

Renforcer les prérogatives du Premier ministre



25 révisions constitutionnelles en un peu moins de 70 ans, soit en moyenne une révision presque tous les deux ans et demi : si la Constitution de la Cinquième République affiche la **longévité la plus importante de notre histoire institutionnelle**, le nombre de ses révisions est assurément la marque d'un **texte vivant** que les Français, en particulier par la voix de leurs représentants, ne rechignent pas à réinterroger.

Dans un contexte d'**instabilité gouvernementale** et de **fragmentation de l'Assemblée nationale** depuis 2024, la proposition de loi constitutionnelle déposée par la présidente Cécile Cukierman et les membres du groupe CRCE-K, *visant à restreindre certaines prérogatives du Président de la République et à renforcer celles du Premier ministre, responsable devant le Parlement*, pose la question de l'**articulation des prérogatives au sommet de l'exécutif**, entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement. Ce texte entend en particulier opérer un mouvement de « **primo-ministériation** » de la Cinquième République, en confiant une partie des attributions du Président de la République au Premier ministre.

D'une part, l'expérience montre que les prérogatives que la proposition de loi entend retirer au Président de la République n'ont jusqu'ici **jamais empêché le Premier ministre de mettre en œuvre sa politique** pour autant qu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale. D'autre part, si elle est mue par la volonté de remédier à l'instabilité gouvernementale observée depuis 2024, force est de constater que la proposition de loi manque sa cible. Cette instabilité est la **conséquence non du rapport de forces au sommet de l'exécutif mais de la difficulté à dégager une majorité durable à l'Assemblée nationale**.

Pour ces raisons et pour permettre au débat en séance publique d'avoir lieu sur le texte déposé, la commission des lois, suivant l'avis de son rapporteur Stéphane Le Rudulier, **n'a pas adopté** cette proposition de loi.



FÉVRIER 2026

I. La Constitution de la Cinquième République : un texte à forte capacité d'adaptation

A. Un équilibre au sommet de l'exécutif conditionné tant par la légitimité électorale et politique que par l'exercice du pouvoir



La Cinquième République est un **régime parlementaire**. L'article 20 de sa Constitution pose en effet le principe de la **responsabilité du Gouvernement devant le Parlement**. Sur le plan politique, la capacité du Gouvernement à **déterminer et conduire la politique de la nation** dépend, au moins pour la mise en œuvre de son programme législatif, de **l'existence au sein de l'Assemblée nationale d'une majorité le soutenant**, ou, à tout le moins, d'une majorité disposée à ne pas le mettre en échec, cette majorité pouvant, le cas échéant, varier selon le texte examiné.



*Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, **c'est celle du régime parlementaire**. À la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la **collaboration des pouvoirs** : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté. »*

Source : Discours de Michel Debré du 27 août 1958 devant le Conseil d'État

Telle qu'elle découle de la Constitution et de l'esprit de ses concepteurs, la répartition des rôles entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement peut être résumée de la façon suivante :



– en sa qualité, sur le fondement de l'article 5 de la Constitution, de **garant de la continuité de l'État et de la souveraineté nationale**, ainsi que d'**arbitre du fonctionnement régulier des institutions**, le Président de la République détient un **pouvoir de « faire faire »** et dispose, à ce titre, notamment, de pouvoirs importants de **nomination**, dont celle du Premier ministre et des membres du Gouvernement, mais aussi du pouvoir de **dissoudre l'Assemblée nationale** ;



– parce que le Gouvernement dispose de l'administration et de l'initiative des lois et intervient directement dans la procédure législative, le Premier ministre, qui **dirige son action** en application de l'article 21 de la Constitution, détient un **pouvoir de « faire »**.

Cet équilibre entre un Président de la République « arbitre » et un Premier ministre « capitaine » peut, en termes de capacité à fixer une ligne politique pour gouverner le pays, tourner en faveur de l'un ou de l'autre selon qu'il existe ou pas une **concordance des majorités issues des élections présidentielle et législatives** mais aussi selon la pratique que l'un et l'autre ont de leurs prérogatives respectives.

Le pouvoir de « faire faire » du chef de l'État n'est ainsi pleinement effectif que pour autant qu'il dispose d'une **légitimité, pas seulement électorale mais plus largement politique**. Depuis qu'elle a lieu au **suffrage universel direct**¹, l'élection présidentielle française est bien de nature politique, aucun candidat n'ayant le sentiment de concourir à une fonction purement représentative. La légitimité du suffrage universel direct ne suffit toutefois pas, dans notre régime parlementaire, à garantir au Président de la République la capacité d'imprimer une direction à la politique nationale, en particulier intérieure : il lui faut, pour cela, **pouvoir nommer un Gouvernement aligné sur sa ligne politique assuré d'être soutenu durablement par l'Assemblée nationale**.

En cas de concordance des majorités issues des élections présidentielle et législatives, la Cinquième République a ainsi pu être qualifiée de régime parlementaire à **tendance présidentieliste**, le Président de la République disposant *de facto*, selon certains commentateurs, d'un pouvoir de révocation du Premier ministre et du Gouvernement – même si le Général de Gaulle avait pris soin de rappeler, devant le comité consultatif constitutionnel le 8 août 1958, qu'un tel pouvoir de révocation était contraire au rôle d'arbitre du Président de la République, le Premier ministre n'étant responsable que devant le Parlement. En l'absence d'une telle concordance, comme en **période de cohabitation**, le régime a, à l'inverse, pris une dimension primo-ministérielle marquée.

B. Des pouvoirs présidentiels qui ne font pas, en eux-mêmes, obstacle à la conduite de la politique de la nation par le Gouvernement

Comme c'était déjà le cas sous les Troisième et Quatrième Républiques, le Président de la République **préside le conseil des ministres**, en vertu de l'article 9 de la Constitution. Cette présidence l'habilite à décider, en dernier ressort, de l'ordre du jour du conseil des ministres et implique qu'il signe les ordonnances et décrets qui y sont délibérés, comme le prévoit l'article 13 de notre loi fondamentale. En pratique, cet ordre du jour, préparé par le **secrétariat général du Gouvernement**, est généralement arrêté en concertation entre le Président de la République et le Premier ministre. S'il est arrivé, **une seule fois en période de cohabitation**², que le chef de l'État s'oppose à l'inscription de l'ordre du jour d'un texte, ce fut seulement pour reporter sa délibération au conseil des ministres suivant afin que le Gouvernement, à sa demande, réexamine les difficultés constitutionnelles qui avaient été soulevées par le Conseil d'État.

À noter que l'existence d'un conseil des ministres présidé par le chef de l'État ne fait pas obstacle à ce que le Premier ministre organise, de sa propre initiative, des conseils de gouvernement ou de cabinet³, comme ce fut le cas sous Manuel Valls et Bernard Cazeneuve, ou encore des séminaires gouvernementaux.

Il résulte, par ailleurs, de l'article 19 de la Constitution que les actes pris par le Président de la République sur le fondement de son article 13 sont nécessairement **contresignés** par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres

¹ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Projet de loi relatif à la Corse, en février 2001.

³ Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution (introduite et commentée)*, 2025, Éditions du Seuil, p. 94.

responsables, y compris les décrets de nomination aux emplois civils et militaires. Celui qui contresigne, en ce qu'il engage sa responsabilité, peut refuser d'apposer sa signature, de sorte que le chef de l'État doit s'assurer, à tout le moins, de l'absence d'opposition de la part des contresignataires.

Quant au refus du Président de la République de **signer des ordonnances** préparées par le Gouvernement et délibérées en conseil des ministres, l'expérience¹ a montré qu'il n'a fait que contraindre le Gouvernement à emprunter la voie parlementaire pour adopter les dispositions en cause.

II. Une proposition de loi constitutionnelle qui entend « primo-ministériariser » la Cinquième République pour répondre à la situation de blocage politique actuelle

A. La volonté de résoudre l'instabilité gouvernementale actuelle et de mieux associer les citoyens au processus décisionnel

Dans leur exposé des motifs, les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle partent du postulat que la France traverse « *une **crise multiforme** violente, tant sur le plan économique, que social ou institutionnel* ».

Ils estiment que la Cinquième République a connu une **dérive présidentialiste** avec la réduction, en 2000, à cinq ans de la durée du mandat présidentiel et l'inversion du calendrier électoral plaçant, à compter de 2002, le scrutin législatif dans le sillage du scrutin présidentiel. Ils voient en outre, dans la dissolution de l'Assemblée nationale décidée le 9 juin 2024 par le Président de la République, le symbole d'une **hyper-présidentialisation** en décalage avec l'aspiration de nos concitoyens à être mieux associés « *aux mécanismes de décision dans une forme de **démocratie continue*** », concept développé par le professeur Dominique Rousseau² pour inventer de nouvelles voies permettant de mieux associer les citoyens à la fabrication de la volonté générale.



Selon les auteurs de la proposition de loi, la Cinquième République serait marquée par une « *ambiguïté originelle* », à savoir « *l'hésitation entre régime parlementaire et présidentiel* », qui jouerait « *un rôle premier dans le **blocage actuel*** ». Ce blocage semble se référer à la difficulté pour les gouvernements qui se sont succédé depuis l'été 2024 à former des alliances au sein d'une Assemblée nationale désormais fragmentée en au moins trois blocs dont chacun refuse de gouverner avec les deux autres.

¹ Refus de François Mitterrand de signer des ordonnances en mars 1986 (privatisations) et octobre 1986 (redécoupage des circonscriptions législatives).

² Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits_La revue*, 11 février 2020.

B. Une réforme constitutionnelle cantonnée au renforcement des pouvoirs du Premier ministre et de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale

1. Le transfert de prérogatives du Président de la République au Premier ministre

En **abrogeant les articles 9, 12 et 13 de la Constitution**, l'article 1^{er} de la proposition de loi retire au Président de la République respectivement la **présidence du conseil des ministres**, le **pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale** et la **responsabilité de signer les ordonnances et décrets délibérés en conseil des ministres et de nommer aux emplois civils et militaires de l'État**.

L'article 3 de la proposition de loi attribue le pouvoir de dissolution au Premier ministre. Son article 4 lui confie la présidence du conseil des ministres, lequel ne pourrait dorénavant se tenir que sur le lieu d'exercice de ses prérogatives. Son article 5 lui transfère le pouvoir de signer les ordonnances et décrets délibérés en conseil des ministres et de nommer aux emplois civils et militaires de l'État, dans les mêmes conditions que celles actuellement prévues à l'article 13 de la Constitution.

L'article 2 de la proposition de loi supprime, pour sa part, la **possibilité pour le Président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès**, qui avait été instituée par la révision constitutionnelle de 2008¹.

2. Une procédure obligatoire d'investiture du Gouvernement à chaque nouvelle nomination d'un Premier ministre

L'article 6 de la proposition de loi modifie l'**article 49 de la Constitution** afin de **systématiser, après chaque nomination d'un Premier ministre par le Président de la République, l'engagement de la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale**. Cette procédure d'investiture obligatoire n'est pas sans rappeler l'article 94 de la Constitution italienne contraignant chaque nouveau gouvernement à obtenir, dans les dix jours suivant sa formation, la confiance des deux chambres du parlement.

III. La position de la commission : une proposition de loi qui manque sa cible

A. Une crise d'ordre politique et non d'ordre institutionnel



L'instabilité gouvernementale constatée depuis 2024 est la conséquence d'un **fait politique** et non pas d'un paramètre constitutionnel. Les élections législatives de l'été 2024 ont en effet produit une Assemblée nationale divisée en **trois grands blocs**, le bloc central devant, pour gouverner, disposer du soutien

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

ou de l'absence d'opposition de l'un des deux autres groupes politiques pivots, à sa gauche et à sa droite. Ce fait politique est le résultat d'une **sociologie électorale** marquée par une plus forte polarisation du vote vers les extrêmes de l'échiquier politique.

Or la Constitution du 4 octobre 1958 a précisément été conçue pour faire face aux situations dans lesquelles le Gouvernement peinerait à s'appuyer sur une coalition parlementaire stable. Elle est ainsi armée d'outils de **parlementarisme rationalisé** : comme l'avait exposé Michel Debré dans son discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État, « *la question de confiance est l'arme du Gouvernement, et de lui seul* ». La **motion de censure**, seul moyen pour les députés de renverser un Gouvernement, obéit à des conditions exigeantes, dont une adoption à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Le mécanisme de l'adoption de textes sans vote, avec engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement du **troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution**, de même que la procédure de **mise en vigueur par ordonnances** d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale après l'expiration de leurs délais d'examen par le Parlement ont achevé de garantir au Gouvernement la capacité de gouverner en l'absence d'une majorité, même relative.

Dans un pays qui a connu 15 constitutions depuis 1791, le rapporteur ne peut que prévenir contre la tentation d'une remise en cause de l'équilibre au sommet de l'exécutif qui équivaldrait, en réalité, à un **énième changement de régime** pour répondre à une situation dont les tenants sont d'abord politiques et sociologiques, plutôt qu'institutionnels.

15

C'est le nombre de constitutions que la France a connues depuis 1791.

B. Une proposition de révision constitutionnelle en manque de cohérence

Le rapporteur relève tout d'abord que la révision constitutionnelle envisagée n'a **nullement pour effet de mieux associer les citoyens au processus décisionnel** et, en se limitant à renforcer les pouvoirs du Premier ministre, elle n'est pas davantage de nature à corriger la « *verticalité prodigieuse du pouvoir* » que les auteurs de la proposition de loi dénoncent dans leur exposé des motifs.

Dès lors qu'elle **n'entend pas revenir sur l'élection au suffrage universel direct du Président de la République**, elle tend même, de façon paradoxale, à remettre en cause la légitimité démocratique de ce dernier en le privant du pouvoir de dissolution, élément pourtant essentiel dans l'exercice de son rôle d'arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. De même, le fait de lui retirer la présidence du conseil des ministres fragiliserait le chef de l'État dans ce rôle d'arbitre, en abolissant un contact pourtant essentiel avec les rouages de l'État.

Enfin, si elle entend **ressourcer au Parlement la légitimité du pouvoir du Gouvernement**, en imposant à ce dernier une investiture à chaque nouvelle nomination d'un Premier ministre, la proposition de loi placerait ce dernier sans recours s'il n'obtient pas la confiance ou en cas de motion de censure adoptée contre son Gouvernement : un Premier ministre non-investi ou censuré, contraint de démissionner, ne pourrait en retour prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Dans ce **face à face asymétrique**, le conflit entre le Premier ministre et le Parlement se trouverait privé d'arbitre.

Estimant qu'elle ne constitue pas une réponse adaptée à la crise politique qu'elle entend résoudre et qu'elle comporte plusieurs fragilités qui minent sa cohérence, la commission, suivant l'avis de son rapporteur, n'a pas adopté la proposition de loi. Conformément au *gentlemen's agreement* en vigueur au Sénat s'agissant des espaces réservés aux groupes politiques d'opposition, ce sera donc le texte initial de la proposition de loi qui sera discuté en séance.

Réunie le mercredi 18 février 2026, la commission **n'a pas adopté** la proposition de loi constitutionnelle.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique, le 25 février 2026, portera sur le texte de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le [dossier législatif](#) ;
- Le texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 sur le [site](#) du Conseil constitutionnel ;
- [Page](#) du site du Sénat consacrée aux révisions constitutionnelles abouties ;
- [Discours](#) de Michel Debré du 27 août 1958 devant le Conseil d'État.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Stéphane LE RUDULIER
Rapporteur
Bouches-du-Rhône
Les Républicains

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr

