

CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF : NÉCESSAIRE, MAIS INSUFFISANT

Olivier Rouquan

23/02/2026

La bicéphalie exécutive serait-elle l'une des causes de la crise démocratique ? Les auteurs d'une proposition examinée au Sénat le pensent, et préconisent de transférer certains pouvoirs du président de la République au Premier ministre, notamment le droit de dissolution. Le politiste et constitutionnaliste Olivier Rouquan examine les conséquences que de tels rééquilibrages pourraient avoir pour la vitalité de notre démocratie.

Une proposition examinée en ce moment au Sénat vise à transférer quelques pouvoirs du président de la République au Premier ministre¹. Elle veut remédier aux déséquilibres au sein de la bicéphalie exécutive, car identifiés par ses auteurs comme l'une des causes de la crise démocratique². Que peut le droit constitutionnel face au cumul de dérèglements actuels... dont les racines sont anciennes ?

Changer la Constitution aura un effet sans doute modeste sur la réalité des rapports de force. Les facteurs de désordre politique sont ancrés dans la société civile – inégalités, troubles identitaires. Ils ont déstabilisé la régulation des partis pour finir par se propager aux institutions³. Ainsi, de proche en proche, les équilibres de la V^e République sont atteints. Ne rien faire institutionnellement, au prétexte que la présidentielle de 2027 occasionnerait une remise en ordre, ne tient pas compte des trente ans écoulés de fragilisation du présidentielisme.

Le président pour garantir l'autonomie nationale

La variable constitutionnelle peut donc jouer, même si l'ajuster ne mettra pas fin à la profondeur du malaise démocratique⁴. Au Sénat, une proposition de loi constitutionnelle propose un transfert des compétences (droit de dissolution et de nomination) du président au Premier ministre. Est-ce

suffisant pour clarifier les fonctions et renforcer le chef du gouvernement, vis-à-vis du président d'une part et vis-à-vis de l'Assemblée de l'autre ? Sans doute pas. Il est néanmoins souhaitable de mieux distinguer qui fait quoi à la tête de l'État et de clarifier une Constitution qui, depuis 1958, entrave le gouvernementalisme que pourtant, elle envisage – notamment en confiant au gouvernement « la détermination et la conduite de la politique de la Nation » et en rationalisant le parlementarisme. Le rapport Vedel envisage dès 1993 une clarification dans ce sens restée sans suite⁵.

Aujourd'hui, même si la conjoncture semble avantager le Parlement, la culture reste présidentialiste, et le *turn over* du Premier ministre indique l'affaiblissement de la fonction – qui ne profite en rien des difficultés présidentielles. En complétant la proposition de loi (PPL) du Sénat, il s'agirait donc d'instaurer, outre le transfert au Premier ministre du droit de dissolution, celui des nominations – notamment des ministres ; de réduire le pouvoir réglementaire présidentiel ; puis d'instaurer une motion de censure constructive – le chef du gouvernement ne pouvant alors être renversé qu'à la condition de suggérer un remplaçant. Détaillons quelque peu.

En transférant le droit de dissolution, l'asymétrie de la responsabilité du Premier ministre disparaît : actuellement, le chef du gouvernement peut être renversé par l'Assemblée nationale (motion de censure de l'article 49.2) et, du fait d'une coutume institutionnelle, démis par le président. Si le droit de dissolution lui revenait, il disposerait d'une prérogative lui permettant d'exercer davantage son rôle de chef de la majorité. Pas d'intimidation possible de députés indisciplinés, puisque le Premier ministre pourrait les renvoyer devant les électeurs. Les rapports sont symétriques : la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée est réversible.

Dès lors, *quid* du droit informel de révocation du Premier ministre par le chef de l'État ? Dans une telle perspective, il disparaît. La nomination du Premier ministre par le président devient nominale : comme dans la plupart des États européens, elle dépend des rapports de force à l'Assemblée. Tout au plus, le président de la République dispose d'un choix arbitral s'il y a confusion. Et afin de consolider la solidarité gouvernementale, mise à mal ces dernières années par les logiques de charisme d'opinion de ministres impatients, il serait conseillé de confier au chef du gouvernement la liberté de nommer directement les membres du gouvernement – à l'exception du ministre des Affaires étrangères et de la Défense, dont la désignation resterait partagée entre le président et le chef du gouvernement. Il faut alors réécrire l'article 8, alinéa 2.

Le Premier ministre pour diriger la politique intérieure

Certains veulent aussi faire du Premier ministre le principal responsable de la politique militaire et diplomatique... Un scénario plus nuancé et sans doute plus équilibré par rapport à la tradition française revient à laisser au président la jouissance des missions relatives à l'autonomie nationale⁶. Dans ce domaine, sa décision en dernier ressort sur les nominations ministérielles et de hauts fonctionnaires doit demeurer ; sont délibérés en conseil des ministres restant présidé par le chef de l'État les décrets relatifs au domaine de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. L'article 13 est réécrit à cet effet et l'article 15 ainsi que le titre VI de la Constitution sont inchangés. Le secrétariat à la défense et la sécurité nationale pourrait être placé sous la responsabilité du secrétariat général de l'Élysée.

Récupérant les autres nominations civiles et le reste du pouvoir réglementaire exercé en dehors du conseil des ministres, le Premier ministre occuperait la plénitude de sa fonction dans le champ intérieur – conformément aux articles 20 et 21. Tout décret peut néanmoins être évoqué en conseil des ministres sur décision du Premier ministre. Dans ce cas, le gouvernement « déterminerait et conduirait » effectivement, comme pendant les phases de cohabitation, la politique de la Nation. Le droit constitutionnel cadre ainsi un gouvernementalisme assumé en dehors du champ de l'article 5 de la Constitution, ce dernier continuant à faire du président de la République, mais avec des moyens alors limités, le garant de l'autonomie nationale, l'arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le gardien du respect de la Constitution.

Il faut à ces deux derniers égards préciser les choses. En effet, perdant le droit de dissolution, le président peut-il continuer à rester arbitre ? En cas de crise, il ne peut plus dissoudre l'Assemblée et permettre aux électeurs de trancher. Remarquons que les deux dernières pratiques de la dissolution n'ont pas été décidées pour mettre fin ou éviter une crise institutionnelle ou sociale – *a contrario*, donc, des dissolutions de 1962, 1968, 1981 ou 1988. Or, leur vocation tactique a échoué, ces « manœuvres » ayant été incomprises. Le président de la République disposera toujours du référendum et, surtout, doit voir se renforcer la possibilité d'un arbitrage non pas politique (transféré au Premier ministre), mais institutionnel et complémentaire du rôle de gardien de la Constitution. Ainsi, l'arbitrage devenant plus neutre se mettra au service de l'État de droit, dont la consolidation est stratégique.

Le président sera délesté de la maîtrise du jeu politique, qui du reste lui échappe de plus en plus : non-réélection pour Nicolas Sarkozy, impossibilité de se représenter pour François Hollande, réélection floue et suivie d'une déréliction du pouvoir présidentiel intérieur pour Emmanuel Macron – aggravant en cela le précédent de Jacques Chirac. Dès lors, un président arbitre se concentrerait,

avec pour auxiliaire le Conseil constitutionnel mais aussi le Défenseur des droits (titre XI bis), sur son rôle de garant de l'indépendance de la justice, ainsi que sur la défense du bloc de constitutionnalité – un rôle esquissé par François Mitterrand pendant les cohabitations, lorsqu'il se voulait « défenseur des acquis sociaux ».

Dès lors, l'arbitrage au nom du fonctionnement régulier des institutions et de la continuité de l'État prend un sens connoté en valeur, à savoir dessiné par le cadre de l'article 1 de la Constitution : préserver une République indivisible, laïque, démocratique, sociale et dont l'organisation est décentralisée – et pourquoi pas régionalisée⁷. Pour ce faire, le président peut toujours saisir le Conseil et en nommer trois membres (articles 56, 54 et 61), alors qu'il conserve le pouvoir de nomination du Défenseur des droits en conseil des ministres. Si un conflit survient à ces sujets entre le gouvernement et le Parlement, il peut arbitrer en exerçant une magistrature du verbe *via* le droit de message de l'article 18. Si un conflit oppose durement l'exécutif et le législatif sur un texte de loi, le président garderait la possibilité de demander au peuple de trancher par référendum (article 11)... Si le gouvernement venait à menacer le caractère républicain du régime, il pourrait activer l'article 16 afin d'en restaurer le fonctionnement normal.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Retrouver une complémentarité des légitimités

Un autre angle de la réforme institutionnelle consisterait à modifier les rythmes électoraux. Une première configuration revient à inverser le calendrier électoral pour donner la primeur aux législatives, sans pour autant inviter à la suppression de la présidentielle. Le gouvernementalisme serait davantage acquis et la présidence deviendrait réellement arbitrale. D'autres États européens pratiquent un tel régime, à commencer, par exemple, par le Portugal. En précédant la présidentielle de quelques mois, les législatives orienteraient davantage la politique de la Nation. Le Premier ministre, nommé par un président bientôt sur le départ, alors que son successeur ne peut ni le révoquer ni dissoudre, dispose d'une latitude pour exercer pleinement son rôle de chef de majorité.

Si cette dernière peine à exister du fait de la fragmentation du jeu parlementaire, au chef du

gouvernement d'essayer d'en forger une – sachant que la censure constructive qu'il faudra constitutionnaliser empêcherait les députés de jouer la tactique du dégagisme. Cette technique existe en Allemagne et en Espagne⁸. Elle permet de comprendre, avec d'autres variables, comment Pedro Sánchez reste à la tête du gouvernement espagnol depuis 2018, alors que la majorité est sans arrêt négociée, notamment avec les partis régionalistes⁹. Tant que les nationalistes catalans ne décident pas de s'allier avec le Parti populaire (droite désormais dure), toute perspective de changement gouvernemental est limitée. Un certain ordre dans le désordre est trouvé.

Dans notre scénario pour la France, le président nouvellement élu et le Premier ministre déjà en place doivent trouver un compromis sur la politique extérieure et de défense, notamment dans le budget. L'élection présidentielle étant centrée sur la géopolitique du fait du recadrage constitutionnel, le Premier ministre devra tenir compte de cette légitimité spécifique. Les décisions partagées en conseils (des ministres et de défense) sur l'autonomie nationale, notamment au sujet des nominations, seront la résultante de négociations sous leadership présidentiel – puisque les prérogatives sont mentionnées dans le titre II « Le Président de la République ».

Une seconde perspective, cumulable avec la précédente, consiste à restaurer un décalage des rythmes entre la présidentielle (tous les six ans) et les législatives (tous les quatre ans). Elle est toujours liée à l'hypothèse envisageant le maintien d'un certain présidentielisme sur la souveraineté nationale. Elle correspond à la matrice originelle de la V^e République. Au temps du septennat, le décalage des temporalités entre législatives et présidentielle offrait au Premier ministre une légitimité plus forte : Georges Pompidou après 1962, Jacques Chaban-Delmas après 1969, Jacques Chirac en 1976... jusqu'aux expériences de cohabitation. Mais il permettait aussi au président de mieux incarner et de mieux représenter la temporalité longue – celle des grandes orientations. Dès lors, restaurer l'arythmie électorale donne davantage de garanties au gouvernementisme pour tempérer, sans le supprimer, le présidentielisme – qui sera en plus limité par la révision constitutionnelle envisagée.

Il faut enfin poser la question du mode de scrutin des législatives, puisque, depuis des années, des velléités proportionnalistes se font jour. Plusieurs scénarios ont été proposés d'« instillation » d'une dose de proportionnelle lors de ce scrutin¹⁰. Avant les évolutions post-2022, les raisons invoquées de ce changement du droit électoral sont plus de pluralisme et plus de justesse dans la représentation de la diversité des courants politiques. Avec onze puis douze groupes parlementaires à l'Assemblée nationale lors du dernier quinquennat d'Emmanuel Macron, il est difficile de constater un manque de représentativité. Les mouvements et partis, sans doute leurs électeurs aussi, ont apprivoisé la logique du scrutin majoritaire à deux tours, qui représente

désormais moins une contrainte qu'une habilitation à faire... Si l'on veut limiter encore la part réductrice du second tour, abaisser le seuil d'accès de 12,5% des inscrits à 12,5% des exprimés est facile. Les triangulaires et quadrangulaires seront plus nombreuses.

Mais, préviennent encore certains¹¹, le second tour force à des alliances et réduit trop l'autonomie du jeu des partis représentés : tenus par les alliances électorales, ils ne peuvent plus délibérer comme ils le veulent. La réalité tend néanmoins à démentir le propos. Une alliance électorale de second tour est distinguée d'une alliance de gouvernement – programme commun, etc. Cela a été le cas pour le Nouveau Front populaire (NFP) même si un programme était affiché¹². Des mobilités sur les votes au sein d'une assemblée sont possibles, comme l'indique la législature 2022-24 et depuis lors. Le Parti socialiste a pu soutenir ou s'abstenir sur les budgets 2026 ; auparavant, y compris le Rassemblement national a voté avec Renaissance – par exemple la loi sur le nucléaire ou le bouclier tarifaire... Est-il vraiment urgent et possible (au vu de la configuration du jeu) d'adopter la proportionnelle avant 2027, alors que les modalités de ce scrutin sont multiples et qu'un accord sur une version semble peu probable, chaque formation voulant promouvoir au mieux ses intérêts ?

Pour conclure, afin de régénérer la démocratie, il convient de reconfigurer la participation autour de partis structurés en alliances, capables d'alterner au pouvoir. La contrainte du scrutin majoritaire est devenue faible, mais peut y aider. Il s'agit surtout de stimuler l'engagement démocratique : à cet égard, l'enjeu de la performance publique est déterminant ; mais, au-delà, sans doute doit-on envisager une réforme de l'organisation territoriale, pour consolider encore la légitimité locale. En fait, le recadrage institutionnel doit être approfondi et ne peut pas se limiter à l'exécutif. Une évolution vers une République non pas fédérale, mais régionale représenterait un appel d'air à ne pas négliger¹³. En partant du bas, la politique est noble.

1. Dossier législatif, **Renforcer les prérogatives du Premier ministre**, déposé au Sénat le 8 janvier 2026.
2. **Baromètre de la confiance politique**, Cevipof : 58% des Français enquêtés veulent changer les institutions.
3. Olivier Rouquan, « Dissolution(s), question de confiance. Le désordre : du politique aux institutions », *Revue politique et parlementaire*, 2 septembre 2025 ; Olivier Rouquan, « V^e République : le code a changé », *Revue politique et parlementaire*, 14 mars 2024.
4. **Fractures françaises 2025**, enquête Ipsos-BVA pour la Fondation Jean-Jaurès, *Le Monde*, le Cevipof et l'Institut Montaigne.
5. Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au président de la République*, 1^{er} février 1993.
6. Le chef de l'État conserverait non seulement la gestion des crises graves (article 16), mais aussi celle des pouvoirs de décision (article 15) et de nomination (article 13) militaires et diplomatiques (articles 14 et 52).
7. Claudy Lebreton et Olivier Rouquan, *Régénérer la démocratie par les territoires*, Paris, L'Harmattan, 2022.
8. Olivier Rouquan, « Pour une censure constructive inscrite dans la Constitution », *Revue politique et parlementaire*, 25 octobre 2022.
9. « Espagne: grâce à un accord avec les séparatistes catalans, Pedro Sánchez fait passer des mesures sociales », *RFI*, 29

janvier 2025.

10. Anne Levade, « Scrutin proportionnel aux législatives : les enjeux pratiques... et politiques », [Le club des juristes](#), 2 mai 2025.
11. « « Avec la proportionnelle, un nouveau souffle démocratique pour la France », par 70 élus, dont François Hollande, Elisabeth Borne, Marc Fesneau et Marine Tondelier », [La Tribune dimanche](#), 8 février 2026.
12. Jean-Daniel Lévy, « Retour sur le vote Nouveau Front populaire aux élections législatives », [Fondation Jean-Jaurès](#), 25 juillet 2024.
13. Claudy Lebreton et Olivier Rouquan, « Régénérer la démocratie par les territoires », [Fondation Jean-Jaurès](#), 1^{er} juillet 2021.