

LE PREMIER MINISTRE,
UN ACTEUR PARLEMENTAIRE
DE PREMIER PLAN

39

Quel est le rôle du Premier ministre au Parlement ? Il n'est pas aisé de répondre en quelques mots à cette question pourtant simple en apparence, tant les fonctions exercées par le chef du gouvernement dans les assemblées revêtent des formes variées. À l'occasion des activités de législation et de contrôle du Parlement, le Premier ministre dispose de compétences étendues, du moins si l'on s'en tient à la lecture de la Constitution. Chargé en particulier de diriger « l'action du gouvernement », qui lui-même « détermine et conduit la politique de la nation », selon les formules consacrées aux articles 20 et 21 C, le Premier ministre met en œuvre une large part de ses prérogatives dans le cadre parlementaire. Sa marge de manœuvre est d'autant plus grande qu'il peut recourir sans difficulté aux instruments du parlementarisme rationalisé. Le fait majoritaire, qui s'est étiolé à partir de la XVI^e législature avant de disparaître à l'issue des élections législatives de l'été 2024, lui a permis de jouir d'une assise politique confortable durant l'essentiel de la V^e République, les parlementaires de la majorité lui vouant généralement une fidélité sans faille.

Le rôle joué par le Premier ministre est donc multiple au sein des chambres parlementaires. Premier des ministres¹, il constitue aussi le premier des acteurs politiques au Parlement. En revanche, son statut est strictement distinct de celui des membres des assemblées. Le Premier ministre et son gouvernement ne peuvent en effet être en même temps des représentants élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat dans la mesure où,

1. Voir, *infra*, Brigitte Gaïti, « Le Premier ministre, premier des ministres : retours sur l'interministérialité », p. 63-76.

selon l'article 23, alinéa 1^{er} C, « les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire ». Cette incompatibilité constitutionnelle entre les fonctions de (Premier) ministre et de parlementaire entretient de fait, sinon un détachement, du moins une certaine distance entre le chef du gouvernement et la majorité parlementaire, qui s'avère plus importante qu'à l'étranger². Au Royaume-Uni, par exemple, la qualité de parlementaire est considérée comme un prérequis pour devenir ministre de la Couronne³, tandis qu'en Allemagne les ministres sont aussi pour la plupart députés du Bundestag sans qu'aucune règle les y oblige juridiquement.

UN ACTEUR ESSENTIEL AU PARLEMENT, SOUS INFLUENCE PRÉSIDENTIELLE

40

Par voie de conséquence, les rapports du Premier ministre avec la majorité parlementaire sont beaucoup moins fusionnels en France qu'ils ne le sont dans de nombreux systèmes étrangers. Cela d'autant plus qu'il ne doit son poste qu'à celui qui l'a nommé, le chef de l'État, dont la légitimité politique est sans équivalent hors des périodes de cohabitation. Si le champ de compétences du Premier ministre dans les chambres parlementaires apparaît particulièrement large, ses actions sont en réalité fortement conditionnées par le président de la République. Le chef du gouvernement, qui procède d'une simple nomination présidentielle et non d'une élection, jouit donc d'une légitimité politique limitée par rapport au véritable chef de l'exécutif. La confiance des parlementaires, exprimée au gouvernement par un éventuel vote lors de sa prise de fonction, ne suffit jamais à combler totalement son déficit de légitimité *ab initio*, alors même que les députés doivent leur élection principalement au président et non au Premier ministre, lorsque la majorité parlementaire est présidentielle. Cette dépendance des parlementaires au chef de l'État est encore plus forte lorsqu'ils sont élus sur son nom, à l'instar des députés « macronistes » de 2017, qui lui étaient entièrement redevables, tout autant que le chef du gouvernement, Édouard Philippe, chargé de mettre en œuvre le programme politique présidentiel.

2. Adolf Kimmel, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991, p. 139.

3. Par convention, tous les ministres doivent être membres d'une des deux chambres et le Premier ministre élu à la Chambre des communes. Cf. Dawn Oliver, « Reforming the United Kingdom Parliament », in *id.* et Jeffrey Jowell (dir.), *The Changing Constitution*, 7^e éd., New York (N. Y.), Oxford University Press, 2011, p. 171.

L'onction du suffrage universel, couplée à un calendrier priorisant l'élection présidentielle au détriment des élections législatives, consacre *de facto* le président de la République comme chef du gouvernement et chef de la majorité parlementaire, au sens où les députés sont élus pour entériner le programme présidentiel par voie législative. Le Premier ministre peut même se trouver rétrogradé symboliquement « au rang de simple directeur de cabinet de l'Élysée⁴ » tandis que le chef de l'État se retrouve en pratique coiffé d'une triple casquette. Cette prééminence présidentielle est loin d'être conforme à la lettre de la Constitution et ne peut nullement être justifiée par le supposé « esprit »⁵ du texte fondamental, qui demeure imprécisément déterminé.

Par conséquent, le Premier ministre agit de manière résolue au sein des assemblées, sans perdre de vue cependant l'ombre lancinante du président de la République en arrière-plan. Cette influence indéniable du chef de l'État sur les activités des chambres peut paraître étonnante, puisqu'il en est presque perpétuellement absent. Au nom de la séparation des pouvoirs, son accès à l'enceinte parlementaire est en effet strictement limité par la Constitution, dont l'article 18, alinéa 2, l'autorise à « prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès ». À l'inverse, la présence du Premier ministre est toujours autorisée puisque, en vertu de l'article 31, alinéa 1^{er} C, « les membres du gouvernement ont accès aux deux assemblées » et « sont entendus quand ils le demandent ». Le Premier ministre peut exercer à tout moment son droit de parole au Parlement, sous réserve que le président de séance l'autorise à intervenir. Le droit de parole quasi absolu dont disposent le chef du gouvernement et ses ministres atteste de la priorité qui leur est reconnue au cours des débats au détriment du droit de parole des parlementaires, dont la durée des interventions orales est précisément encadrée par le règlement intérieur de chaque assemblée.

Acteur de premier plan sur la scène parlementaire, le Premier ministre intervient fréquemment à l'Assemblée nationale comme au Sénat pour mettre en musique le programme politique sur la base duquel le chef de l'État a été élu. À ce titre, il constitue en quelque sorte un chef d'orchestre chargé de faire jouer aux assemblées une partition législative dont les grandes lignes ont déjà été définies par un compositeur qui est aussi son géniteur politique, le président de la République. Ainsi que l'indiquait

4. Paul Cassia, « Pour un rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels », in Philippe Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 366.

5. Selon Charles de Gaulle, lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964 : « Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. »

Guy Carcassonne, « le Premier ministre a la marge de manœuvre qu'il se donne, ou plus exactement qu'on lui abandonne⁶ ». Il peut donc se retrouver ponctuellement contrarié dans son action législative au Parlement, au regard de la double emprise présidentielle sur les membres du gouvernement et sur les élus de la majorité parlementaire. L'autonomie du Premier ministre devant les assemblées est en réalité assez variable, car elle dépend à la fois des concessions accordées par le chef de l'État et de sa propre influence auprès de ce dernier⁷. Il n'en demeure pas moins qu'aussi longtemps que le président lui témoigne pleinement sa confiance, le chef du gouvernement demeure le plus souvent soutenu également par ses troupes parlementaires.

42 Le Premier ministre jouit d'une position radicalement différente au sein du Parlement lors des périodes de cohabitation. Maillon faible de la dyarchie exécutive de la V^e République en période « normale », le chef d'un gouvernement de cohabitation ne se contente plus d'un simple rôle de chef d'orchestre chargé d'exécuter un programme législatif dont il n'est que partiellement l'auteur. Les projets de loi déposés au Parlement sont alors pour la plupart issus directement du programme du Premier ministre. Celui-ci se retrouve ainsi en première ligne pour assumer la responsabilité des réformes menées par son gouvernement, qui sont décidées par lui et non plus inspirées, voire imposées, par l'Élysée.

À cet égard, la cohabitation est synonyme de révélation primo-ministérielle. Acteur parlementaire essentiel, le chef du gouvernement occupe dès lors le premier rôle au sein des assemblées. En sa qualité de chef politique de la nouvelle majorité parlementaire arrivée en tête à l'issue des élections, il dispose d'une légitimité qui dépasse celle du président de la République. Le chef de l'État n'exerce alors principalement plus qu'un rôle d'arbitre, reconnu par la Constitution et au titre duquel il conserve toutefois une certaine faculté d'empêcher qui peut affecter à la marge l'action parlementaire du Premier ministre.

UNE ACTION LÉGISLATIVE RÉVOLUE AU SEIN DU PARLEMENT

Le Premier ministre « fait la loi », pour reprendre la formule de Guy Braibant dans cette même revue⁸. Le chef du gouvernement est en effet

6. Denis Baranger, Carlos-Miguel Pimentel et Armel Le Divellec, « Entretien avec Guy Carcassonne », *Jus Politicum*, n° 2, 2009 (en ligne).

7. Pauline Türk, « Le Premier ministre, clef de voûte ou soliveau ? », in Philippe Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République*, op. cit., p. 195.

8. « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 43 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

un acteur profondément impliqué dans le travail parlementaire, tout au long de la procédure législative, en période de cohabitation comme en période « normale ». Il participe à l'écriture de la partition législative au stade de l'avant-projet de loi et veille à maintenir sa cohérence tout au long de son examen parlementaire, de concert avec le ministre chargé du texte et le ministre chargé des relations avec le Parlement. Le Premier ministre contribue ainsi à cette œuvre collective aux côtés des assemblées parlementaires, sans oublier que le président de la République, qui est informellement à l'origine de nombreux projets de loi, parachève formellement le processus législatif par un décret de promulgation.

La fonction de colégislateur du Premier ministre est cruciale en matière d'initiative, puisqu'il est le seul à pouvoir déposer des projets de loi sur le bureau des chambres parlementaires, au nom de l'ensemble du gouvernement. Bien qu'il partage le droit d'initiative législative avec les parlementaires, il est aussi le seul à pouvoir déposer certains textes de loi spécifiques, tels que le projet de loi de finances annuel, ou encore les projets de loi de ratification des conventions internationales. Non content d'être à l'origine de la majorité des lois – plus de 70 % des textes définitivement adoptés entre 2012 et 2022 sont des projets de loi –, le chef du gouvernement contribue substantiellement à leur examen parlementaire en exerçant le droit d'amendement sur tout type de textes, directement ou par l'intermédiaire de ses ministres. Sa contribution à cet égard est d'autant plus importante qu'il peut proposer des amendements sans être contraint par des délais, à la différence des députés, qui doivent déposer leurs amendements au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable précédant le début de l'examen d'un texte en séance plénière. En ce domaine, l'action législative du Premier ministre est également facilitée dans la mesure où son droit d'amendement n'est pas restreint par les irrecevabilités financière et législative prévues aux articles 40 et 41 de la Constitution. Ces exceptions d'irrecevabilité ne peuvent en effet être opposées qu'aux amendements et propositions de loi des parlementaires, avec pour effet de les exclure d'emblée de l'examen législatif.

Disposant d'une maîtrise importante sur le contenu des textes de loi et leur évolution au cours de la procédure parlementaire, le Premier ministre met également tout en œuvre pour imposer son propre rythme de réformes au Parlement. Cette orchestration passe d'abord par la détermination de l'ordre du jour, qui laisse la part belle aux projets gouvernementaux. Deux semaines de séance par mois sont systématiquement réservées par priorité à l'examen des textes et aux débats dont le gouvernement a demandé l'inscription, conformément à l'article 48, alinéa 2 C. La maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour est en réalité beaucoup plus étendue, puisque

les autres semaines peuvent aussi lui être réservées en cas d'ordre du jour « super-prioritaire »⁹, mis en œuvre notamment pour les projets de loi de finances, qui bénéficient d'une priorité absolue. Le Premier ministre, bien qu'il ne participe généralement pas à la conférence des présidents de chaque assemblée chargée de programmer le calendrier parlementaire, parvient à prioriser les réformes de l'exécutif en se faisant représenter par le ministre chargé des relations avec le Parlement, dont les instructions sont suivies à la lettre par les parlementaires de la majorité y participant.

S'il peut ainsi orchestrer une part essentielle du calendrier parlementaire, avec la bénédiction de sa majorité, le Premier ministre peut aussi intervenir directement sur le rythme du processus législatif. Sans pouvoir maîtriser totalement le temps d'examen des textes, le chef du gouvernement dispose néanmoins de plusieurs instruments procéduraux pour hâter l'adoption d'un texte de loi.

44

Sur la base de l'article 45, alinéa 2 C, le Premier ministre peut décider de déclencher la procédure accélérée, qui a pour effet non seulement de supprimer le délai permettant aux commissions parlementaires de se prononcer avant l'assemblée plénière sur un texte législatif, mais aussi d'autoriser la convocation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée, au lieu de deux lectures au minimum en temps normal. La limitation du nombre de lectures, par l'engagement de la procédure accélérée puis la convocation d'une commission mixte paritaire, représente pour le chef du gouvernement une possibilité non négligeable de réduire significativement la durée d'examen législatif.

Le Premier ministre peut également engager d'autres moyens, soit pour réduire drastiquement la durée du vote, soit pour mettre un terme définitif au débat parlementaire. Dans la première hypothèse, le Premier ministre peut recourir, d'une part, à la procédure du vote bloqué, prévue à l'article 44, alinéa 3 C, et qui contraint une chambre à adopter ou rejeter la version du texte de loi retenue par le gouvernement. D'autre part, en vertu du fameux article 49, alinéa 3 C, il peut « engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi », celui-ci étant considéré comme adopté à moins qu'une motion de censure déposée dans les vingt-quatre heures suivantes ne soit votée par les députés. Dans la seconde hypothèse, le Premier ministre peut, de concert avec son gouvernement et comme le permet l'article 45, alinéa 4 C, demander à

9. Selon l'expression de Jean-Luc Warsmann à l'Assemblée nationale (troisième séance du 27 mai 2008).

l'Assemblée nationale de statuer seule et de manière définitive sur un texte de loi afin de mettre fin à la navette parlementaire.

Le cadre constitutionnel dressé dès le début de la V^e République confie entièrement aux mains du Premier ministre une série d'instruments procéduraux qui lui garantissent une certaine maîtrise de la procédure parlementaire et de sa temporalité¹⁰. À ce titre, s'il manque de temps pour mettre en œuvre certaines réformes, le Premier ministre peut décider de tenir des jours de séance supplémentaires, en application de l'article 28, alinéa 3 C. Cette prérogative ne peut cependant s'étendre au-delà de la session ordinaire. Le chef du gouvernement peut alors demander au président de la République d'organiser une session extraordinaire, ce dernier étant seul à décider, conformément à l'article 29 C, de l'ouverture et de la clôture d'une telle session. L'action législative du Premier ministre est donc susceptible d'être limitée par le chef de l'État, qui dispose à son tour d'une certaine maîtrise sur la temporalité des assemblées, certes marginale mais dont il peut user pour contrarier l'action parlementaire du Premier ministre, en particulier en cas de cohabitation. À cet égard, il peut décider de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, marquant ainsi abruptement la fin de l'examen des projets de loi que le Premier ministre avait déposés et souhaitait voir aboutir. La dissolution de l'Assemblée suppose que le chef du gouvernement ait été consulté en amont par le président de la République, de pair avec les présidents des assemblées, en vertu de l'article 12 C. En pratique, le Premier ministre est simplement informé de la dissolution par le chef de l'État, sans que celui-ci soit lié par son avis.

45

UNE ACTION PRIMO-MINISTÉRIELLE CONTRÔLÉE PAR LE PARLEMENT

L'action législative menée résolument par le Premier ministre aux dépens des parlementaires suppose qu'en retour ces derniers soient en mesure de contrôler avec précision l'action gouvernementale, voire de la sanctionner politiquement. Or force est de constater que le Premier ministre fait l'objet d'un contrôle parlementaire qui n'est pas à la hauteur du rôle déterminant qu'il occupe dans le cadre de l'examen des textes législatifs.

En témoigne d'abord le fait qu'un Premier ministre nouvellement nommé par le président de la République ne s'estime pas toujours tenu de

10. Qu'il me soit permis de renvoyer ici à Basile Ridard, *L'Encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, p. 387 et suiv.

demander aux parlementaires un vote pour approuver le programme de son gouvernement, alors même que cette étape d'intronisation, qui permet au Parlement de lui accorder explicitement sa confiance, est la règle dans la plupart des régimes parlementaires. Si le Premier ministre décide généralement de faire une déclaration de politique générale à la suite de laquelle il engage la responsabilité politique du gouvernement, il peut très bien s'en tenir à une déclaration gouvernementale donnant lieu à un débat et éventuellement à un vote, sans engager sa responsabilité, comme l'a décidé Michel Barnier en octobre 2024. L'absence de sollicitation systématique de la confiance par le Premier ministre peut être le signe qu'il ne souhaite pas se confronter au vote si la majorité parlementaire est assez large ou, au contraire, si elle ne lui semble pas acquise. La situation, loin d'être évidente depuis les élections législatives de 2022 et la majorité parlementaire relative qui en a résulté, l'est encore moins depuis le début de la XVII^e législature.

46

À l'exception de la période ainsi ouverte, la question de la mise en jeu de la responsabilité politique du Premier ministre et de son gouvernement devant l'Assemblée nationale a rarement été posée avec une grande acuité, sinon par l'opposition parlementaire, par définition numériquement minoritaire. Alors que, depuis 1958, cette dernière a déposé des dizaines de motions de censure spontanées (trente-cinq au cours des deux années de la XVI^e législature), une seule a finalement été adoptée, le 5 octobre 1962, dans un contexte particulier puisqu'elle s'adressait moins au Premier ministre qu'au président de la République, dont la décision de soumettre au référendum la révision constitutionnelle visant à modifier le mode d'élection du chef de l'État était contestée.

Outre ces instruments de contrôle extraordinaire, synonyme de sanction, la relative faiblesse du contrôle parlementaire du gouvernement – du moins au regard de l'importance de son action législative – s'illustre aussi par le fait que cette fonction n'est constitutionnellement reconnue que depuis la révision de 2018, l'article 24 de la Constitution précisant sommairement que le Parlement « contrôle l'action du gouvernement ». Le contrôle parlementaire du Premier ministre et de ses ministres, bien que plus développé qu'auparavant, est loin du niveau d'intensité que connaissent certains systèmes étrangers. Référence en la matière, le Parlement de Westminster assure en effet un contrôle en profondeur de l'action du gouvernement, en particulier par l'intermédiaire du *Prime Minister's Question Time*, séance hebdomadaire de questions à l'occasion de laquelle le *Leader* de l'opposition parlementaire s'adresse directement au Premier ministre pour contrôler l'action législative de son gouvernement dans les moindres détails.

Inspiré par cet instrument efficace de contrôle ordinaire, le président Giscard d'Estaing a contribué à la mise en place, dès 1974 à l'Assemblée nationale, de séances de questions au gouvernement. Les ministres, en particulier le premier d'entre eux, participent de manière assidue à ces séances et se soumettent de bonne grâce, du moins en apparence, à cet exercice de contrôle en direct de leur action par les parlementaires de la majorité comme de l'opposition. Le chef du gouvernement dispose d'ailleurs d'une priorité symbolique pour prendre la parole avant les ministres de son gouvernement. Il peut lui arriver d'indiquer, jusqu'au dernier moment, d'un pouce tourné vers sa poitrine, qu'il se chargera de répondre en personne à la question posée. Ces séances, les seules à réunir autant de parlementaires dans l'hémicycle, sont paradoxalement victimes de leur succès médiatique, qui demeure intact après un demi-siècle de pratique. Leur objet premier, à savoir interroger les ministres pour contrôler leur action politique, a en effet été partiellement dévoyé : bien que certaines questions posées par l'opposition puissent lui permettre de se faire légitimement l'écho d'un mécontentement des citoyens, les débats donnent trop souvent à voir des controverses politiques éloignées des principaux enjeux et de l'œuvre législative du gouvernement. Pire, ces débats peuvent sombrer dans la caricature, fort heureusement de manière rarissime, avec des échanges d'invectives, voire des gestes déplacés.

47

En d'autres termes, les questions au gouvernement procèdent davantage d'un « exercice de communication politique auprès de l'opinion publique [que d'un] contrôle de la politique gouvernementale¹¹ ». Les apparences sont donc trompeuses, puisque le contrôle de l'action gouvernementale exercé à l'occasion des séances de questions au gouvernement demeure souvent très superficiel. L'expérimentation des « questions au Premier ministre », menée à l'Assemblée nationale au cours du printemps 2024, confirme non seulement que le chef du gouvernement est au cœur du contrôle exercé encore trop timidement par les parlementaires, mais surtout que le Parlement est « un lieu essentiel de la communication gouvernementale », comme l'avait affirmé le Premier ministre Lionel Jospin dans sa déclaration de politique générale, le 19 juin 1997.

11. René Dosièrre, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 38-39 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

*

Lors de son premier entretien télévisé en tant que Premier ministre, Michel Barnier a assuré pouvoir « travailler mieux avec le Parlement », reconnaissant ainsi en creux que la relation entre les membres du gouvernement et les membres des assemblées est largement perfectible. Cela tient probablement au fait que leurs rapports tiennent davantage de la confrontation – avant tout avec les parlementaires de l’opposition mais aussi au-delà, la majorité parlementaire se retrouvant régulièrement sous la pression du gouvernement – que de la coopération – la culture française du compromis étant encore à ses balbutiements, comme en atteste la situation politique depuis les élections législatives de l’été 2024.

48 Travailler mieux avec le Parlement suppose, pour le Premier ministre, de mettre de l’huile dans les rouages parlementaires en s’efforçant de recourir avec parcimonie aux instruments les plus acérés du parlementarisme rationalisé. La situation de majorité relative à l’Assemblée nationale depuis 2022, loin d’être épisodique, risque de se prolonger dans les années à venir. Devenu chef du gouvernement le plus minoritaire de la V^e République en septembre 2024, Michel Barnier aurait tout intérêt à reconsidérer certaines pratiques bien ancrées, en se gardant de trop hâter le processus législatif et en étant plus à l’écoute de la parole parlementaire, l’équilibre des forces politiques au Parlement ne lui laissant d’ailleurs plus nécessairement le choix. Cela suppose aussi que les parlementaires se saisissent davantage des outils dont ils disposent déjà pour contrôler l’action dirigée par le Premier ministre, y compris les députés de la majorité gouvernementale, qui doivent passer de la complaisance à l’exigence. Avec l’espoir que ces pistes d’évolution ne restent pas des vœux pieux. La démocratie parlementaire y gagnerait.

R É S U M É

Le rôle joué par le Premier ministre est multiple au sein des chambres parlementaires. Premier des ministres, il est aussi le premier des acteurs politiques au Parlement, profondément impliqué tout au long de la procédure législative. Disposant d'une maîtrise importante sur le contenu des textes de loi, il met tout en œuvre pour imposer son propre rythme de réformes aux assemblées, aux dépens des parlementaires. Alors que ces derniers devraient être en mesure de contrôler avec précision l'action gouvernementale, force est de constater que ce contrôle n'est pas à la hauteur du rôle déterminant exercé par le Premier ministre.

