

N° 547
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 2025

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à garantir le respect des articles 35 et 53 de la Constitution concernant
l'engagement militaire et financier de la France en Ukraine, et soulignant
l'importance du rôle des parlementaires dans la préservation
de la séparation des pouvoirs,*

PRÉSENTÉE

Par M. Alain HOUPERT,

Sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 16 avril 2025, à l'initiative de 68 militaires de tous rangs et grades, une résolution citoyenne « *visant à garantir le respect des articles 35 et 53 de la Constitution concernant l'engagement militaire et financier de la France en Ukraine* » a été portée à la connaissance de Madame Yaël Braun-Pivet, présidente de l'Assemblée nationale et de Monsieur Gérard Larcher, président du Sénat, par ministère d'huissier de justice.

La Constitution de la V^e République confie au Parlement un rôle fondamental dans le contrôle des engagements militaires et financiers de la Nation. L'article 35 prévoit que le Parlement est informé dans les trois jours d'une intervention armée à l'étranger et autorise par un vote toute prolongation au-delà de quatre mois. L'article 53 exige la ratification parlementaire des traités engageant les finances publiques ou modifiant des dispositions législatives. Le rôle du Parlement est d'autant plus crucial que la France est signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) dont l'article 25 l'oblige à garantir à tout citoyen le droit de « *prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* ».

Depuis 2022, des éléments convergents font état d'une possible présence militaire française en Ukraine dans le cadre du conflit avec la Russie. Si ces informations sont exactes, une telle implication, qui dure depuis plus de deux ans, n'a fait l'objet ni d'une information officielle ni d'un vote parlementaire, ce qui soulève des questions quant au respect de l'article 35.

De plus, les accords de sécurité franco-ukrainiens signés le 16 février 2024, prévoyant un soutien militaire et financier pluriannuel (notamment 3 milliards d'euros en 2024), engagent significativement les finances publiques. Alors que ces accords sont comparables à des traités ayant fait l'objet d'une ratification parlementaire, comme l'accord entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense (projet de loi n° 2159 déposé le 7 février 2024 par le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères),

ils n'ont pas été soumis à une telle procédure, contrairement à ce que semble imposer l'article 53.

Le 12 mars 2024, une déclaration du gouvernement sur ces accords, faite sous l'empire de l'article 50-1, a donné lieu à un débat suivi d'un vote non contraignant, sans engager la responsabilité de l'exécutif ni répondre aux exigences des articles 35 et 53.

Le 27 mars 2025, le Président de la République a annoncé une aide militaire supplémentaire de 2 milliards d'euros pour l'Ukraine, sans vote préalable du Parlement, s'appuyant sur une interprétation extensive des prérogatives exécutives. Cette décision s'ajoute aux déclarations présidentielles, relayées par les médias en février 2024, évoquant un possible déploiement de troupes en Ukraine à partir de mai 2025.

Enfin, le 3 mars 2025, une nouvelle déclaration au titre de l'article 50-1 a été faite sur la situation en Ukraine, sans qu'un vote soit organisé, illustrant une récurrence dans l'usage de cette procédure.

L'utilisation répétée de l'article 50-1, comme en témoignent les déclarations du 12 mars 2024 et du 3 mars 2025, bien qu'utile pour informer, ne permet pas un contrôle effectif par le Parlement, contrairement aux mécanismes prévus par les articles 35 et 53. Cette procédure, par son caractère non contraignant, limite la capacité des représentants des citoyens à peser sur des décisions engageant la Nation, alors que le Gouvernement doit être pleinement responsable de telles orientations devant les Français, conformément aux principes de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs.

Alors les tensions géopolitiques se font grandissantes depuis le début de l'année 2025, un sondage effectué par l'institut MIS Group pour le Sénateur de la Côte d'Or Alain Houpert les 17 et 18 avril 2025 révèle que 76 % des Français s'opposent à la guerre en Ukraine et sont en faveur de la négociation d'un règlement de paix au plus vite, un chiffre cohérent avec d'autres enquêtes récentes : 78 % s'opposent à une implication directe de l'armée française selon un sondage Odoxa/Public Sénat (février 2025), et 68 % désapprouvent l'envoi de soldats selon un sondage Odoxa/Le Figaro (février 2024).

Le même sondage commandé par le Sénateur Houpert portant sur un échantillon représentatif de 1 000 Français indique que 59 % rejettent l'idée d'un partage de la dissuasion nucléaire française avec d'autres pays européens, proposition avancée par le Président de la République qui semble en contrariété avec les dispositions de l'article 1^{er} du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Enfin, les Français estiment que le Parlement doit être davantage impliqué dans les choix engageant la Nation : 70 % des répondants estiment que la France ne doit pas envoyer d'armes en Ukraine sans vote et validation du Parlement, et 74 % considèrent que l'aide à l'Ukraine doit être votée et validée par le Parlement.

Ces chiffres, ainsi que la résolution citoyenne du 16 avril 2025 déposée par voie d'huissier par plusieurs dizaines militaires de tous rangs et grades, motivent cette résolution déposée pour répondre aux attentes citoyennes et réaffirmer la souveraineté parlementaire. L'absence de débat et de vote contraignants sur ces sujets pourrait fragiliser la séparation des pouvoirs, principe consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Les parlementaires ont un devoir de vigilance pour éviter que l'équilibre des pouvoirs ne soit compromis. Cette résolution vise à réaffirmer ce rôle essentiel.

Proposition de résolution visant à garantir le respect des articles 35 et 53 de la Constitution concernant l'engagement militaire et financier de la France en Ukraine, et soulignant l'importance du rôle des parlementaires dans la préservation de la séparation des pouvoirs

- ① Le Sénat,
- ② Vu les articles 34-1, 35 et 53 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,
- ④ Vu l'article 1^{er} du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP),
- ⑤ Vu l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- ⑥ Considérant les informations suggérant une possible présence militaire française en Ukraine depuis 2022, sans information ni vote du Parlement conformément à l'article 35 de la Constitution,
- ⑦ Considérant l'absence de ratification de l'accord en matière de sécurité entre la France et l'Ukraine du 16 février 2024 et l'annonce d'une aide supplémentaire de 2 milliards d'euros le 26 mars 2025, malgré leur impact sur les finances publiques au sens de l'article 53 de la Constitution,
- ⑧ Considérant les déclarations présidentielles sur un éventuel déploiement de forces en mai 2025 et sur un partage de la dissuasion nucléaire, contraire à l'article 1^{er} du TNP,
- ⑨ Considérant que les déclarations du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution, notamment celles des 12 et 13 mars 2024, qui ont été suivies d'un vote non contraignant, et celle des 3 et 4 mars 2025, sans vote, ne permettent pas un contrôle effectif du Parlement,
- ⑩ Considérant les sondages montrant une opposition majoritaire des Français à une implication militaire en Ukraine : 76 % des Français s'opposent à la guerre en Ukraine selon un sondage MIS Group réalisé en avril 2025, 80 % selon un sondage France-Soir réalisé en mars 2025 ; 78 % selon un sondage Odoxa/Public Sénat, en février 2025, 68 % selon un sondage Odoxa/Le Figaro, en février 2024, et 59 % sont contre le partage de la dissuasion nucléaire (sondage Mis Group commandé par Alain Houpert, avril 2025),
- ⑪ Considérant la résolution citoyenne remise par huissier aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat le 17 avril 2025 pour instaurer un contrôle parlementaire,

- ⑫ Constatant que l'absence de débat et de votes contraignants sur ces questions pourrait affecter l'équilibre constitutionnel des pouvoirs et ignorer la volonté populaire,
- ⑬ Invite le Gouvernement à transmettre au Parlement, dans les meilleurs délais et avant la fin de la présente session parlementaire, les informations relatives à toute présence militaire française en Ukraine depuis 2022, conformément à l'article 35, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;
- ⑭ Souhaite l'organisation d'un débat suivi d'un vote sur la poursuite de toute intervention militaire en Ukraine, en application du même article 35, alinéa 2 ;
- ⑮ Appelle le Gouvernement à soumettre l'accord de sécurité franco-ukrainien du 16 février 2024 et toute aide financière subséquente, y compris celle annoncée le 26 mars 2025 par le Président de la République, à une ratification parlementaire, comme le prévoit l'article 53 de la Constitution ;
- ⑯ Souhaite que la présente résolution soit inscrite à l'ordre du jour dans un délai raisonnable, et avant la fin de la présente session parlementaire, afin de garantir le respect des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France ;
- ⑰ Rappelle à ses membres leur responsabilité dans la préservation de la séparation des pouvoirs et les invite à exercer pleinement leur mission de contrôle face à l'exécutif, en écho aux attentes exprimées par les citoyens dans les sondages précités, face à un usage de l'article 50-1 qui ne saurait se substituer aux procédures prévues par les articles 35 et 53 de la Constitution.