

# DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2025-2026

équipe pédagogique :

**Mmes Capucine BUET, Amélie GUICHET,  
Marianne HEWISON, Mélanie DE SOUSA BARBEIRO  
& MM. Théo FAUTRAT, Valentin GIACOMETTI,  
& Gavin MARFAING.**



Source : RASPAIL dans la citadelle où il fut enfermé de 1849 à 1852 – MTD ©

**Documents de TD version 2.2 – à jour au 02 janvier 2026.**

MTD & alii © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.

## Séance 04 / 09

### Des pouvoirs parlementaires

#### Cinq termes ou expressions essentiels

- Souveraineté parlementaire
- Pouvoir constituant
- Majorité / opposition
- Majorité présidentielle / Majorité parlementaire
- Dissolution

#### Un exercice hebdomadaire

Il s'agira de rédiger une dissertation (complète) répondant au sujet suivant :

*« Sous la Cinquième République,  
le Parlement sert-il encore à quelque-chose ? »*

#### Cinq questions liminaires adossées à un document

Pour préparer la séance de travaux dirigés, vous répondrez aux cinq questions suivantes destinées à vous accompagner vers l'exercice hebdomadaire. Ces questions sont par ailleurs adossées (et directement liées) à la lecture, à l'analyse, à la compréhension et à la critique de l'extrait du document suivant :

**TOM PORCEDO-ZIMMERMANN :**  
**« RIDEAU SUR L'HÉMICYCLE<sup>1</sup> »**

À force d'accumuler les contournements, la fabrique de la loi dans la XVII<sup>e</sup> législature marque-t-elle une déviation du rôle du Parlement ? Dans cette note, Tom Porcedo-Zimmermann, ancien président de l'antenne de la Fondation Jean-Jaurès à l'Institut d'études politiques de Lille et assistant parlementaire, pointe une transgression de l'architecture constitutionnelle de la Ve République telle que pensée par le constituant en 1958, et appelle à repenser les fondements du parlementarisme.

---

<sup>1</sup> <https://www.jean-jaures.org/publication/rideau-sur-lhemicycle/>

« Nous revivons dans une démocratie pleinement parlementaire [...]. Le Parlement n'a jamais eu autant de pouvoir. » C'est en ces termes que, le 13 mars 2025, le ministre des Relations avec le Parlement, Patrick Mignola, invité par l'Association des journalistes parlementaires, dressait le portrait d'une vie institutionnelle revitalisée, rendue selon lui à son apogée démocratique. Pourtant, à l'examen attentif des réalités de la XVII<sup>e</sup> législature, cette affirmation révèle un paradoxe manifeste. Loin d'attester d'un renforcement pur et simple du pouvoir parlementaire, la mutation observée de l'initiative législative pourrait être appréciée d'une toute autre manière. Derrière l'apparente vitalité parlementaire se dissimule un bouleversement profond de la fabrique de la loi, dont les effets interrogent sur le maintien des équilibres constitutionnels.

À l'aune de plus de soixante-cinq années de pratiques constitutionnelles et de révisions successives ayant altéré le schéma initial de 1958, une question tend à s'imposer : ne sommes-nous pas revenus à la case départ ? L'instabilité chronique que la Ve République devait conjurer semble avoir resurgi au détour de la XVII<sup>e</sup> législature, qui consacre désormais l'effritement de cet équilibre fondateur.

La stabilisation institutionnelle, pensée et structurée dans la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958, semble aujourd'hui éprouvée jusque dans ses fondements mêmes. La Ve République présente les symptômes, comme la IV<sup>e</sup> avant elle, d'un régime fondé sur des alliances parlementaires instables et peu propices à l'efficacité de l'action publique. Le déséquilibre entre des coalitions opportunistes, seules en capacité d'engendrer des gouvernements, et la précarité desdits gouvernements, inéluctablement menacés de dissolution ou de renversement, entrave toute politique de transformation. Il offre au contraire un terreau fertile à la contestation systématique des décisions prises, nourrissant un climat délétère d'ineffectivité institutionnelle.

L'Assemblée nationale semble aujourd'hui s'être muée en un espace d'autodélégitimation. Elle se fracture, se nie, et, dans cette autophagie institutionnelle, dessert la démocratie elle-même. En ce sens, la XVII<sup>e</sup> législature apparaît moins comme un simple moment d'instabilité politique que comme un révélateur d'une crise structurelle du régime parlementaire rationalisé tel qu'il avait été conçu et pratiqué jusqu'alors.

La dissolution du 9 juin 2024 et les élections législatives des 30 juin et 7 juillet ont privé l'exécutif de toute majorité. Les gouvernements Barnier puis Bayrou ont renoncé à l'essentiel de l'initiative formelle, laissant se multiplier les propositions de loi, d'origine parlementaire. Cette inversion statistique ne saurait être confondue avec un transfert réel de la maîtrise du processus législatif au Parlement : l'exécutif conserve des leviers juridiques conséquents et peut, en s'abstenant de déposer un projet de loi, se soustraire aux exigences constitutionnelles et organiques propres à son initiative.

Ainsi, l'inversion statistique des initiatives législatives, loin de consacrer un rééquilibrage en faveur de l'Assemblée nationale ou du Sénat, révèle surtout une adaptation stratégique du gouvernement à un environnement parlementaire fragmenté (I). Sous l'apparence d'une « démocratie pleinement parlementaire<sup>1</sup> » se dessine un régime où la rationalisation ne se mesure plus au nombre de projets déposés, mais à la capacité persistante de l'exécutif à orienter la norme tout en contournant les garanties qui encadrent sa propre action, transgressant l'architecture constitutionnelle de la Ve République (II). Sans se prévaloir des évolutions constitutionnelles à venir, cette double impasse politique et institutionnelle ne saura déboucher que sur une unique perspective : la nécessité de repenser les fondements du parlementarisme (III).

(...) le présent extrait ne reprend pas les notes de l'article (à retrouver en ligne) et se concentre sur les 1<sup>ères</sup> parties.

## **(...) Quand l'initiative parlementaire supplante l'initiative gouvernementale : l'illusion d'un parlementarisme renforcé**

### **La XVIIe législature ou l'avènement des propositions de loi**

Quantité ne fait pas qualité : jamais l'adage n'a trouvé meilleure illustration. À l'issue de la session extraordinaire de juillet 2025, l'Assemblée nationale avait débattu, en une année, 98 textes en séance publique, dont 90% étaient des propositions de loi. Au 1er août 2025, en exceptant les traités et conventions internationales (article 53 de la Constitution), 48 textes de loi avaient été publiés au Journal officiel (JO) : sept d'origine gouvernementale et 41 venus soit du Sénat (22) soit de l'Assemblée (19).

Combinée au retrait relatif du chef de l'État depuis la défaite de ses soutiens aux élections législatives de 2024, à l'absence de majorité stable à l'Assemblée nationale et à l'influence renforcée du Sénat<sup>2</sup>, la multiplication des propositions de loi semble traduire un rééquilibrage partiel du système de gouvernement en faveur des chambres. La production législative issue de l'initiative gouvernementale, naguère largement majoritaire, s'est contractée à un niveau historiquement marginal. En dehors des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, des textes adoptés en application de l'article 53 de la Constitution<sup>3</sup> et du projet de loi d'urgence pour Mayotte<sup>4</sup>, seuls trois projets de loi ont été adoptés depuis l'ouverture de la session ordinaire en octobre 2024<sup>5</sup>.

Le basculement à l'œuvre opère une inversion radicale par rapport aux premières années de la Ve République : en 1959, sur 52 lois promulguées, une seule était d'origine parlementaire et, en 1960, seules 7 propositions furent définitivement adoptées. Si, au fil des législatures, cette proportion avait fini par s'élever pour atteindre un peu plus de 40% durant les XIVe et XVe législatures, jamais les gouvernements successifs n'avaient donné libre cours à la production législative d'initiative parlementaire dans la mesure que nous connaissons aujourd'hui.

L'atonie législative qui caractérise la XVIIe législature procède ainsi moins d'un déficit quantitatif que d'une perte de portée normative. Le ralentissement ne se mesure pas au volume des textes adoptés mais à l'absence de ligne directrice cohérente et à la dilution des finalités poursuivies. L'hyperactivité parlementaire ne saurait suffire à garantir l'utilité ni la clarté de la production normative. La provenance politique majoritairement gouvernementale des propositions de loi adoptées relativise la portée de ce prétendu renforcement et, dans un régime conçu pour la prééminence d'un pouvoir concentré, la localisation de l'organe véritablement prépondérant devient incertaine. Le recul, même mesuré, du président de la République et la dilution des rapports de force traditionnels laissent planer le doute quant à la capacité de l'exécutif à assumer son office directeur.

On serait tenté d'adjoindre à ce premier constat celui d'un recours de plus en plus fréquent à une stratégie d'« obstruction parlementaire », consistant en une multiplication d'amendements pour prolonger les débats autour d'un texte dans le but de repousser son vote (stratégie opérée tant par l'opposition<sup>6</sup> que par la « majorité »<sup>7</sup> durant la session écoulée). Si d'ordinaire, comme le souligne Chloé Geynet-Dussauze, « l'obstruction parlementaire n'est pas l'apanage des groupes d'opposition<sup>8</sup> », la XVIIe législature aura vu une inversion de cette pratique, les parlementaires étant contraints de diversifier leurs méthodes pour s'opposer à une fabrique de la loi enrayée par une action gouvernementale difficilement lisible. Un phénomène d'inflation législative questionnable qui nourrit le processus d'autodé légitimation du Parlement.

Dès sa nomination, François Bayrou a opté pour une approche que l'on serait tenté de qualifier de « conciliante » à l'égard de la représentation nationale. La baisse notable du nombre de projets de loi déposés en témoigne, tout comme la hausse spectaculaire du taux

de rejet des amendements gouvernementaux, porté à 16% contre 3% entre 2022 et 2024, 1,1% entre 2017 et 2022, et 4,1% entre 2012 et 2017. Ces données traduisent pourtant davantage le constat d'un gouvernement masqué derrière un retrait d'apparence, qui était davantage préoccupé par sa survie que par la mise en place effective de réformes.

### ***L'asymétrie constitutionnelle entre initiatives parlementaires et gouvernementales***

L'éparpillement législatif observable dans la XVII<sup>e</sup> législature questionne d'autant plus à l'aune de la dissymétrie des garanties constitutionnelles attachées à l'initiative des textes, selon qu'elle émane du gouvernement ou du Parlement. Couplée aux instruments constitutionnels dont l'exécutif dispose pour conduire la discussion des textes (engagement de la procédure accélérée<sup>9</sup>, « vote bloqué<sup>10</sup> », dernier mot à l'Assemblée nationale<sup>11</sup>, engagement de sa responsabilité<sup>12</sup>), l'influence gouvernementale sur l'établissement de l'ordre du jour des assemblées a, dès l'aube de la Ve République, instauré une prédominance structurelle des projets gouvernementaux parmi les lois promulguées.

Cette prééminence se trouve en outre confortée par l'article 40 de la Constitution<sup>13</sup>, réservant au seul gouvernement la faculté de présenter des textes ayant pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'aggraver les charges publiques. En ce sens, le recours de plus en plus fréquent aux propositions de loi instaure un premier paradoxe : comment outrepasser l'exigence constitutionnelle définie par l'article 40 de la Constitution sans voir un texte être entaché d'irrecevabilité ? Le gouvernement, s'il souhaitait inverser la production législative pour contourner les garanties constitutionnelles propres à son initiative, se confronterait à des contraintes qui ne sont d'ordinaire pas siennes. La XVII<sup>e</sup> législature nous aura donné une illustration empirique de cette question préliminaire à l'occasion des débats survenus à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille<sup>14</sup> : le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a été saisi par un député du groupe Socialistes et apparentés en application de l'article 89, alinéa 4, du règlement de l'Assemblée nationale<sup>15</sup>, tandis que deux des trois saisines du Conseil constitutionnel sur ledit texte soutenaient que ce dernier aurait été adopté selon une procédure contraire à l'article 40. Des discussions qui auraient été rendues caduques si le véhicule législatif débattu avait été un projet gouvernemental.

Tirant les conséquences d'un état de fait de prédominance structurelle des projets de loi, le constituant avait admis que la technicité et le volume des projets de loi justifiaient leur soumission à un niveau d'exigence supérieur à celui applicable aux propositions parlementaires. Dès 1958, l'article 39 de la Constitution impose la consultation du Conseil d'État sur tout projet de loi. Les révisions ultérieures ont accentué ce formalisme ; la révision constitutionnelle de 2008<sup>16</sup> en est la parfaite incarnation. L'une des finalités proclamées de la loi du 23 juillet 2008 était de soustraire le Parlement à la « quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif<sup>17</sup> », matérialisée par l'introduction d'une nouvelle exigence : l'obligation, pour tout projet de loi déposé par le gouvernement, d'être assorti d'une étude d'impact<sup>18</sup>. Cette innovation procédurale, pensée dès 1995 par le Premier ministre Alain Juppé<sup>19</sup>, procédait d'une volonté de rationaliser la décision normative par une évaluation préalable de ses effets. En un mot : combattre l'inflation législative et améliorer la qualité des lois.

Si la portée de cette exigence a été réduite par la circulaire du 26 août 2003 du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin<sup>20</sup>, la rendant facultative<sup>21</sup>, la réforme constitutionnelle de 2008 a rétabli son caractère obligatoire en en faisant un instrument de rationalisation législative. Les articles 8 et 9 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>22</sup> fixent depuis un régime contraignant, assorti d'un contrôle par le Conseil constitutionnel, compétent pour vérifier tant le respect de l'exigence (article 39, alinéa 4, de la Constitution) que sa conformité aux

prescriptions organiques dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a priori, prévu à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution<sup>23</sup>.

L'étude d'impact se distingue des mécanismes prévus par le constituant en 1958 dans l'objectif de rationaliser l'initiative gouvernementale. Ce formalisme renforcé procédait de la reconnaissance que l'essentiel de la production normative émanait un temps de l'exécutif, justifiant un encadrement de son travail législatif et remédiant à l'insuffisance d'informations traditionnellement laissées aux assemblées. Or, cette rationalisation constitutionnelle du travail gouvernemental perd toute effectivité lorsque les projets de loi s'effacent derrière une majorité de propositions parlementaires. Le caractère « majoritaire » de ces dernières, si leur pilotage effectif par l'exécutif venait à être avéré, laisserait alors soupçonner un contournement stratégique des garanties constitutionnelles établies précisément pour encadrer l'initiative gouvernementale.

### **Le contournement des garanties constitutionnelles par un exécutif soucieux de reprendre la maîtrise de l'agenda législatif**

#### **Une stratégie gouvernementale initiée depuis la dissolution de juin 2024**

« Chaque mois, on a le droit à un projet de loi déguisé », soulignait en mai 2025 un député du groupe Horizons aux journalistes du Monde<sup>24</sup>. Les textes majeurs promulgués ou encore en discussion sont presque exclusivement d'origine parlementaire. Pour n'en citer que quelques-uns : la proposition de loi relative à la fin de vie<sup>25</sup>, la loi dite « Duplomb »<sup>26</sup>, ou encore la proposition de loi « visant à sortir la France du piège du narcotrafic »<sup>27</sup>. Cette situation tranche avec les législatures précédentes : alors que la XVe législature avait vu le dépôt de 115 projets de loi et la XVIe 83 sur une durée équivalente, la présente législature n'a, à ce jour, connu qu'une quarantaine de projets gouvernementaux, soit un recul de moitié par rapport au minimum observé depuis dix ans. Cette mutation soulève la question d'un éventuel usage stratégique du transfert d'initiative aux groupes parlementaires de la « majorité », dans le but de contourner les contraintes constitutionnelles applicables aux projets de loi gouvernementaux. L'incapacité du gouvernement à imposer directement ses textes à l'Assemblée nationale justifierait ainsi le recours à ce canal détourné.

La dimension stratégique de ce transfert d'initiative est particulièrement visible dans l'appropriation, par les ministres, de propositions initialement parlementaires. L'exemple de la loi sur le narcotrafic est révélateur : bien que le texte soit déposé conjointement par un sénateur Les Républicains et un député Socialistes, Écologistes et Républicains (SER), la corapporteuse Muriel Jourda a reconnu en séance qu'il avait fait l'objet de négociations continues avec le garde des Sceaux et le ministre de l'Intérieur<sup>28</sup>. Des scènes analogues se sont produites lors des discussions sur la réforme du financement de l'audiovisuel public<sup>29</sup>, dont la ministre de la Culture, Rachida Dati, affirmait que la rédaction résultait d'« arbitrages au sein du gouvernement<sup>30</sup> ».

Cette instrumentalisation des propositions de loi soulève donc, sur le terrain constitutionnel, un grief majeur : le contournement des exigences attachées aux projets de loi. Si la révision constitutionnelle de 2008 a ouvert aux présidents des assemblées la possibilité de saisir le Conseil d'État pour avis sur une proposition de loi<sup>31</sup>, cette faculté reste lettre morte<sup>32</sup>. Pire encore, les auteurs d'une proposition de loi pouvant s'opposer à une telle saisine du Conseil d'État, la XVIIe législature a vu le député Sylvain Maillard, membre du groupe Ensemble pour la République, s'opposer à une saisine pour avis sur la proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille<sup>33</sup>, pourtant soutenue ouvertement par le gouvernement Bayrou. Ces faits illustrent le manque de volonté des majorités parlementaires d'appliquer aux propositions de loi les mêmes standards d'expertise et de sécurité juridique que ceux imposés aux projets gouvernementaux.

Au-delà du contournement supposé des garanties constitutionnelles, cette stratégie de l'exécutif fragilise structurellement la fabrique de la loi en entravant l'exercice effectif des droits de l'opposition. La clarté et la sincérité de la délibération parlementaire sont des exigences constitutionnelles que le Conseil constitutionnel a déduites des articles 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>34</sup> et de la Constitution<sup>35</sup>. Dans le commentaire des décisions n°2009-58136 et 2009-58237 du 25 juin 2009, il a d'ailleurs été précisé le sens de cette double exigence ainsi : « que chacun soit suffisamment informé et éclairé pour voter ». Or, les débats survenus dans l'Hémicycle pendant la XVII<sup>e</sup> législature ont souvent été soustraits à ces exigences. C'est le cas, par exemple, des débats tenus autour de la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public<sup>38</sup>. Alors que le 8 avril 2025, la ministre de la Culture avait indiqué à la représentation nationale sa volonté de faire parvenir un avis du Conseil d'État actualisé sur ledit texte (le premier ayant été transmis en 2019) et que les conclusions de la mission d'accompagnement confiée à Laurence Bloch devaient également être présentées aux députés, l'ensemble de ces documents n'ont finalement été transmis que le 16 juin 2025, soit la veille de l'examen de la réforme en commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale.

### ***Le délitement de la responsabilité politique de l'exécutif devant la représentation nationale***

Le Parlement « contrôle l'action du Gouvernement (et) évalue les politiques publiques<sup>39</sup> ». L'obligation d'étude d'impact adossée aux projets de loi participe de la consolidation desdites fonctions d'évaluation et de contrôle. Et ce à double titre : en amont, elle permet aux assemblées de confronter les motifs politiques et les orientations programmatiques du gouvernement aux données objectives contenues dans le dossier législatif ; en aval, elle offre les instruments d'un contrôle effectif de la mise en œuvre des lois par l'exécutif. La disparition progressive de cet outil ne traduit pas un renforcement du Parlement, mais confirme, au contraire, sa fragilisation institutionnelle. Ce phénomène révèle, de surcroît, une accoutumance préoccupante à l'absence de responsabilité politique directe de l'exécutif.

L'adoption, le 4 décembre 2024, de la première motion de censure depuis 1962 constitue à cet égard un événement constitutionnel qui laisse entrevoir une possible remise en cause de l'efficacité des mécanismes les plus aboutis du parlementarisme rationalisé, au premier rang desquels figure l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Le gouvernement a cependant persisté à recourir à ces leviers, notamment pour l'adoption des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025 (ce qui pouvait se justifier au regard des circonstances), mais également pour accélérer l'examen de propositions de loi par le déclenchement de la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution. Un choix qui interroge lorsque la procédure accélérée est appliquée à des textes d'origine parlementaire qui ne présentaient a priori pas d'urgence particulière. La cohérence de cette démarche se révèle toutefois si l'on admet que de tels textes sont soutenus, voire inspirés, par l'exécutif, lequel prend alors en charge leur adoption rapide tout en se dégageant de la responsabilité politique attachée aux projets de loi. Une dissociation qui permet à l'exécutif de faire adopter des mesures conformes à sa ligne politique sans en assumer la responsabilité collective, et parfois même sur la base d'initiatives émanant de parlementaires extérieurs à la « majorité ».

Par ailleurs, l'éparpillement législatif aujourd'hui observable pourrait n'être qu'anecdotique s'il ne révélait donc un dysfonctionnement plus profond dans la mécanique institutionnelle de la fabrique de la loi. Depuis deux années, le bicamérisme connaît une recomposition d'ampleur : le Sénat s'impose comme chambre dominante<sup>40</sup>, tandis que les commissions mixtes paritaires (CMP) se muent en une véritable « troisième chambre ». Les formations politiques soutenant l'action gouvernementale ont perçu tout l'avantage d'y constituer la majorité qui leur fait défaut en séance publique. Un fonctionnement a priori contraire à la lettre de la Constitution, son article 24, alinéa 2, soulignant précisément que le Parlement

n'est composé que de deux chambres délibérantes. Dans ce contexte, un usage inédit de la motion de rejet préalable prévue à l'article 91, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée nationale<sup>41</sup> s'est développé : mobilisée par les rapporteurs, elle a permis de substituer directement le texte sénatorial comme base des travaux de la CMP, privant les députés de l'exercice effectif de leur droit d'amendement et dénaturant une procédure originellement conçue comme tribune pour l'opposition.

La polémique ainsi née de la loi dite « Duplomb<sup>42</sup> », considérée par les parlementaires d'opposition comme une « manœuvre pour contourner le Parlement<sup>43</sup> », avait débouché sur le dépôt d'une motion de censure, donnant l'occasion au Premier ministre François Bayrou d'affirmer : « L'Assemblée n'est pas contente de l'Assemblée et elle se propose de manifester le mécontentement qu'elle éprouve à son propre égard en renversant le gouvernement. [...] Le gouvernement n'est pas à l'origine de ce texte, il n'est pas à l'origine de son adoption, il n'est pas à l'origine de la motion de rejet, mais il est coupable<sup>44</sup> ». Une position largement questionnable au regard de l'investissement du gouvernement dans les débats tenus dans la chambre haute et de la position de vote de sa « majorité » lors du vote solennel survenu le 8 juillet 2025 à l'Assemblée nationale<sup>45</sup>.

### ***Face à l'enrayement de la fabrique de la loi, le rôle du Parlement se déporte vers un contrôle d'apparence***

Le double effet du contournement supposé des contraintes constitutionnelles par le gouvernement et de l'atonie législative observable a entraîné une intensification manifeste de la fonction de contrôle, devenue l'axe structurant de l'activité des assemblées. Si la courte législature 2022-2024 avait déjà amorcé ce tournant, l'évolution récente en accentue sensiblement la portée. Entre 2017 et 2019, l'Assemblée nationale a produit 196 rapports, émanant tant de missions d'information que de commissions permanentes ou de commissions d'enquête. Un volume porté à 279 sous la XVI<sup>e</sup> législature. Or, depuis seulement un an, 82 rapports ont déjà été recensés, attestant d'un accroissement sans précédent de la production issue des prérogatives de contrôle détenues par le Parlement.

Un tel engouement pour le contrôle ne naît pas ex nihilo ; il s'inscrit dans ce contexte d'atonie législative. Si plusieurs faits pourraient illustrer l'incapacité nouvelle du Parlement à prendre sa juste part dans la fabrique de la loi, celui des débats sur la réforme des retraites l'illustre parfaitement : faute de parvenir à un compromis ou de faire voter l'abrogation de la retraite à 64 ans, les parlementaires d'opposition n'auront trouvé comme seul moyen de faire entendre leur position que de faire adopter une proposition de résolution<sup>46</sup>, lors de la niche parlementaire du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) survenue le 5 juin 2025. Un texte adopté (198 voix « pour », 35 voix « contre »), mais qui, compte tenu de la nature du véhicule législatif examiné, n'aura absolument aucune incidence : expression distincte de l'initiative législative, une résolution ne permet à une chambre que d'émettre un avis et n'est, de fait, pas contraignante. Une fois encore, le Parlement demeure atone.

Faute de pouvoir peser pleinement sur l'élaboration de la loi, les parlementaires déplacent ainsi le centre de gravité de leur action vers le contrôle, tentant ainsi de contraindre le gouvernement à justifier ses arbitrages. L'illustration la plus spectaculaire de cette dynamique demeure donc l'adoption, le 4 décembre 2024, d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement de Michel Barnier, événement d'autant plus notable qu'il est demeuré sans incidence sur la fréquence d'activation des mécanismes prévus à l'article 49 de la Constitution. Depuis janvier 2025, cinq motions de censure « spontanées » (art. 49, al. 2, de la Constitution) ont été déposées<sup>47</sup>, tandis que trois engagements de responsabilité sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (art. 49, al. 3 de la Constitution) ont été pris. Ainsi, le gouvernement Bayrou a dû, de son installation à sa chute en septembre 2025, répondre à huit motions de censure. Un total qui ne trouve aucun précédent dans notre histoire constitutionnelle récente pour un laps de temps aussi réduit.



Toutefois, la fonction de contrôle ne se limite pas à la sanction politique directe : les parlementaires ont, dans le même temps, multiplié les commissions d'enquête. Depuis l'ouverture de la XVII<sup>e</sup> législature, cinq rapports d'enquête ont été déposés au Sénat<sup>48</sup>, tandis que deux autres sont actuellement en cours de réalisation. À l'Assemblée nationale, cinq rapports ont été remis<sup>49</sup>, et six autres sont en cours d'élaboration. Une septième commission d'enquête, portant sur « les liens entre les forces politiques et les réseaux islamistes », dont la création est réclamée par le groupe de la Droite républicaine, n'a pour l'heure pas encore été constituée.

Nous assistons ainsi à une véritable compensation fonctionnelle : alors que le Parlement se trouve structurellement affaibli dans sa capacité d'influer sur la production normative, il tend à réinvestir d'autres champs de compétence afin de réaffirmer sa centralité institutionnelle. Le contrôle, entendu dans son acception la plus large, devient alors un vecteur privilégié de légitimation et de visibilité, compensant la perte d'emprise sur la fabrique de la loi par un surcroît d'activité dans l'évaluation et la mise en cause de l'exécutif. Une fonction devenue presque exclusivement la seule à être mise en avant par les élus eux-mêmes, tentant de donner l'illusion d'une suractivité utile et efficace, facilement exploitable pour valoriser leur travail de député au Palais-Bourbon<sup>50</sup>. En hypertrophiant la fonction de contrôle au détriment de la fonction législative, le Parlement court le danger de se transformer en un acteur principalement réactif, altérant ainsi l'équilibre originel du parlementarisme rationalisé. Avec, à la fin, la même victime : la démocratie.

***Les incidences constitutionnelles de l'atonie législative à l'œuvre : quelle République aux lendemains de la dissolution de juin 2024 ?***

« Cette République ne fonctionne plus conformément à la Constitution<sup>51</sup> » : tel était le constat que formulait le 7 juin dernier Charles de Courson, député de la 5<sup>e</sup> circonscription de la Marne et rapporteur général du budget. Avant de critiquer, en fustigeant la conduite du président de la République Emmanuel Macron, la perte du « respect des institutions républicaines<sup>52</sup> ».

Le basculement dans l'équilibre des initiatives législatives et, de manière plus générale, la déviation du rôle du Parlement décrit jusqu'ici en sont les exemples éloquentes. Ce processus aboutit non seulement à une dilution de la ligne politique gouvernementale, mais également à un effritement de l'architecture constitutionnelle du régime. La dimension « programmatique » du présidentielisme et sa déclinaison gouvernementale s'effacent derrière un agenda parlementaire fragmenté, où même les engagements présidentiels structurants se trouvent relégués à de simples amendements intégrés à des propositions hétérogènes<sup>53</sup>.

Si les mutations observables depuis la dissolution de juin 2024 ne sauraient être comprises comme les signes avant-coureurs de la mort du régime de la Ve République, elles permettent toutefois la mise en exergue d'une nécessité : réformer l'architecture de nos institutions. Certes, la conjoncture connaîtra très probablement une issue davantage pérenne lors du retour aux urnes. Il est toutefois plus qu'urgent de tirer les leçons de la période contrastée que nous traversons pour prévenir l'avènement d'une même atonie de la représentation nationale dans notre futur institutionnel. Retour au septennat, introduction de la proportionnelle pour les élections législatives, rehaussement du seuil de parlementaires pour la constitution d'un groupe au sein de la chambre basse, limitation du droit d'amendement des parlementaires pour prévenir les exercices d'obstruction... : plusieurs réformes sont couramment évoquées. Et ce selon deux axes principaux : d'une part, le rééquilibrage de l'exécutif et le renforcement de son contrôle par le Parlement ; d'autre part, la revalorisation du parlementarisme.

***Le nécessaire rééquilibrage de l'exécutif***

Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'article 6 de la Constitution<sup>54</sup> énonce désormais que « Le Président de la République est élu pour cinq ans ». Ce choix marque une rupture historique avec la tradition inaugurée par « l'amendement Wallon » du 30 janvier 1875, qui avait fixé la durée du mandat présidentiel à sept années. En alignant la durée du mandat présidentiel sur celle du mandat parlementaire, le quinquennat a certes réduit le risque de cohabitation, figure institutionnelle née de la discordance des temporalités électorales, mais a simultanément renforcé l'emprise du chef de l'État sur la vie politique quotidienne, l'incitant à s'y investir plus directement encore. L'inversion du calendrier électoral, faisant précéder l'élection présidentielle des élections législatives, a accentué ce phénomène en assignant aux secondes une fonction de pure ratification : elles tendent à ne constituer qu'un scrutin de confirmation destiné à doter le président nouvellement élu d'une majorité parlementaire conforme, seule à même de garantir la traduction normative de son programme. Ce mouvement a mécaniquement conduit à affaiblir la légitimité propre du Premier ministre puisqu'elle ne résulte plus d'un rapport direct à la représentation nationale mais d'un effet de ricochet de la légitimité présidentielle.

En ce sens, le basculement observable pendant la XVII<sup>e</sup> législature apparaît non seulement comme une anomalie débordant les garde-fous introduits par le constituant en 2000, mais surtout comme l'occasion unique d'introduire un rééquilibrage de la prédominance structurelle de l'exécutif. Afin de redonner toute sa centralité au parlementarisme dans l'architecture constitutionnelle, une piste envisageable constituerait en une « réinversion » du calendrier électoral, en rétablissant la primauté des élections législatives sur l'élection présidentielle. Une telle configuration restituerait aux partis politiques la responsabilité première de la conquête d'une majorité parlementaire, dont la composante majoritaire pourrait, en vertu du suffrage, prétendre à la fonction de Premier ministre. Dans ce schéma, le président de la République, bien qu'investi d'une légitimité propre issue du suffrage universel direct, ne pourrait plus s'opposer directement à un chef de gouvernement fort de l'appui de sa majorité. Conformément à l'esprit de la Constitution de 1958, ce dernier n'assumerait plus sa responsabilité politique que devant l'Assemblée nationale, retrouvant ainsi la prééminence que lui confère, en théorie, la lettre de la loi fondamentale.

(...)

1. **Question 01.** Quel est le rôle du ministre des relations avec le Parlement ?
2. **Question 02.** En 2026, peut-on parler d'une instabilité gouvernementale ? d'une instabilité du pouvoir exécutif ? d'une instabilité parlementaire ?
3. **Question 03.** En 2026, qui à l'initiative législative ?
4. **Question 04.** En 2026, est-ce le pouvoir exécutif ou le législatif qui « gouverne » ? Qui a le « pouvoir » le plus important ?
5. **Question 05.** Qu'est-ce que le « délitement de la responsabilité politique de l'exécutif » dont parle l'auteur ?

**NB : exceptionnellement le présent doc. fait 2 fois 5 pages et n'a pas d'illustration.**