



...la proposition de loi constitutionnelle visant à

PROTÉGER LA CONSTITUTION, EN LIMITANT SA RÉVISION À LA VOIE DE L'ARTICLE 89

Cette proposition de loi constitutionnelle tend à **modifier les articles 11 et 89 de la Constitution de façon à exclure expressément tout recours au référendum législatif d'initiative présidentielle à des fins de révision constitutionnelle.**

D'un point de vue juridique, ce texte se borne ainsi à **stabiliser la rédaction de ces deux articles de manière à la conformer à l'interprétation qu'en retient la majorité de la doctrine.** Son efficacité pratique reste toutefois incertaine, faute de prévoir un contrôle juridictionnel de son application.

Toutefois, en ce qu'elle est **susceptible d'être interprétée comme dirigée contre un parti politique particulier (en l'espèce le Rassemblement national)**, la proposition de loi constitutionnelle est à la fois **contestable dans son principe et potentiellement contre-productive quant à ses effets au plan politique.** Il apparaît en effet essentiel de préserver la Constitution, notre pacte fondamental, de toute appropriation partisane.

Par ailleurs, **les contraintes de la procédure d'adoption des propositions de loi constitutionnelle sont de nature à largement compromettre ses chances d'aboutir.** Il paraît hautement improbable que le Président de la République soumette ce texte au référendum, au regard de l'instabilité qui caractérise la situation politique actuelle et à l'approche de l'élection présidentielle. Or, contrairement aux projets de révision, les propositions de révision ne peuvent être approuvées que par cette voie.

Plus fondamentalement, les enjeux de fond que ce texte conduit à soulever ont trait aux équilibres fondamentaux de notre régime politique. À cet égard, **l'esprit de la Cinquième République veut que les questions de cette envergure soient tranchées lors de l'élection présidentielle au terme du débat approfondi mené devant les citoyens que seule permet la campagne qui la précède.**

Pour ces raisons, la commission des lois, suivant l'avis de sa rapporteure Lauriane Josende, **n'a pas adopté** cette proposition de loi.

1. UNE INITIATIVE VISANT À STABILISER LA RÉDACTION DU TEXTE CONSTITUTIONNEL POUR LE CONFORMER À L'INTERPRÉTATION DE LA MAJORITÉ DE LA DOCTRINE

A. RAPPELS SUR L'ÉTAT DU DROIT EN MATIÈRE DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

La procédure de révision de la Constitution est régie par son article 89. Dérivant de la procédure législative ordinaire, elle se caractérise par une **rigidité forte** destinée à garantir la stabilité de la norme suprême et prévenir des modifications précipitées ou opportunistes.

L'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre (projets de loi constitutionnelle), et aux parlementaires (propositions de loi constitutionnelle). Le texte doit ensuite être **voté en termes identiques**

par les deux assemblées. Il doit enfin faire l'objet d'une **approbation**. Par principe, il est alors présenté au **référendum**. Par dérogation, s'agissant des seuls projets de loi constitutionnelle, le Président de la République peut décider de soumettre le texte au **Congrès** qui se prononce à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés (cas le plus fréquent dans la pratique).

Cependant, la procédure du référendum législatif d'initiative présidentielle, prévue à l'article 11 a également pu être utilisée, en une occurrence, pour modifier la Constitution.

Pour mémoire, cette procédure permet au Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, de soumettre au référendum « *tout projet de loi* » portant sur une série de matières limitativement énumérées, parmi lesquelles figure « *l'organisation des pouvoirs publics* ». **En 1962, le général de Gaulle y a eu recours pour faire adopter la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.**

En outre, il est important de rappeler que, selon une jurisprudence constante, **le Conseil constitutionnel juge qu'il n'est pas compétent pour connaître des lois constitutionnelles ainsi que des lois référendaires**, c'est-à-dire celles adoptées par le Peuple français.

B. AU REGARD DE L'INTERPRÉTATION DE LA MAJORITÉ DE LA DOCTRINE, LA PROPOSITION DE LOI NE PRODUIT PAS D'EFFET JURIDIQUE PARTICULIER

Perçu comme une stratégie de contournement du Parlement, **le recours à l'article 11 par le général de Gaulle en 1962 avait suscité une forte opposition tant au Sénat**, sous la présidence de Gaston Monnerville, **qu'à l'Assemblée nationale**, avec l'adoption d'une motion de censure entraînant la démission du premier gouvernement Pompidou. Au plan juridique, **le Conseil d'État avait rendu un avis défavorable sur le recours à cette procédure.**

Dans sa grande majorité, la doctrine considère aujourd'hui que l'article 89 constitue déjà la seule voie de révision régulière de la Constitution. Parmi les arguments les plus souvent mobilisés à l'appui de cette thèse, peut être mentionné le fait que la Constitution comporte un titre spécial dédié à sa révision (titre XVI), dont les dispositions ne visent à aucun moment l'article 11. En outre, il résulte logiquement de l'économie générale des deux articles 11 et 89, qui prévoient tous deux une adoption par référendum, que seul le second, plus restrictif, permet de réviser la Constitution.

La proposition de loi constitutionnelle tend à modifier les articles 11 et 89 de façon à expliciter que seul l'article 89 peut être utilisé pour réviser la Constitution. Ce faisant, elle se borne à consacrer ce qui est déjà l'interprétation de la majorité de la doctrine.

2. UNE « BARRIÈRE DE PAPIER » QUI N'EST PAS DE NATURE À PRODUIRE L'EFFET POLITIQUE RECHERCHÉ

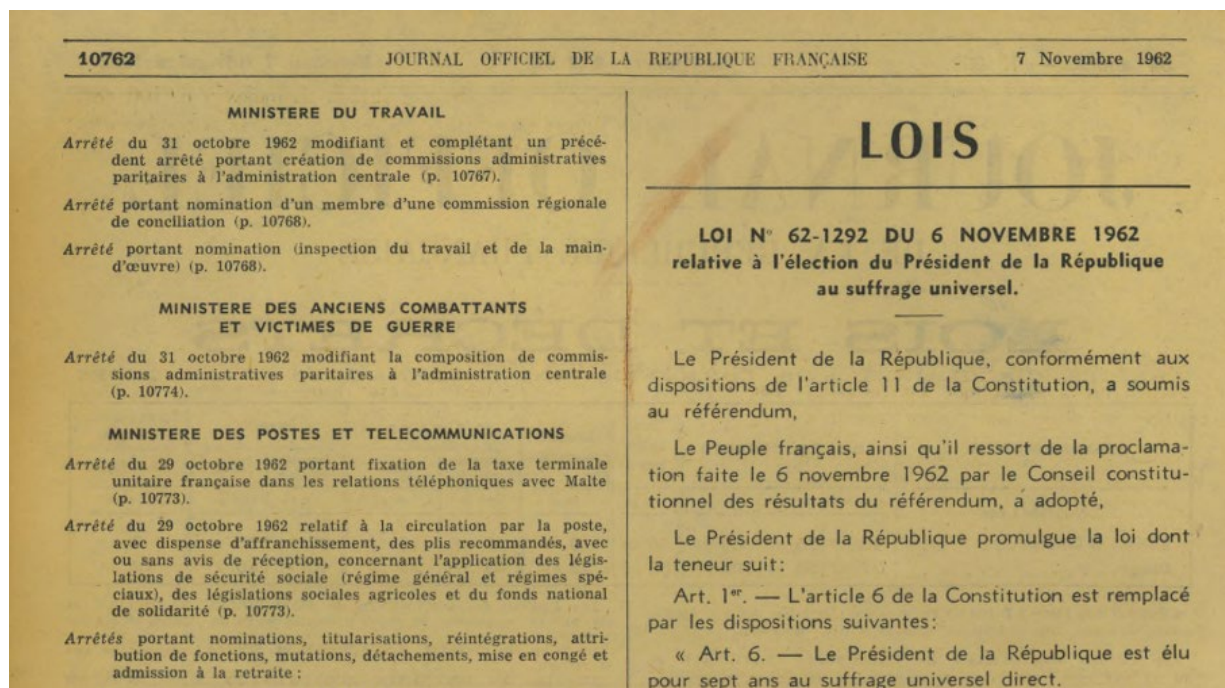
Dans leur exposé des motifs, les auteurs présentent cette initiative comme **une réponse à la volonté affichée du Rassemblement national, dans l'hypothèse où son candidat remporterait la prochaine élection présidentielle, de recourir à l'article 11 en vue de modifier la Constitution**, notamment afin d'y intégrer un principe de « *priorité nationale* ».

Or, le dispositif proposé ne permet pas d'empêcher un Président de la République d'imposer une lecture gaullienne de la portée du référendum législatif.

À cet égard, **il est décisif de rappeler que sur un plan strictement formel, la loi du 6 novembre 1962 n'était qu'une loi ordinaire, et non une loi constitutionnelle, comme les lois adoptées sur le fondement de l'article 89.** En témoigne, le *Journal officiel* du 7 novembre 1962, qui mentionne bien ce texte sous la dénomination de « loi », et non de « loi constitutionnelle » (voir ci-dessous). Ainsi, à proprement parler, et aussi déroutant que cela puisse paraître d'un point de vue juridique, on ne peut que constater que cette loi n'était autre qu'une loi « ordinaire », qu'il se trouve que ses dispositions tendaient à modifier des

articles de la Constitution, qu'elle a été adoptée par le peuple selon la procédure prévue par l'article 11, qu'elle n'a pas fait l'objet d'un quelconque contrôle juridictionnel en raison de l'incompétence du Conseil constitutionnel en matière de lois référendaires, et qu'elle a donc pu valablement entrer en vigueur.

Extrait du *Journal officiel* du 7 novembre 1962



Source : Légifrance

Le dispositif proposé, qui est par ailleurs **sans incidence sur le régime de contrôle juridictionnel des actes du Président de la République**, n'est en pratique pas de nature à prévenir le recours à l'article 11 pour introduire dans l'ordre juridique des dispositions de valeur constitutionnelle.

3. UNE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE POLITIQUEMENT INOPORTUNE, SUSCEPTIBLE D'ÊTRE INTERPRÉTÉE COMME DIRIGÉE CONTRE UN PARTI PARTICULIER

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA CONSTITUTION, NOTRE PACTE FONDAMENTAL, DE TOUTE APPROPRIATION PARTISANE

Eu égard à l'objet de cette initiative de révision constitutionnelle, la commission a estimé, à l'initiative de sa rapporteure, qu'elle ne saurait fonder sa position sur la base d'une analyse purement juridique. En matière institutionnelle, en effet, l'appréciation d'une initiative est indissociable du discours politique qui la sous-tend, ainsi que du contexte politique dans lequel elle intervient.

En la matière, le **recul historique** est important. Il convient de rappeler que, par certains aspects, **l'instabilité institutionnelle qui a marqué la France entre la Révolution de 1789 et 1958 peut être regardée comme la résultante d'un rapport partisan à la Constitution**, en vertu duquel le triomphe d'un camp politique était toujours susceptible d'entraîner un changement de régime. La **rupture opérée par la Constitution de la Cinquième République** tient notamment à sa capacité à être enfin reconnue comme la « chose de tous ».

Or, l'exposé des motifs de la proposition de loi vise sans ambiguïté le projet d'un parti, **le Rassemblement national**. Le fait de viser aussi directement un parti particulier à l'appui d'une initiative de révision constitutionnelle est donc, pour la rapporteure, **à la fois**

contestable dans son principe et potentiellement contre-productif quant à ses effets au plan politique.

B. UNE PROCÉDURE ET UNE TEMPORALITÉ POLITIQUEMENT INADÉQUATES

Force est d'observer que les contraintes de la procédure d'adoption des propositions de loi constitutionnelle sont de nature à largement compromettre les chances d'aboutissement de cette initiative. Au regard de l'instabilité qui caractérise la situation politique actuelle, **il paraît hautement improbable que le Président de la République soumette ce texte au référendum**, à plus forte raison à l'approche de l'élection présidentielle.

Surtout, la commission considère que les questions institutionnelles de cette envergure ont précisément vocation à être posées, et tranchées, dans le cadre de la prochaine élection présidentielle.

Les travaux de la rapporteure ont en effet montré que les enjeux soulevés par ce texte intéressaient les grands équilibres institutionnels. Ils ont mis en évidence la persistance, à l'intérieur du régime de la Cinquième République, d'une question d'équilibre institutionnel ouverte par le recours, en 1962, à l'article 11 pour modifier la Constitution. Cette interrogation résulte d'une confrontation entre les prérogatives du Président de la République en tant que gardien de la Constitution, et du Parlement, en tant que partie prenante essentielle du pouvoir constituant institué par l'article 89. Les travaux de la commission ont également conduit à observer que l'analyse de cette problématique conduisait nécessairement à interroger le rôle du Conseil constitutionnel, second gardien de la Constitution.

L'esprit de la Cinquième République veut que des questions aussi fondamentales soient tranchées lors de l'élection présidentielle, **au terme du débat approfondi mené devant les citoyens que seule permet la campagne qui la précède.**

À cet égard, préempter ce débat au travers de l'examen de cette proposition de loi constitutionnelle serait inopportun.

Réunie le mercredi 29 octobre 2025, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi constitutionnelle n° 551 (2024-2025) *visant à protéger la Constitution, en limitant sa révision à la voie de l'article 89.*

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

Ce texte sera examiné le 6 novembre en séance publique.



Muriel Jourda

Présidente de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Lauriane Josende

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
des Pyrénées-Orientales

[Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement
et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter [le dossier législatif](#)

