocratique qui a récemment affecté nombre de régimes politiques à travers le monde, il s'observe que, notamment dans les pays en développement, se mettent en place des formules constitutionnelles assez voisines mêlant des institutions de type parlementaire héritées de la Grande-Bretagne et de type présidentiel ou semi-présidentiel correspondant à la double source d'inspiration américaine et française. S'ajouteraient, pour être complet, d'imposantes déclarations de droits reprises de textes internationaux à caractère mondial ou régional. Une école de pensée, combinant science politique et droit constitutionnel, appuie cette démarche en analysant les divers mécanismes constitutionnels élaborés au cours des siècles des deux côtés de l'Atlantique comme autant d'outils susceptibles d'être utilisés de façon alternative ou cumulative en fonction des résultats recherchés et sans aucune référence au contexte historique ni *a fortiori* national où ils sont apparus.

Si l'idée d'ingénierie constitutionnelle relève de cette perspective, elle présente l'inconvénient de négliger les traditions politiques nationales. Malgré la succession rapide des textes constitutionnels français, malgré leur forte diversité et leur médiocre longévité, un certain nombre d'habitudes sont nées qui forment une sorte de fonds commun auquel se réfère implicitement l'opinion publique. Les commentateurs politiques ont remarqué depuis longtemps que les institutions importées du passé ou de l'étranger avaient fait l'objet d'une réappropriation avec des caractéristiques et des modalités de

déclenchement nouvelles et spécifiques. Actuellement, et de façon plus scientifique, les sondages montrent que le corps électoral se fait de l'application des règles constitutionnelles une image qui n'est pas nécessairement conforme à la lettre des textes mais que les politiques ne sauraient enfreindre sans risque.

L'origine de ces valeurs est souvent fort ancienne. Ainsi en vat-il de l'idée de monarchie républicaine, présentée par certains comme l'héritage des deux expériences césariennes, voire de l'Ancien Régime. De façon plus systématique, le doyen Georges Vedel évoque les apports à notre tradition politique des successifs régimes dont la France s'est dotée : l'idée de supériorité de la Constitution et de son rôle protecteur des libertés fondamentales léguée par la Révolution, le Consulat et l'Empire ; le parlementarisme expérimenté par la Restauration et la monarchie de Juillet ; le suffrage universel instauré par la Deuxième République et s'enracinant dans le pays sous le Second Empire ; le libéralisme politique s'installant durablement sous la Troisième République, le concept de démocratie s'élargissant aux domaines économique et social sous la Quatrième République. Une telle analyse, outre qu'elle donne un sens et presque une justification à l'instabilité constitutionnelle qui a marqué la France pendant plus de deux cents ans, présente l'intérêt de souligner le poids du passé dans la vie politique française contemporaine, ainsi que la part de traditions encore vivantes qui influencent les choix de la classe politique et les réactions des électeurs. À l'heure où l'idée d'une charte fondamentale européenne se répand, il serait imprudent de ne pas tenir compte de ces pratiques nationales spécifiques si doivent être évités des phénomènes de rejet d'un texte imposé de l'extérieur à des sociétés qui pourraient ne pas s'y reconnaître.

Parmi ces divers éléments du legs constitutionnel français, certains ont fait l'objet d'une attention plus soutenue que d'autres. On peut ainsi citer, pêle-mêle, la tendance à la personnalisation du débat politique, les modalités de fonctionnement dyarchique de l'exécutif, les rapports entre systèmes électoraux et configuration des partis politiques, la place reconnue à la loi dans l'ordre juridique, le rôle d'idéologies empreintes de références à un passé qui divise plus qu'il n'unit, ou encore le bicaméralisme inégalitaire. En revanche, ce qui concerne la dissolution n'a guère été scruté de façon systématique. Plusieurs facteurs expliquent ce relatif désintérêt. Outre le fait que ce

type de procédure n'a été engagé que dans un nombre de cas relativement réduit et sous des régimes très différents, ce qui complique la recherche, il a toujours été victime d'une image assez défavorable dans la mesure où il fait très généralement figure d'agression contre la représentation nationale.

Dans le cadre d'une vie politique française longtemps marquée par des conflits idéologiques très vifs et par la recherche corrélative de tout ce qui peut contribuer à un certain apaisement des tensions, le fait d'interrompre de façon prématurée le mandat des députés ne paraît pas s'inscrire dans le bon sens. Au lieu d'être interprété comme le moyen de résoudre les antagonismes en donnant la parole aux citoyens, il est présenté comme le coup de force d'un pouvoir contre un autre. Historiquement articulée avec la possibilité pour le législatif d'engager la responsabilité du gouvernement, la dissolution a souffert de ce que, dans les faits, c'est moins par le biais d'une motion de censure marquant officiellement l'opposition de la majorité parlementaire à l'égard des ministres que par le refus de voter les textes proposés dans le cadre de la mise en œuvre du programme gouvernemental que les conflits entre exécutif et législatif se sont noués et que le ministère est conduit à démissionner.

Dans ces conditions, la dissolution, suspecte au regard des valeurs démocratiques et aussi dangereuse pour celui qui la déclenche que pour ceux qui en sont l'objet, a pris en France des allures très spécifiques. Alors que l'on incline à imaginer que seule la Constitution britannique tire ses origines d'un passé plusieurs fois séculaire dont certains éléments remontent au Moyen Âge, l'image de la dissolution à la française ne saurait être comprise sans rappeler des pratiques presque aussi anciennes, celles entreprises par la monarchie à l'encontre des structures représentatives existant à l'époque. Même si, naturellement, le souvenir explicite s'en est perdu, même si la méfiance à l'égard d'un gouvernement royal, toujours tenté de se débarrasser des assemblées délibérantes, relève de la réminiscence, il s'agit là d'un héritage qui s'exprime notamment dans la dénonciation véhémement de l'autoritarisme des gouvernants chaque fois qu'ils prétendent avancer ainsi la date des élections. C'est au point qu'une telle décision qui, ailleurs, apparaît comme une procédure démocratique permettant au peuple de s'exprimer de façon anticipée, a longtemps été interprétée en France comme une atteinte à la

souveraineté nationale, paradoxalement presque un défi au corps électoral.

En même temps, et sans doute également dans la continuité, au moins en partie, d'une tradition monarchique décidément têtue, la dissolution demeure liée à l'autorité du chef de l'État, alors qu'ailleurs, et particulièrement en Grande-Bretagne, elle a fini par tomber dans les prérogatives du Premier ministre. En France, au-delà de considérations historiques dont il convient de ne pas surestimer le poids, le caractère *a priori* exceptionnel contribue à justifier qu'elle soit restée entre les mains de la plus haute autorité de l'État. La même logique explique que l'on ne soit en mesure d'y recourir que pour résoudre des crises majeures. Alors que la tendance actuelle est à l'apaisement du débat politique, à l'acceptation d'un certain nombre de procédures destinées à régler les conflits dans une ambiance de relative sérénité, le corps électoral continue à considérer qu'il y a là une mesure extrême à n'engager que lorsque tous les autres moyens d'arbitrage ont été épuisés. De ce point de vue, la répugnance des députés à devoir reparaître de façon anticipée devant leurs électeurs rejoint l'idée de ces derniers que l'on ne saurait modifier le calendrier politique que pour des raisons graves.

Finalement, ce sont ces quatre aspects qui donnent son originalité à la dissolution à la française. Leur consacrer les développements successifs autour desquels va s'articuler cet ouvrage expose aux risques de redites, dans la mesure où chacune des vingt dissolutions qu'a connues la France au XIXe et au XXe siècle va se retrouver, à plusieurs reprises, étudiée d'un point de vue ou d'un autre. Si l'on s'est cependant déterminé à suivre une telle démarche, c'est pour mettre en valeur ce qui paraît spécifique à cette expérience et à cette tradition françaises. Dans la continuité du souvenir des craintes héritées de l'Ancien Régime (chap. 1), la dissolution à la française se caractérise par une norme constante, en ce qu'elle reste une prérogative du chef de l'État (chap. 2), par un élément dominant, ensuite, en ce qu'elle constitue un moyen de sortir d'une crise (chap. 3), enfin par une dimension contestée, en ce qu'elle ne parvient pas à opérer comme dissolution de confort (chap. 4).

Chapitre 1. La dissolution avant la dissolution

Les études portant sur la dissolution commencent en général avec la Constitution de 1791, si méfiante à l'égard du roi qu'elle le prive expressément de cette prérogative. Il est habituel de constater l'existence d'une sorte de rupture entre les états généraux et provinciaux de l'Ancien Régime et les assemblées fonctionnant dans le cadre des constitutions qui se sont succédé sous la Révolution, puis aux XIXe et XXe siècles. En réalité, à partir de 1814, c'est au modèle britannique qu'il est le plus souvent fait appel, complété par quelques références aux institutions américaines, voire à la tradition romaine. Pour autant, il reste quelques traces des près de cinq cents ans au cours desquels la monarchie a convoqué des états généraux en vue de prouver l'appui de la nation à sa politique, fréquemment aussi pour leur extirper quelques concessions financières. Ce souvenir est surtout perceptible durant les premières années de la Révolution, mais son écho s'est fait sentir sous forme de réminiscences au-delà du XVIIIe siècle.

En fait, l'héritage direct de l'Ancien Régime dans ce domaine tient à la mémoire des conditions de renvoi des états généraux, ce qui explique les réticences des hommes de 1789 à admettre la dissolution. Une fois cette répulsion surmontée, et le principe de la dissolution admis, il subsiste des méfiances anciennes qui se traduisent par le rejet de certaines modalités de renvoi des élus, considérées comme non conformes à la tradition française.

L'héritage de l'Ancien Régime : le souvenir du renvoi des états généraux

Comme souvent s'agissant de l'Ancien Régime, la diversité des arguments et la multiplicité des pratiques dissimulent la belle simplicité des intentions : le roi entend que les états généraux tiennent séance aussi longtemps qu'ils lui sont utiles, mais qu'ils ne s'imposent pas au-delà. Les députés ne se résolvent pas aisément à une telle limitation de leur rôle. L'idée de monarchie à « grand conseil » constitue en effet l'un des principes de base sur lequel s'appuie tout le système, et elle justifie la revendication des représentants de la nation de s'exprimer à loisir. De surcroît, ils ont reçu des consignes précises de la part de leurs électeurs et répugnent à rentrer chez eux sans s'être fait entendre. Toute l'histoire des états généraux, de Philippe le Bel à Louis XVI, est celle d'un long affrontement entre la Cour et l'Assemblée. C'est, de part et d'autre, une surenchère d'hypocrisie. Les conseillers royaux n'affectent de rendre hommage aux mandataires de la nation que pour s'en débarrasser plus commodément et plus vite, tandis que les députés protestent de leur loyauté pour mieux faire valoir des demandes très concrètes. De ce point de vue, les conditions de réunions des états généraux de 1302 à 1614 laissent le souvenir tenace d'un danger permanent de devoir rentrer dans son bailliage ou sa sénéchaussée sans avoir rien obtenu de concret. Cette appréhension explique alors l'attitude des députés aux états généraux de 1789, avec ce point culminant que constitue le serment du Jeu de paume et une crainte durable qui franchira les limites du Siècle des lumières, celle d'une interruption dans la représentation nationale, ce qui explique des délais précis quant à l'organisation des nouvelles élections et à la première réunion de l'Assemblée qui en résulte.

Les états généraux de 1302 à 1614

Dans la France du XIV^e au XVII^e siècle, les règles de fonctionnement des états généraux sont sensiblement différentes de celles qui régissent les institutions parlementaires du XIX^e siècle. Il subsiste pourtant des influences, ne fût-ce que par la volonté de rompre avec certaines pratiques anciennes jugées inadaptées. Ainsi, l'habitude des monarques de renvoyer les députés dans leur circonscription dès qu'ils deviennent embarrassants est à l'origine d'un profond sentiment de méfiance à l'égard de la procédure de dissolution. Il est vrai que les souverains adoptent, à l'égard de leurs assemblées, une

attitude passablement ambiguë : d'une part, ils entendent obtenir d'elles les appuis nécessaires au succès de leur politique ; d'autre part, ils refusent de leur laisser exercer quelque contrôle durable que ce soit. Pour le roi et ses conseillers, il s'agit d'obtenir le témoignage le plus éclatant possible de l'unanimité du pays autour du chef de l'État. Au-delà, les états outrepassent leur rôle.

C'est dans cet esprit que Philippe le Bel – le premier – les réunit pour l'aider à combattre le pape Boniface VIII en 1302^[1] puis à se débarrasser des Templiers en 1308. Aux XIV^e et XV^e siècles, pendant et immédiatement après la guerre de Cent Ans, les états contribuent à la mobilisation du pays contre les Anglais puis contre toutes les sources de désordre, avec deux moments importants : en 1356 lors de la captivité de Jean le Bon, et en 1439 avec la mise en place de l'armée permanente. Au cours de la seconde moitié du XV^e siècle, ils sont encore réunis par Louis XI contre la révolte des nobles puis pendant la minorité de Charles VIII. Au XVI^e siècle, la monarchie cherche à s'appuyer sur eux pour obtenir une transaction qui mette un terme aux guerres de Religion. Enfin, leur avant-dernière session, en 1614, correspond à la période de minorité de Louis XIII et précède la longue interruption des XVII^e et XVIII^e siècles.

La monarchie ne se contente pas d'utiliser les états généraux comme un allié commode en temps de crise. Elle y recourt également pour mettre en œuvre d'utiles réformes visant des domaines variés, notamment administratifs, judiciaires, universitaires ou ecclésiastiques. Les suggestions des états, plus ou moins inspirées par les conseillers royaux, débouchent sur les fameuses « ordonnances de réformation du royaume ». Elles permettent de supprimer certains abus que le gouvernement ne parvient pas à éradiquer, sauf à s'appuyer sur les demandes des représentants de la nation. Ces dernières sont d'autant plus pressantes et efficaces qu'opère à l'époque le système du mandat impératif auquel les révolutionnaires de 1789 mettront fin et qui sera ressuscité paradoxalement par les régimes se réclamant du communisme au XX^e siècle.

Cela étant, les états généraux n'entendent évidemment pas se voir cantonnés dans un rôle de simple approbation des propositions présentées par les conseillers royaux, pas plus qu'il ne leur suffit de disposer d'une petite marge de manœuvre leur concédant d'être en

mesure de dénoncer les dysfonctionnements les plus criants dans l'administration. À l'instar des diverses assemblées réunies dans les autres nations composant l'Europe du Moyen Âge et des Temps modernes – Chambres des lords et des communes britanniques, cortes espagnols ou diètes d'Europe centrale –, ils s'appuient sur une prérogative fondamentale qui implique prioritairement l'interdiction signifiée au roi de lever l'impôt sans le consentement explicite des députés. Les assemblées anglaises se fondent sur cette règle pour obliger une monarchie affaiblie, et toujours en quête de subsides, à adopter des principes fondant le parlementarisme, avec, comme première et décisive concession, leur réunion régulière.

Les états généraux français sont incapables de se faire reconnaître la même prérogative. En raison d'une incontestable légitimité, fondée sur plusieurs siècles de présence dynastique sur le trône, aucun des rois capétiens ne condescend à officialiser le principe de la nécessité d'une acceptation explicite et renouvelée des députés préalable à chaque levée d'impôts, jugeant l'accord donné une fois pour toutes, et permettant de différer aussi longtemps que désiré la convocation des états suivants. Cette absence de garanties quant à une nouvelle réunion programmée explique l'inquiétude qui accompagne généralement la décision de séparation. S'y mêle, à l'inverse, la lassitude des députés, sentiment d'autant plus naturel que certaines réunions durent fort longtemps et que la division en trois ordres rend très difficile la conclusion d'un accord sur quelques propositions claires. Au surplus, la rémunération, voire simplement le défraiement des élus, dépendent du bon vouloir de leurs mandants et de la mansuétude royale.

C'est lors des états généraux de 1614-1615, comme si la longue interruption qui allait s'ensuivre avait été pressentie, que les rapports sont les plus tendus et la déception de devoir se séparer, la plus forte. Il est vrai que les députés avaient obtenu la promesse de n'être licenciés qu'après avoir reçu des réponses satisfaisantes aux revendications figurant dans leurs cahiers. En outre, il avait été prévu qu'après la décision de séparation chaque province nommerait l'un de ses membres pour délibérer avec les représentants du roi sur la solution à donner aux demandes transmises. Les députés croient s'être ainsi fait reconnaître « une double qualité, celle de suppliant et celle de conseiller^[2] ». En réalité, le monarque cherche à se

débarrasser rapidement des états dès qu'ils se sont mis d'accord sur la liste de leurs doléances et sans autre promesse que celle d'un examen ultérieur. Chaque sollicitation de voir confirmée la promesse de garantie, quant aux suites données et de mise en place d'une sorte de délégation permanente travaillant avec les conseillers royaux, fait l'objet de réponses dilatoires. Les derniers jours sont ponctués de vaines démarches. Les députés du tiers état s'adressent au souverain, sans succès. Ils sont reçus par la reine qui paraît un peu plus encourageante mais sans que rien puisse en être conclu. Ils frappent à toutes les portes. Finalement, la remise des cahiers constituant la synthèse des demandes se déroule sans incident^[3]. Louis XIII se borne à annoncer qu'il les fera étudier et qu'il y répondra promptement et favorablement.

La suite annonce les protestations de 1789 sans connaître la même issue. Les représentants, en effet, tentent de se réunir de nouveau le lendemain de la séance royale de clôture. Ils se rendent là où ils ont l'habitude de se rassembler, au couvent des Augustins. Ils trouvent porte close et apprennent que la salle a été vidée. On leur affirme que c'est par ordre du roi. Ils s'en plaignent et dénoncent un contraste entre l'affectation de respect qui les entourait la veille encore et la situation qui leur est faite désormais. Ils emploient à peu près les mêmes termes qu'utiliseront plus de cent cinquante ans plus tard leurs homologues de la Révolution : se peut-il qu'« une seule nuit nous ait ainsi changés d'état, de condition et d'autorité » ? Ils y reviendront plusieurs jours de suite, du 24 février au 24 mars, jusqu'à ce que le chancelier leur fasse signifier que la qualité de mandataires du pays ne leur est plus reconnue et qu'il faudra du temps pour examiner leurs demandes et y répondre. Ils anticipent, là encore, les propos de leurs successeurs de 1789, sans toutefois être prêts à manifester le même courage, s'indignant du procédé utilisé contre eux : « Que signifient cette porte fermée et ce déménagement hâtif et précipité, sinon un congé honteux qu'on nous donne, nous ôtant les moyens de nous voir et pourvoir au reste des affaires pour lesquelles nous avons été mandés^[4] ? »

Ce n'est pourtant pas la première fois que de telles réunions se trouvent prématurément interrompues. Il est vrai qu'il ne suffit pas d'être informé de ce risque pour être en mesure de prendre des précautions efficaces. En 1577, les députés du tiers croient se

prémunir contre une dissolution prématurée par des déclarations péremptoires. Ils spécifient que la remise des cahiers faisant la synthèse des demandes de la nation s'effectuera « sans toutefois demander congé pour les députés, afin qu'on ne prît l'occasion de les renvoyer sans rien faire^[5] ». En fait, une fois les cahiers rendus, ils n'obtiennent que quelques jours de sursis durant lesquels la cour cherche à leur arracher quelques concessions financières supplémentaires, sans succès d'ailleurs.

D'une façon générale, les dernières séances des états généraux sont l'occasion de solliciter des assurances pour la prochaine réunion. Ainsi, en décembre 1355, sur le point de regagner leur circonscription, après avoir octroyé au roi les subsides demandés, les députés annoncent qu'ils s'assembleront de nouveau à deux reprises : en mars de l'année suivante pour entendre un rapport sur les conditions de levée des impôts accordés, puis en novembre pour examiner l'état du royaume. La réunion de mars se révèle infructueuse. Derechef convoqués en mai, ils doivent consentir de nouveaux versements. Quant à la réunion de novembre, elle est avancée en octobre à la suite de la défaite de Poitiers et de la captivité du roi. Cette fois-ci, les choses se passent assez mal entre le dauphin, futur Charles V, et les députés qui insistent pour créer une commission permanente de vingt-huit délégués chargés de rester auprès du roi afin de jouer le rôle de conseil. En toute hypothèse, ils entendent se réunir de nouveau à la quinzaine de Pâques suivante^[6]. Ils sont contraints de se séparer sans autre assurance que celle d'être rappelés quand ce sera nécessaire. Ils partent convaincus que la Cour est déterminée à se passer d'eux. Ils ne trouvent pas d'autre réplique que de faire dresser un procès-verbal de leurs négociations afin de constater les manœuvres dont ils ont été victimes.

La question de la durée de la session se repose en mars 1483. La gravité de la situation oblige de nouveau le pouvoir central à convoquer les états pour tenter d'obtenir des subsides supplémentaires. Un impôt d'un million et demi de livres ayant été plus ou moins consenti, le chancelier déclare la séance close sous les protestations générales. Mais l'annonce, quelques jours plus tard, de la suspension des indemnités journalières décourage plus d'un élu. Les députés se résignent alors à se séparer en laissant quelques délégués chargés de vérifier la bonne suite donnée à leurs doléances

par l'administration. « Quelques membres opinèrent qu'il ne fallait pas que le corps des états se séparât avant d'avoir achevé son œuvre ; en vain ils soutinrent que la dissolution prématurée de l'assemblée porterait le coup le plus funeste aux réformes inachevées : ces sages réflexions tombaient dans le vide ; elles n'étaient plus écoutées. Les uns brûlaient du désir de partir ; les autres s'inclinaient devant le bon plaisir des princes^[7]. »

En réalité, la véhémence des discours de quelques-uns pour faire durer la session ou pour se réunir de nouveau rapidement ne doit pas dissimuler le désir de beaucoup de rentrer chez eux. Le roi et ses conseillers en jouent habilement. C'est en 1560 que les trois ordres manifestent le plus nettement le souhait de recevoir leur congé. Il est vrai que le chancelier fait le choix de dire toute la vérité en matière de déficit public, évalué officiellement à quarante-trois millions de livres, soit quatre fois le revenu annuel du royaume. Catherine de Médicis tente d'amadouer les représentants de la nation en promettant que toutes les taxes octroyées seront levées sous leur contrôle, avec désignation d'un commissaire par province ayant vocation à délibérer avec les gens de finances du roi. L'énormité du déficit effraie tout le monde et, après dix jours de discussion, les trois ordres indiquent qu'ils n'ont pas reçu de leurs mandats des pouvoirs suffisants pour régler un problème de cette échelle. Ils sont unanimes à souhaiter être renvoyés dans leur province pour informer la population.

En cette occurrence, chacun joue à contre-rôle. Le chancelier cherche à retarder la clôture de la réunion en promettant la publication rapide d'une ordonnance de réformation du royaume répondant aux demandes figurant dans les cahiers de doléances. Cette ultime manœuvre est vaine. Le 31 janvier, c'est la séance de clôture : puisque les députés ne paraissent pas avoir reçu des pouvoirs suffisants pour accorder des subsides, le roi leur ordonne de se retirer dans leur province. Ils devront s'assembler par gouvernement pour délibérer des solutions qu'ils veulent apporter à la question que posent les finances de l'État. Malgré les exhortations du chancelier, les députés de la noblesse et du tiers état, réunis à Pontoise un an plus tard, rejettent le problème sur le clergé et se bornent à voter une taxe supplémentaire sur le vin.

Ce souhait de se séparer n'est pas sans exemple dans le passé, même s'il ne s'agit pas d'un mouvement aussi général qu'en 1560. Déjà en

novembre 1357, les désordres dont la capitale est le théâtre conduisent les députés de Champagne, de Bourgogne et de plusieurs bonnes villes à se retirer prématurément par crainte des pressions dont ils seraient susceptibles d'être l'objet. Un peu plus tard, ceux qui étaient restés décident de se séparer jusqu'à l'année suivante. Les circonstances difficiles que traverse le pays chaque fois que les états sont convoqués incitent certes à des économies que la réunion même de centaines de députés auprès du roi paraît contredire. En février 1441 (1442), les représentants de la noblesse ayant demandé à être convoqués pour examiner les levées d'impôts, il leur est répondu que de telles assemblées sont inutilement coûteuses : « Ce n'est que charge et dépense au pauvre peuple qui a à payer les frais de ceux qui y viennent ; et ont requis plusieurs notables seigneurs [...] qu'on cessa de telles convocations faire. » L'argument est repris par les députés eux-mêmes en 1467 expliquant qu'ils font confiance au roi « pour ce que aisément ils ne se peuvent pas assembler^[8] ».

Apparemment, il y a quelques contradictions entre les inquiétudes des représentants de la nation qui craignent d'être renvoyés sans être assurés qu'une suite sera donnée à leurs doléances et le désir que chacun retourne chez soi pour limiter les frais. En fait, les deux positions se rejoignent dans l'idée que le principe du consentement à l'impôt doit être préservé, ce qui n'est possible que par la tenue de réunions régulières. Les députés y reviennent sans cesse, avec un argument dont la répétition prouve, d'un certain point de vue, la faiblesse. Ils soutiennent que ce n'est que récemment que l'administration royale s'est octroyé le droit de considérer qu'une seule acceptation de principe suffisait pour lever l'impôt sans avoir besoin de faire renouveler chaque année l'accord des états. Les représentants du monarque laissent dire et persévèrent dans leurs errements.

La demande de réunions périodiques prend le relais. On n'en est plus aux XV^e et XVI^e siècles à espérer quatre sessions par an comme c'était le cas au XIV^e, à l'époque de la guerre de Cent Ans. En 1483, on se fait encore quelques illusions. Réunis à Tours, les députés réclament et obtiennent du Conseil du roi la promesse d'une convocation tous les deux ans, mais sans que soient spécifiés à l'avance, comme ils le demandaient, le lieu et la date exacts où la réunion se tiendra, ce qui revient à les laisser dans la dépendance du

bon plaisir royal. L'année suivante, c'est en vain que le duc d'Orléans rappelle cet engagement, soulignant qu'il serait « bien utile que le roi fit assembler derechef les états de son royaume pour, par leur conseil, donner sur tout bon ordre et provision^[9] ». Au XVI^e siècle, on n'espère plus une telle périodicité. Désormais, les états généraux réclament une session tous les cinq ans puis, devant le peu de succès de leur demande auprès de l'administration, tous les dix ans. En 1560, à Orléans, ils imputent « ces grandes maladies qui rongent le royaume » à « la discontinuation de l'ordre des états ». Il faut donc « que les états soient plus fréquents qu'ils n'ont été ci-devant ». Ils complètent leur demande d'une périodicité quinquennale, par la vieille exigence que soient stipulés à l'avance le lieu et le jour, afin de pouvoir se réunir, « sans attendre plus particulièrement mandement de sa majesté^[10] ». À Blois, en 1576, c'est encore le quinquennat qui est exigé, les députés du clergé précisant que le lieu doit être désormais « la même ville de Blois » et la date du 15 novembre, chaque fois, « sans qu'il soit besoin d'autre plus particulière publication et mandement^[11] ». En 1614, c'est une périodicité décennale dont les députés sont prêts à se contenter. Le tiers excipe qu'il est nécessaire « qu'à l'avenir sa Majesté et ses successeurs puissent être aisément et sans flatterie et dissimulation instruits des nécessités publiques et plaintes libres de son peuple^[12] ».

Les auteurs politiques se sont intéressés à la question. La plupart de ceux qui ont tenté de faire la théorie du pouvoir monarchique, surtout à partir du XVI^e siècle, se préoccupent de la place à reconnaître aux états généraux, de leurs droits à consentir l'impôt, de leur capacité de contrôle des ministres du roi et, par-delà, des conditions matérielles de leur réunion, y compris la question de leur convocation, de la détermination de leur lieu de réunion et de leur périodicité. D'une façon générale, la prudence est de mise, même chez les plus attachés à la monarchie tempérée : les états se voient reconnaître une utile fonction de conseil mais ne sauraient rien imposer au monarque, sauf à se réclamer d'une souveraineté populaire à laquelle personne ne songe sérieusement.

À s'en tenir à la question des garanties destinées à éviter que leur séparation ne se traduise par un long moment de vacance, il faut attendre la fin du XVI^e siècle pour que la question de la périodicité soit clairement posée par les théoriciens de la monarchie. C'est ainsi

que Fénelon et Saint-Simon, à la suite d'ailleurs de Bodin, voient dans le principe d'une réunion régulière des états généraux un des moyens permettant de limiter utilement l'absolutisme royal. S'ils divergent sur la durée qui doit séparer deux sessions, le premier se prononçant pour des intervalles de trois ans, le second de cinq ans, ils se rejoignent dans l'idée qu'avec Louis XIV le pouvoir du roi s'est hypertrophié et qu'il est souhaitable de rétablir ces structures de conseil et ces contrepoids qui entouraient autrefois la monarchie et qui faisaient obstacle aux éventuels abus de pouvoir.

De ce point de vue, on se situe tout à fait dans la logique britannique, celle d'une démarche libérale prioritairement conduite par des membres de l'aristocratie et tendant à limiter la marge de manœuvre du gouvernement. Montesquieu appartient également à ce courant de pensée, même si sa vision du pouvoir législatif apparaît plus moderne et dépasse un pur et simple projet de résurrection des états. Pour autant, et même s'il prône une séparation et un équilibre entre les trois pouvoirs, ce n'est pas pour abaisser l'exécutif. Un signe de cette volonté de ne pas réduire le chef de l'État et les ministres à une fonction purement subordonnée s'observe en particulier dans ce qu'il leur reconnaît la prérogative exclusive de convoquer l'Assemblée, laquelle ne saurait donc tenir séance sans l'accord de l'organe exécutif, ni se séparer ou se proroger de sa seule autorité. De toute façon, la règle du consentement à l'impôt exclut de trop longues interruptions.

Il faut attendre Mably, philosophe aux idées avancées, pour voir présenté un programme de gouvernement impliquant la réunion périodique et automatique des états généraux : « Les états ne pourront être cassés, dissous, séparés, prorogés ni interrompus dans l'exercice de leur délibération, et en séparant, ils seront libres d'indiquer une assemblée extraordinaire et de s'ajourner suivant que les circonstances pourront le demander^[13]. » Il ne préconise pas une périodicité de moins de trois ans dans la mesure où il craint la lassitude des députés qui en viendraient à considérer des réunions trop rapprochées comme des corvées dispendieuses. En même temps, il annonce l'attitude des députés de 1789 par sa conviction que les états généraux ne sauraient s'ajourner sans obtenir un engagement royal pour ce qui concerne la prise en compte de leur demande et quant à leurs futures réunions.