

# DROIT PUBLIC

## Questions à réponse courte

Corrigé du sujet :

1/ La dissolution

2/ Le préfet de département

## **Présentation du sujet**

*Les deux questions concernant la dissolution et le préfet sont d'un traitement inégal. Par essence, les connaissances demandées sur la dissolution sont plus larges et plus problématiques que celles exigées pour le préfet.*

### **Intérêt du sujet :**

*Le sujet sur la dissolution pose un enjeu technique et d'actualité. Il recouvre le droit constitutionnel de la Cinquième République principalement et se focalise sur l'actualité 2024 avec la dissolution surprise du Président Macron.*

*Le sujet sur le préfet est plus une question de cours. Il mobilise à la fois les connaissances de droit constitutionnel, mais également celles sur l'organisation administrative de l'Etat. Il s'agit aussi de mettre en exergue les éléments d'articulation entre déconcentration et décentralisation.*

### **Principales difficultés du sujet :**

*Concernant le sujet sur la dissolution, la difficulté résidait dans la détermination des fonctions institutionnelles de la dissolution. C'est un principe qui a largement été détourné sous la Cinquième République. Il fallait alors avoir une comparaison historique lato et stricto sensu du sujet. Tout d'abord, quels sont les fondements d'un tel pouvoir dans les mains de l'Exécutif et sa raison d'être dans un régime parlementaire. Enfin, son évolution au sein de la Cinquième République pour s'apercevoir que son utilisation devient multiple et devient motivée par des raisons institutionnelles, politiques, voire personnelles.*

*Sur le plan méthodologique, c'est l'organisation du plan qui pouvait soulever une difficulté. Un plan trop plat et descriptif ne permettait pas de rendre réellement compte du sujet. Il fallait donc problématiser le sujet, tout en restant synthétique pour éviter de dépasser la durée de l'épreuve.*

*Concernant la question sur le préfet, elle ne présente pas de difficulté particulière. C'est une question de cours et le plan pouvait être plus descriptif. Il fallait bien voir le double lien entre l'Etat et le préfet, et ensuite, le préfet et les collectivités territoriales.*

## Corrigé

### **1/ La dissolution**

« *Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte avec la volonté nationale représentée par ses organes institutionnels* ». Cette affirmation de Jules Grévy devant le Sénat le 7 février 1879 marque la reddition du Président de la République à assurer un rôle politique par la voie de la dissolution.

Sous la Cinquième République, la dissolution de l'Assemblée nationale constitue un instrument juridique majeur et une prérogative présidentielle forte, prévue par l'article 12 de la Constitution de 1958. Elle permet au Président de la République de mettre fin prématurément au mandat des députés, souvent pour résoudre une crise politique ou pour renouveler la majorité parlementaire.

Ce pouvoir, exercé discrétionnairement, doit cependant respecter certaines conditions temporelles et procédurales.

Le droit de dissolution est un droit ancien issu de la monarchie limitée britannique. Elle permettait au Roi d'ajourner les chambres lorsque celles-ci se montraient trop hostiles au souverain. Avec l'apparition et l'évolution du régime parlementaire à la fin du XVIIe siècle, la dissolution est restée entre les mains du Chef de l'Etat, mais elle sanctionne le rapport entre le Gouvernement et le Parlement.

On retrouve ce schéma sous la Restauration avec Louis XVIII, mais la dissolution reste un pouvoir de domination du Monarque sur les institutions. Ce dernier était compétent pour nommer les ministres, les membres de la Chambre des Pairs et dissoudre la Chambre des députés.

Ce n'est qu'avec la IIIe puis la IVe République que la dissolution trouve sa fonction première : arbitrer les conflits parlementaires entre le Gouvernement et la chambre basse. Toutefois, au regard de sa puissance contre la volonté nationale et la capacité de contrecarrer les députés, élus du peuple, la dissolution demeure l'outil parlementaire malaimé des institutions politiques modernes. Elle est perçue comme un affront démocratique du Chef de l'Etat, résurgence monarchique, contre l'idéal d'un pouvoir exprimant la volonté du peuple. Dissoudre l'Assemblée nationale revient à dédire le peuple.

Pourtant, la Ve République réaffirme le droit de dissolution comme outil d'équilibre dans la séparation des pouvoirs. C'est un pouvoir indispensable contre le légicentrisme et les abus d'un Parlement trop imbu de lui-même, mais également une arme redoutable aux mains d'un exécutif capricieux.

Dans quelle mesure la dissolution sous la Cinquième République est-elle devenue une arme exceptionnelle et moderne ?

Il s'agira, dans un premier temps, d'évoquer les fondements de la dissolution sous la Ve République **(I)**, puis dans un second temps, de montrer la dénaturation politique de l'arme de dissolution sous la Ve République **(II)**.

## **I. La restauration de la dissolution sous la Ve République dans un esprit de renouveau parlementaire**

Le rétablissement de la dissolution semblait une nécessité au regard de l'histoire constitutionnelle qui l'a systématiquement reléguée à un artifice constitutionnel **(A)**. Toutefois ce rétablissement a été neutralisé par l'esprit même de la Ve République **(B)**.

### **A. La nécessité de la dissolution dans la perspective d'un renforcement de l'Exécutif**

Le droit de dissolution est prévu par l'article 12 de la Constitution : « *Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale* ». Si la disposition semble laconique, c'est parce qu'elle insiste sur la simplicité du mécanisme. Les conditions sont quasi-inexistantes, puisque la consultation prévue à cet effet n'est qu'une formalité. C'est un avis obligatoire, mais simple qui est sollicité auprès du Premier ministre et des Présidents des assemblées. Il ne s'agit pas d'un avis discrétionnaire. Si le Président de la République est obligé de solliciter cette consultation, il n'est en revanche nullement tenu de suivre l'avis de ses interlocuteurs. Il s'agit donc d'un pouvoir propre sans contresens. Cette nouvelle procédure libérée de toutes contraintes se rapproche alors de la dissolution monarchique de la Restauration, mais tranche nettement avec les dissolutions républicaines. Ces dernières, plus conditionnées, nécessitaient l'avis conforme du Sénat sous la IIIe République (article 5 de la loi du 25 février 1875), ou encore un délai de 18 mois après la nouvelle législature, puis deux crises ministérielles dans les 18 mois suivants pour permettre au Président de dissoudre sur demande du Président du Conseil (article 50 de la Constitution du 26 octobre 1946). De plus, le décret de dissolution ne peut pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. En effet, celui-ci n'est pas compétent pour se prononcer sur la légalité des actes relatifs aux rapports entre le Président de la République et l'Assemblée nationale et donc sur un décret portant dissolution de celle-ci qui est un acte de Gouvernement (CE 20 février 1989, *Allain*).

Le Président peut donc jouer son rôle d'arbitre pour rééquilibrer les rapports institutionnels. Le Gouvernement n'est plus la proie des majorités sans qu'il puisse y avoir de

conséquences sur le mandat parlementaire. En cas de censure, le motif doit être suffisamment grave pour que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ne puisse coexister. La dissolution vient marquer la rupture de confiance et renvoyer les députés afin que les citoyens tranchent la question. Cette approche purement parlementaire a été mise en œuvre par le général de Gaulle en 1962. Ce dernier est entré en conflit avec les chambres à la suite de sa déclaration de référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. L'opposition des chambres a provoqué une motion de censure du Gouvernement Pompidou qui a proposé le référendum au Président de la République aux termes de l'article 11 de la Constitution. En conséquence, constatant des volontés irréconciliables, le général de Gaulle signe dans la foulée un décret de dissolution. Le peuple, convoqué aux urnes, tranche. Il confirme le référendum et élit une majorité de députés gaullistes à l'Assemblée nationale.

#### B. La neutralisation de la dissolution par l'installation du fait majoritaire

Si le droit de dissolution s'est libéré, il faut noter pourtant que son utilisation est assez faible. Depuis 1958, le Président de la République n'a dissous l'Assemblée nationale que six fois. Le 9 octobre 1962, le Général de Gaulle dissout l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption par les députés d'une motion de censure renversant le Gouvernement Pompidou. Le 30 mai 1968, le Général de Gaulle dissout l'Assemblée nationale afin de régler une crise sociale et ses troubles, les « événements de mai 68 ». Le 22 mai 1981 et le 14 mai 1988, François Mitterrand, nouvellement élu (81) ou réélu (88), ne disposant pas d'une majorité parlementaire en sa faveur prononce la dissolution. Si en 1981, cette majorité est largement obtenue, celle-ci est moindre en 1988. Le 21 avril 1997, Jacques Chirac, tentant de prévenir une défaite aux élections législatives normalement programmées l'année suivante, prononce la dissolution qui débouche sur la troisième cohabitation (1997-2002 avec Lionel Jospin comme Premier ministre). La dernière dissolution a eu lieu le 9 juin 2024, prononcée par Emmanuel Macron au moment où les Français et les institutions ne s'y attendaient pas.

Cette faiblesse dans l'utilisation de la dissolution résulte de la faiblesse des conflits entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Ce ne sont pas les limites juridiques à la dissolution qui empêchent sa réalisation. La première limite réside dans le délai dans lequel doivent être organisées les élections législatives : vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. La seconde prévue par la Constitution prévoit les cas dans lesquels la dissolution est interdite. Ainsi, le Président de la République ne peut prononcer de nouvelle dissolution pendant l'année qui suit des élections législatives anticipées. Autrement dit, dissolution sur dissolution ne vaut. L'Assemblée nationale élue à la suite d'une dissolution est assurée au moins de rester en place pendant un an. Cela explique la censure du Gouvernement Barnier

en décembre 2025. Les parlementaires sont libérés de la pression de la dissolution et peuvent renverser le Gouvernement sans craindre d'être renvoyés devant leurs mandants. Par ailleurs l'usage de la dissolution est interdit pendant la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ainsi que durant l'intérim présidentiel. Enfin, l'Assemblée nationale élue après une dissolution se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette date ne se situe pas durant la session ordinaire (article 28 de la Constitution : débute le 1er jour ouvrable d'octobre et finit le dernier jour ouvrable de juin), une session du Parlement s'ouvre pour au moins quinze jours.

En effet, à partir de 1965, l'échiquier politique français connaît le fait majoritaire. Le mode de scrutin utilisé est le scrutin majoritaire uninominal à un ou deux tours. Si un candidat n'est pas élu à la majorité absolue des suffrages au premier tour, un second tour s'ouvre avec tous les candidats ayant obtenu plus de 12,5% des suffrages. L'effet politique est radical. Les petits partis sont affaiblis au profit de partis modérés puissants et organisés. Ces derniers se voient surreprésentés aboutissant à une bipolarisation de la politique française. L'alternance droite/gauche a joué sans faille de 1965 à 2024. En période majoritaire ou en période de cohabitation, un parti obtient une majorité des sièges à l'Assemblée ; soit absolu, soit par coalition, soit relative. Lorsqu'un parti domine, le choix du Premier ministre et de son Gouvernement s'impose. Alors, le lien politique entre l'Assemblée et le Gouvernement devient indéfectible. En l'absence de crise politique, la fonction arbitrale de la dissolution devient sans objet et se retrouve donc neutralisée en partie.

## II. Le détournement fonctionnel de la dissolution sous la Ve République

La dissolution demeure dans les textes sans pour autant rester lettre morte. Sa fonction a été détournée vers une utilisation plus institutionnelle **(A)** ou encore plus politique **(B)**.

### A. Une utilisation tactique de la dissolution

L'utilisation institutionnelle permet au Président de la République de confirmer sa légitimité par un pouvoir politique correspondant. Il s'agit d'affirmer la volonté du peuple, une fois avoir élu le Président, montrer le soutien sur son programme. Dès lors, lorsque le Président nouvellement élu est confronté à une majorité hostile en plein mandat parlementaire, il s'assure du soutien populaire par une dissolution. Son élection récente lui confère un état de grâce dont il va jouer par l'intermédiaire des élections législatives

anticipées. Son parti bénéficie par là-même d'une aura par ricochet qui lui assure un score électoral conforme à la volonté des citoyens. Le Président est alors légitimé par les citoyens, son pouvoir d'arbitrage est limité face à une majorité hostile, il mute en pouvoir politique par l'intermédiaire de sa majorité nouvellement élue. Celle-ci, issue des élections anticipées, adoubera toutes les mesures présidentielles par l'intermédiaire d'un Gouvernement docile.

Cette tactique politique a été flagrante lors des élections de François Mitterrand en 1981 et en 1988. Une fois élu, le Président Mitterrand se retrouve face à une majorité de droite mise en place en 1978 jusqu'en 1983. En 1981, Mitterrand profite de l'engouement pour le programme commun entre les socialistes et les communistes, pour dissoudre immédiatement l'Assemblée. A la suite des élections législatives anticipées, la victoire de la gauche est totale et sans appel. La même stratégie sera employée en 1988. En revanche, la victoire de la gauche sera plus terne et marquera un rejet de la droite, mais une lassitude du mitterrandisme.

La dissolution demeure également une tactique politique pour conserver le pouvoir. Jacques Chirac emploiera la dissolution dite « à l'anglaise » en 1997. Jacques Chirac, tentant de prévenir une défaite aux élections législatives normalement programmées l'année suivante en 1998, prononce la dissolution qui débouche sur la troisième cohabitation (1997-2002 avec Lionel Jospin comme Premier ministre). Il s'agissait de s'assurer une majorité jusqu'à la fin de son mandat en pensant bénéficier d'un état de grâce au bout de deux ans.

Avec le quinquennat issu de la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, la dissolution et la motion de censure semblaient, toutes deux, être tombées en désuétude. Le rythme des élections législatives et présidentielles étant harmonisé, aucune raison ne semblait justifier qu'un Gouvernement soit renversé et que la dissolution soit prononcée. Le Président est assuré, au moins pour la totalité de son mandat, d'une majorité.

### B. Une utilisation plébiscitaire de la dissolution

L'utilisation plébiscitaire de la dissolution est également envisagée dès les années 1960. Le général de Gaulle a entrepris un double plébiscite en 1962 en mêlant référendum et dissolution. La dissolution de 1968 était également envisagée comme un plébiscite allégé et beaucoup moins frontal qu'un référendum. Georges Pompidou, son premier ministre d'alors, lui conseilla vivement de choisir la voie de la dissolution, plus subtile que la voie du référendum pour régler la crise de mai 1968. Cette solution permettait, en cas d'échec, de disculper le Président de la République puisque les électeurs votaient dans des circonscriptions électorales réduites pour des candidats distincts du Président.

Alors que l'on croyait la dissolution éteinte par le quinquennat, celle-ci a été ressuscitée par le Président Macron en 2024. Là encore, la vocation d'une dissolution plébiscitaire s'affirme par l'absence de cause personnelle au Président. Il faut rechercher les causes sociales et politiques du moment. Chahuté par l'opinion publique lors de son premier mandat, Emmanuel Macron se voit en difficulté face à ses opposants politiques. L'apothéose de ce désamour avec le peuple s'est manifestée aux élections européennes qui ont vu la victoire nette du Rassemblement national et un recul sans précédent des partis centristes et traditionnels. L'arme de la dissolution n'est plus celle du glaive de la Justice démocratique, mais celle des trompettes de la renommée. Le lien entre le peuple et son Chef doit être rétabli à tout prix. Ce prix, ça sera celui du quitte ou double ; la dissolution. L'arme institutionnelle est devenue une arme politique ; mais une arme à double tranchant qui se retournera contre son manipulateur.

## **2/ Le préfet de département**

Le préfet en France est une figure institutionnelle majeure, garante de la présence et de l'autorité de l'État sur tout le territoire national. Créée sous le Consulat par Napoléon Bonaparte en 1800 (Loi du 28 pluviôse an VIII, 17 février 1800), la fonction de préfet s'est maintenue et adaptée à travers les régimes politiques.

Cette permanence est d'autant plus marquée que le rôle du préfet est le seul à être défini par la Constitution française, notamment à l'article 72 (Constitution de la Ve République, 1958), qui le désigne comme représentant de l'État dans les collectivités territoriales.

Représentant du Gouvernement au niveau départemental et régional, le préfet détient un rôle à la fois politique, administratif et de maintien de l'ordre.

Il s'agira d'envisager d'abord le rôle constitutionnel du préfet dans ses missions et son positionnement institutionnel, avant d'analyser dans un second temps ses fonctions administratives, tant en matière de sécurité publique que de coordination des politiques publiques.

## **I. La représentation constitutionnelle du préfet de l'État et du Gouvernement**

Le préfet est un organe prévu par la Constitution (A) qui lui confère des missions de représentation (B).

### **A. Le statut constitutionnel du préfet**

Le préfet est un haut fonctionnaire nommé par décret du Président de la République en Conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur aux termes de l'article 13 de la Constitution et du décret du 29 avril 2004. Ce mode de nomination souligne son ancrage au plus haut niveau exécutif. Sa fonction est consacrée par la Constitution française, en particulier l'article 72-3 qui précise que dans les départements et territoires, le délégué du gouvernement (le préfet) a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Par ailleurs, le préfet dépend du ministère de l'Intérieur, mais représente tous les ministres dans le département. Ce lien étroit se retrouve dans la loi du 28 pluviôse an VIII et dans l'article 72 de la Constitution de 1958.

### **B. Les missions constitutionnelles et institutionnelles du préfet**

Le préfet incarne l'autorité de l'État dans le département ou la région. Il est chargé en premier lieu du respect des lois et des règlements, ainsi que du maintien de l'ordre public. Ce pouvoir est conféré par l'article L.2111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

L'article L.2131-1 du CGCT dispose que le préfet exerce également un contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales afin de veiller à leur conformité aux lois nationales. Ce contrôle se manifeste par le déferé préfectoral permettant au préfet de saisir le juge administratif de tout acte d'une collectivité qu'il estimerait être illégal.

Enfin, selon l'article 72 de la Constitution et le décret de 2004, le préfet conduit la mise en œuvre et la coordination des politiques publiques définies au niveau national à travers les services déconcentrés qu'il dirige. Ce rôle illustre sa position d'agent essentiel de l'unité de l'État et de liaison entre pouvoir central et collectivités territoriales.

## II. Le rôle administratif du préfet

Le préfet exerce d'abord un rôle en matière d'ordre public et de sécurité (A) ; il exerce également un rôle en matière de coordination des politiques publiques (B).

### A. Le rôle de maintien de l'ordre public et de la sécurité

Historiquement, la mission la plus visible du préfet est la garantie de l'ordre public. Il est responsable de la sécurité des personnes et des biens et peut prendre des mesures pour faire face aux manifestations, crises ou catastrophes selon l'article L.2212-2 CGCT. Chef des opérations en cas de risques naturels, technologiques ou sanitaires, il coordonne les forces de police et de gendarmerie et pilote les plans de protection civile. Il peut réquisitionner des moyens en cas de besoin, bien qu'il ne détienne pas de pouvoir judiciaire ou militaire direct.

Lorsqu'un état d'urgence est déclaré (sur tout ou partie du territoire, par décret en Conseil des ministres selon la loi n° 55-385 du 3 avril 1955), le préfet dispose de pouvoirs exceptionnels pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre public sur sa circonscription. Concrètement, dans les zones où l'état d'urgence est appliqué, le préfet peut interdire la circulation des personnes et des véhicules dans des lieux et à des horaires précis pour prévenir les troubles à l'ordre public. Il peut également instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé. Si nécessaire, le préfet est habilité à interdire le séjour de toute personne suspectée de constituer une menace à la sécurité et à l'ordre public, y compris dans son domicile ou lieu de travail. Il peut également ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux publics, ainsi que l'interdiction de manifestations et rassemblements susceptibles de provoquer des troubles. Enfin, le préfet peut ordonner des perquisitions à domicile, qui peuvent avoir lieu de jour comme de nuit, un pouvoir exceptionnel renforcé pendant l'état d'urgence et demander la remise des armes de catégories B et C. Ces mesures relèvent de la police administrative spéciale accordée au préfet en situation d'état d'urgence. Elles doivent être proportionnées et justifiées par la menace pesant sur la sécurité ou l'ordre public. Le préfet agit alors en représentant de l'État renforçant sa mission habituelle de maintien de l'ordre public.

Ainsi, dans le cadre de l'état d'urgence, le préfet se voit attribuer des compétences étendues et exceptionnelles qui renforcent son rôle de garant de la sécurité publique et

d'autorité de police administrative sur son territoire. Ces pouvoirs sont encadrés par la loi n°55-385 du 3 avril 1955 et ses décrets d'application.

### B. Le rôle de coordinateur des politiques publiques territoriales

Le préfet joue aussi un rôle crucial de coordonnateur et animateur du développement économique, social et territorial. Il met en œuvre les politiques gouvernementales dans des domaines variés : emploi, cohésion sociale, environnement ou aménagement du territoire. À ce titre, il anime le réseau des services déconcentrés de l'État, contrôle l'application des décisions gouvernementales et veille à la répartition des subventions de l'État (loi de décentralisation du 2 mars 1982). Par ses relations étroites avec les élus locaux, il assure un équilibre entre centralisation étatique et décentralisation politique, garantissant l'unité républicaine tout en respectant la diversité locale.

Le préfet coordonne la mise en œuvre des politiques publiques définies au niveau national en les adaptant aux spécificités locales et territoriales. Il anime l'ensemble des services régionaux ou départementaux de l'État pour garantir l'uniformité et la cohérence des actions publiques.

Il pilote l'ensemble des réformes prioritaires confiées par le Gouvernement, avec un mandat clair et signé notamment avec le Premier ministre, et fixe dans chaque territoire des objectifs adaptés aux enjeux locaux. Ce pilotage inclut le suivi des projets structurants, l'évaluation des politiques et la gestion des subventions de l'État.

Par le biais de structures comme la Mission de Coordination Interministérielle (MCI), le préfet assure une animation interministérielle des politiques publiques sociales, économiques, environnementales et territoriales. La MCI prépare les arbitrages, facilite les liens entre services, collectivités et partenaires, et accompagne les projets locaux importants. Il met en œuvre différents organismes comme les offices HLM (Habitations à Loyer Modéré), qui sont des organismes publics de logement social présents dans le département ou les organismes consulaires tels que la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture, qui gèrent des missions d'intérêt public. Le préfet dirige également le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), chargé de la sécurité civile ou le centre de la fonction publique territoriale, qui regroupe des agents territoriaux du département. Par ailleurs, le préfet est également à la tête des services déconcentrés de l'État au niveau départemental ou régional qui mettent en œuvre les politiques publiques, et il coordonne leur action.

Au niveau régional, le préfet anime et coordonne les politiques publiques régionales, veille à la cohérence avec les politiques nationales et européennes, et négocie avec les collectivités territoriales des engagements partenariaux (exemple : contrats État-Région). Il est un acteur clé du développement économique, social et territorial de la région.

Le préfet représente également l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement, des opérations d'intérêt national (OIN), et peut avoir des compétences renforcées spécifiques selon les territoires (comme en Île-de-France).