



N° 2262

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2025.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à consacrer l'exclusivité de la révision constitutionnelle par la
procédure prévue à l'article 89 de la Constitution,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Pouria AMIRSHAHI, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Christine ARRIGHI, Mme Clémentine AUTAIN, M. Joël AVIRAGNET, M. Erwan BALANANT, M. Fabrice BARUSSEAU, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, Mme Lisa BELLUCO, M. Karim BEN CHEIKH, M. Arnaud BONNET, M. Nicolas BONNET, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Alexis CORBIÈRE, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, M. Emmanuel DUPLESSY, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, Mme Elsa FAUCILLON, M. Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Guillaume GAROT,

M. Damien GIRARD, M. Guillaume GOUFFIER VALENTE, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Steevy GUSTAVE, Mme Catherine HERVIEU, Mme Céline HERVIEU, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Chantal JOURDAN, Mme Fatiha KELOUA HACHI, Mme Julie LAERNOES, M. Laurent LHARDIT, M. Pascal LECAMP, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, Mme Estelle MERCIER, Mme Julie OZENNE, M. Marc PENA, M. Stéphane PEU, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, Mme Marie POCHON, M. Pierre PRIBETICH, M. Jean-Claude RAUX, Mme Sandra REGOL, Mme Mereana REID ARBELOT, Mme Claudia ROUAUX, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Eva SAS, Mme Sabrina SEBAIHI, Mme Danielle SIMONNET, M. Thierry SOTHER, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. Boris TAVERNIER, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, Mme Dominique VOYNET,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Constitution de la V^e République prévoit plusieurs formes de référendum, dont la portée et la finalité diffèrent profondément.

L'article 11 permet au Président de la République de soumettre directement au peuple un projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent ». Il appartient alors uniquement au Gouvernement de faire une « déclaration devant chaque assemblée » et au chef de l'État de prendre un décret de convocation des électeurs qui répondraient par « oui » ou par « non » à une révision sans précédent de la loi fondamentale. Une majorité de « oui » ferait immédiatement entrer en vigueur ce texte.

L'article 89, quant à lui, encadre strictement la procédure de révision constitutionnelle, en associant le Parlement à toute modification du texte fondamental, avant sa ratification éventuelle par référendum.

Ces deux dispositifs répondent à des logiques constitutionnelles distinctes : l'article 11 a pour vocation de consulter le peuple sur des textes législatifs, tandis que l'article 89 régit la révision de la norme suprême.

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à circonscrire explicitement la modification de la Constitution uniquement par la voie de son article 89, restreignant ainsi les voies d'emploi à ces fins de son article 11. Elle consolide par ailleurs la lettre de l'article 11 en rappelant qu'il ne s'applique qu'aux lois organiques ou ordinaires, conformément à sa nature initiale.

Cette exigence n'est pas seulement d'ordre procédural, elle répond au risque d'une tentation autoritaire dont a ontologiquement voulu nous protéger l'esprit des Lumières.

Des siècles d'absolutisme ont cependant laissé des traces vives dans notre culture institutionnelle. René Rémond, historien et politologue français montrait l'existence d'une tradition bonapartiste, structurée autour de l'attente d'un chef providentiel qui incarne la nation, transcende les corps intermédiaires, dépasse les organisations politiques et s'adresse directement au peuple.

Depuis le Premier et le Second Empire, cette matrice césarienne associe l'autorité personnelle à l'onction plébiscitaire, mobilise le suffrage universel comme source de légitimité immédiate et contourne les institutions représentatives jugées lentes, divisées ou impuissantes. C'est dans cet esprit que le référendum a souvent été utilisé pour museler la République. Napoléon 1^{er} s'est fait désigner empereur des Français par cette voie et avait mis fin ainsi à la République par référendum dès le début du 19^e siècle. Napoléon III, quand il a voulu rétablir l'empire héréditaire, avait fait de même.

Cette généalogie césariste n'a jamais totalement disparu. Elle a trouvé au XX^e siècle une traduction nouvelle dans le gaullisme, qui, tout en s'inscrivant dans la République, a repris l'idée d'un exécutif fort se réclamant du peuple contre les partis. Il demeure ainsi au cœur de nos institutions une ambivalence constitutive : d'un côté, l'idéal parlementaire fondé sur la délibération et l'équilibre des pouvoirs ; de l'autre, la réactivation toujours possible de ce « bonapartisme républicain ».

C'est précisément cette ambivalence que l'usage de l'article 11 de la Constitution, dans le cadre d'une révision constitutionnelle, viendrait dangereusement réactiver.

Cependant, on le sait, cette voie est inconstitutionnelle : en effet la procédure de révision de la Constitution est définie par l'article 89 et ne peut s'affranchir de la délibération parlementaire. Le recours à l'article 11 reviendrait à modifier, *de facto*, le bloc de constitutionnalité sans en respecter les garde-fous démocratiques. L'utiliser signerait un véritable coup porté à la Constitution elle-même, à l'instar des précédents du Général de Gaulle, en 1962 (élection du Président de la République au suffrage universel direct) et 1969 (réduction des pouvoirs du Sénat et régionalisation).

La méthode du Général de Gaulle était contestable et a été dénoncée. En 1962, les avis négatifs du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel n'avaient pas été rendus publics. Ce dernier s'était par ailleurs déclaré incompétent et la motion de censure votée à l'Assemblée n'eut aucun effet. En 1969, la victoire du « non » a provisoirement mis un terme à cette utilisation de l'article 11, mais pas aux débats.

Cette proposition de loi vise alors à refermer la parenthèse ouverte par le Général de Gaulle en 1962 et que l'on croyait refermée en 1969.

En 2000, avec la décision *Hauchemaille*, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour contrôler les actes préparatoires aux référendums – notamment le décret de convocation du corps électoral – en sa qualité de juge des élections et des référendums, sur le fondement de l'article 60 de la Constitution. Ce contrôle lui permet de vérifier que la procédure engagée respecte le cadre constitutionnel, y compris celui défini par l'article 11. Cette faculté a été confirmée en 2005 (*Hauchemaille et Meyet*).

Ce contrôle demeure toutefois très restreint. Le Conseil n'intervient que sur saisine, dans la mesure où l'irrecevabilité des requêtes risquerait de compromettre l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote et porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics. Enfin, il ne porte que sur la conformité à la Constitution de la voie empruntée, sans porter sur la conformité à la Constitution du projet de loi.

Cette limite explique la nécessité de sécuriser la procédure de révision constitutionnelle, faute de quoi un pouvoir autoritaire pourrait tenter de se saisir de cette brèche. C'est parce que la France est un pays qui a déjà une tradition de référendums dévoyés qu'il faut être particulièrement vigilant sur les conditions d'emploi de cet outil, qui peut servir de funestes desseins autoritaires et anti-républicains.

À l'étranger aussi, à la manière de Donald Trump aux États-Unis et de Viktor Orban en Hongrie, le détricotage de la Constitution et de l'État de Droit est bien souvent passé par l'exploitation de ces failles institutionnelles.

Le Premier ministre hongrois a ainsi pu faire adopter une Constitution consacrant sa fonction comme figure centrale et décisionnaire du régime, affaiblissant également les contre-pouvoirs, à commencer par la Cour constitutionnelle.

En 2017, Recep Tayyip Erdogan faisait également passer un référendum constitutionnel, consacrant l'hyper-présidentialisation de la Turquie. À la suite de son approbation, le poste de Premier ministre a été aboli et le système parlementaire a été remplacé par un régime présidentiel dans lequel le Président exerce l'ensemble du pouvoir exécutif.

Choisir l'article 11 pour modifier la Constitution ne traduirait aucunement la volonté de faire intervenir le peuple, cela reviendrait surtout

à écarter le Parlement en permettant au Président de la République de fixer seul les termes mêmes du débat constituant.

L'article 89 permet au contraire que la révision constitutionnelle fasse l'objet d'une délibération au sein des assemblées, et en premier lieu à l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct. Ce passage par le Parlement permet que le projet soit discuté, amendé, mis en contradiction et évalué publiquement, afin que la décision la plus éclairée possible puisse être rendue.

Or, contourner le Parlement dans la révision de la Constitution, confier sa modification à la seule initiative présidentielle reviendrait à placer la délibération démocratique sous la dépendance d'une volonté individuelle et bouleverserait l'équilibre de nos institutions. Dans le cadre de la V^e République, l'exécutif tire, comme les Députés, sa légitimité du suffrage universel direct mais doit composer avec des assemblées disposant du pouvoir législatif.

Les effets dominos sur l'État de droit, les pouvoirs du Parlement, l'autorité des juridictions, les services publics et les collectivités locales seraient immédiats, innombrables et difficilement réversibles. C'est bien ainsi que peut périr une démocratie.

Parce que la Constitution définit nos règles communes, parce qu'elle est notre bien commun, la garantie de nos libertés, elle ne peut être modifiée « que d'une main tremblante », nous avertissait Montesquieu.

L'article 89 permet d'engager une transformation de notre Loi fondamentale dans le respect de l'équilibre des pouvoirs, y compris par voie référendaire, sauf décision contraire du Président de la République qui déciderait de procéder à la révision par le vote du Parlement convoqué en Congrès.

Si la procédure d'usage de l'article 89 est considérée comme conséquente, « elle est lourde à dessein, afin d'éviter des révisions intempestives et donc dangereuses de la Constitution »¹, on peut également avancer que dans les exemples récents - parmi lesquels figure la constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) – cette procédure s'est montrée en réalité peu entravante voire très rapide, puisqu'en trois mois, le projet adopté en Conseil des ministres a ensuite été

¹ Marie-Anne Cohendet, « Il est plus que temps d'établir le référendum d'initiative citoyenne », *Le Monde* (tribune), 10 octobre 2023.

adopté par l'Assemblée nationale, par le Sénat puis par le Congrès (tous les parlementaires réunis).

La perspective de la restriction faite sur l'article 11 que nous proposons vise à garantir qu'une modification de la Constitution puisse se faire exclusivement par le fait parlementaire et populaire, que les constituants avaient prévu, sans entrave, ni des parlementaires.

Notre pays et notre Constitution souffrent déjà d'un hyper-présidentialisme, souvent bien plus du fait de la pratique de ceux qui l'exercent, mais aussi parfois de sa lettre. Le Président de la République est en fait l'interprète authentique de la Constitution de 1958. Cette interprétation n'est susceptible d'aucun recours juridictionnel, mais produit des effets juridiques et fait jurisprudence, le révisant ainsi informellement. L'usage de l'article 8, alinéa 1, sur la nomination et la révocation du Premier ministre, de l'article 15 plutôt que des articles 20 et 21 en matière de commandement des armées, le supposé « domaine réservé » du Président de la République en matière d'affaires internationales : autant d'interprétations de la Constitution qui ont survécu sans aucune entrave.

Instruite par l'Histoire et par les évolutions récentes d'autres pays, autrefois considérés comme des modèles de démocraties, le sens de cette proposition de loi est d'ériger un rempart institutionnel en clarifiant la procédure de révision de la Constitution, qui relèverait exclusivement de l'article 89, et en instituant un contrôle préalable du Conseil constitutionnel afin de garantir que cette exclusivité soit pleinement respectée. Tel est l'objet de son **article unique**.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article 11, après le mot : « loi », sont insérés les mots : « organique ou ordinaire » ;
- ③ 2° Au début de l'article 89, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Il ne peut être procédé à une révision de la Constitution qu'en application du présent article. »