

Pour l'adoption d'une loi organique encadrant les évolutions substantielles de la doctrine de dissuasion nucléaire française

Pour une France souveraine, prudente et indépendante

Fondement juridique et objet

La présente initiative a pour objet de doter la République française d'un dispositif constitutionnel et organique permettant d'encadrer démocratiquement, d'une part, les évolutions substantielles de la doctrine de dissuasion nucléaire et, d'autre part, les engagements militaires extérieurs susceptibles d'entraîner un risque d'affrontement direct avec une puissance dotée de l'arme nucléaire.

Elle ne vise en aucune manière à dessaisir le Président de la République de son pouvoir de décision opérationnelle en sa qualité de chef des armées. Elle propose au contraire de combler, en amont de toute décision d'emploi, une lacune procédurale qui prive aujourd'hui la représentation nationale d'un cadre formalisé pour examiner les choix doctrinaux engageant durablement la Nation.

Le dispositif proposé repose sur un séquençage juridique en deux temps : une révision constitutionnelle de l'article 35, adoptée selon la procédure de l'article 89 (voie du Congrès réuni à Versailles ou voie référendaire), suivie d'une loi organique d'application adoptée selon la procédure renforcée de l'article 46 et soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel.

Sommaire

- I. Préambule
- II. Diagnostic constitutionnel
- III. Principe directeur : contrôle démocratique sans dessaisissement opérationnel
- IV. Mesures proposées
- V. Articulation avec les engagements internationaux de la France
- VI. Sécurisation constitutionnelle du dispositif
- VII. Demandes formelles
- VIII. Références juridiques et doctrinales

I. Préambule

La souveraineté nationale ne saurait être réduite à une formule politique. Elle implique que les décisions les plus graves pour l'existence de la Nation — celles qui peuvent engager la France dans une confrontation militaire majeure ou modifier le périmètre de sa dissuasion nucléaire — soient entourées de garanties démocratiques effectives. Ces garanties ont pour objet d'assurer la responsabilité des institutions sans remettre en cause la capacité de décision des autorités constitutionnelles compétentes.

La Ve République a été conçue pour assurer la continuité de l'État, la stabilité de l'exécutif et l'efficacité de la décision stratégique. Ces exigences demeurent essentielles. Toutefois, les conflits contemporains — hybrides, indirects, progressifs et susceptibles d'impliquer des puissances nucléaires — imposent de mieux articuler la rapidité de la décision présidentielle avec l'information, le débat et le contrôle démocratique de la représentation nationale. Cette évolution ne remet pas en cause les principes de la Ve République ; elle tend à adapter les procédures de contrôle aux transformations contemporaines des formes de conflictualité.

La présente initiative ne conteste en rien la responsabilité particulière du Président de la République dans la conduite de la défense nationale, ni les prérogatives qu'il tient des articles 5 et 15 de la Constitution. Elle vise exclusivement à compléter le cadre procédural existant : en l'état actuel du droit, les évolutions formelles ou implicites de la doctrine nucléaire française ne sont soumises à aucune procédure parlementaire spécifique, alors même qu'elles peuvent engager les intérêts vitaux du pays et modifier durablement la nature de ses engagements stratégiques. Elle distingue ainsi les décisions opérationnelles, qui relèvent de la responsabilité constitutionnelle du Président de la République, des orientations stratégiques de long terme susceptibles d'engager durablement la Nation.

Ce sujet est devenu particulièrement saillant depuis le discours du Président de la République prononcé à l'École de Guerre le 7 février 2020, par lequel a été évoquée une « dimension européenne » des intérêts vitaux français. Quels que soient les mérites de cette orientation, son inscription dans la doctrine nationale, opérée par déclaration unilatérale et sans procédure parlementaire dédiée, illustre la nécessité de doter notre République d'un cadre juridique adapté à l'importance des évolutions ainsi engagées.

II. Diagnostic constitutionnel

1. Le Président de la République conserve la décision opérationnelle

L'article 5 de la Constitution fait du Président de la République le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. L'article 15 dispose que « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale. »

En matière nucléaire, cette responsabilité présidentielle est confirmée par l'article R*1411-5 du Code de la défense, aux termes duquel : « Le chef d'état-major des armées est chargé de faire exécuter les opérations nécessaires à la mise en œuvre des forces nucléaires. Il s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le Président de la République. »

La décision d'emploi des forces nucléaires relève donc, en droit positif, de la seule autorité du chef de l'État, dans une chaîne de commandement directe et exclusive.

Le présent dispositif ne porte pas atteinte à cette architecture. Il ne propose ni de conditionner l'ordre d'engagement à un vote parlementaire, ni de créer une cogestion opérationnelle, ni de modifier les délais de décision propres à la dissuasion.

Les articles 20 et 21 de la Constitution rappellent également que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et qu'il dispose de l'administration et de la force armée. Le présent projet n'a pas pour objet de modifier cet équilibre institutionnel.

2. Le Parlement dispose déjà d'une compétence de contrôle et d'encadrement législatif

L'article 24 de la Constitution dispose que le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. L'article 34 confie à la loi la détermination des principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale. Ces dispositions permettent au législateur d'intervenir sur le cadre général de la défense — comme il le fait déjà à travers les lois de programmation militaire — sans pour autant diriger l'action militaire opérationnelle.

L'article 35, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, organise un contrôle parlementaire des interventions militaires extérieures : le Gouvernement informe le Parlement au plus tard trois jours après le début de l'intervention, et toute prolongation au-delà de

quatre mois est subordonnée à une autorisation parlementaire. Ce mécanisme constitue un précédent constitutionnel important.

Il demeure toutefois insuffisant pour les situations dans lesquelles une montée progressive vers la cobelligérance ou l'affrontement direct avec une puissance nucléaire peut se produire avant toute déclaration formelle de guerre, et plus encore lorsque les choix engageant ces dynamiques ne s'expriment pas par des interventions armées ouvertes mais par des évolutions doctrinales ou des extensions implicites de garantie.

3. La lacune actuelle : les orientations publiques de la doctrine de dissuasion nucléaire ne sont pas procéduralement encadrées

La doctrine de dissuasion nucléaire française s'exprime principalement par des discours présidentiels, des revues stratégiques, des livres blancs et des documents gouvernementaux — au rang desquels figurent notamment la Revue nationale stratégique de 2022 publiée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, ainsi que les déclarations présidentielles successives. Ces textes ont une portée politique et stratégique majeure, mais ils ne sont soumis à aucune procédure constitutionnelle de débat, de contrôle ou d'autorisation parlementaire.

Il en résulte une dissymétrie procédurale notable. Le Parlement vote les moyens budgétaires de la dissuasion — la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 consacre près de 54 milliards d'euros sur sept ans à cette mission, soit environ 13 % de l'enveloppe globale — mais il ne dispose d'aucun mécanisme formalisé pour examiner les évolutions doctrinales substantielles, susceptibles de modifier le périmètre des intérêts vitaux, l'extension éventuelle de la garantie nucléaire française, ou les conditions politiques d'engagement stratégique majeur.

Cette lacune n'est pas théorique. Lors de son discours du 7 février 2020 à l'École de Guerre, le Président de la République a affirmé que les intérêts vitaux de la France avaient « désormais une dimension européenne » et a proposé un dialogue stratégique avec les partenaires européens sur le rôle de la dissuasion française. L'idée d'une dimension européenne de la dissuasion n'est pas nouvelle — elle s'est affirmée de longue date dans la pratique présidentielle. Ce qui demeure dépourvu de tout encadrement, c'est son mode d'énonciation : une déclaration présidentielle unilatérale, susceptible d'infléchir le périmètre des intérêts vitaux et la portée de la garantie nucléaire française, sans débat ni autorisation parlementaire préalable. Cette dimension européenne s'inscrit du reste dans une continuité : François Mitterrand avait ouvert la question d'une approche nucléaire européenne dès 1992, et Jacques Chirac avait rattaché les intérêts vitaux français au « territoire européen » (IHEDN, juin 2001) puis à la « défense des pays alliés » (Île Longue, 19 janvier 2006) — sans qu'aucune de ces inflexions n'ait jamais donné lieu à une procédure parlementaire dédiée.

III. Principe directeur : contrôle démocratique sans dessaisissement opérationnel

La réforme proposée repose sur une distinction centrale, dont la rigueur conditionne la constitutionnalité de l'ensemble du dispositif :

- le Président de la République conserve seul la décision opérationnelle d'emploi des forces nucléaires, dans le cadre des responsabilités que la Constitution lui confère en sa qualité de chef des armées ;

— le Parlement est associé aux évolutions doctrinales substantielles, aux extensions de garantie nucléaire à des États tiers, à l'encadrement procédural des modifications de la notion d'intérêts vitaux, et à l'évaluation des risques d'engagement stratégique majeur.

Cette association du Parlement ne porte ni sur l'appréciation des circonstances d'emploi des forces, ni sur la conduite des opérations militaires, qui demeurent de la compétence des autorités constitutionnelles et gouvernementales conformément à la Constitution.

Il ne s'agit donc en aucune façon d'instaurer une cogestion opérationnelle de la dissuasion nucléaire. Il s'agit de créer un cadre démocratique en amont, applicable aux seuls choix doctrinaux et politiques qui peuvent engager durablement la Nation. Cette distinction reprend l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle « le Gouvernement décide, sous l'autorité du Président de la République, de l'emploi de la force armée » : la décision d'emploi demeure exécutive, le cadre doctrinal devient partagé.

IV. Mesures proposées

1. Révision de l'article 35 de la Constitution

La révision proposée n'a pas pour objet de modifier les compétences constitutionnelles du Président de la République ni celles du Gouvernement ; elle tend à définir les modalités selon lesquelles le Parlement est associé à certaines décisions stratégiques de portée générale.

Cette révision devrait viser deux catégories de situations :

- les interventions militaires extérieures susceptibles d'entraîner un risque objectivement caractérisé d'affrontement direct avec une puissance nucléaire ;
- les évolutions substantielles de la doctrine de dissuasion nucléaire française, notamment lorsqu'elles modifient le périmètre des intérêts vitaux ou tendent à étendre explicitement la garantie nucléaire française à des États tiers.

Il est proposé d'insérer dans l'article 35 de la Constitution un alinéa renvoyant à une loi organique le soin de déterminer les conditions du contrôle parlementaire des engagements stratégiques majeurs et des évolutions de la doctrine nucléaire. La rédaction suivante est proposée à titre indicatif :

« Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Parlement est informé, débat et, le cas échéant, autorise les évolutions substantielles de la doctrine de dissuasion nucléaire ainsi que les engagements militaires extérieurs susceptibles d'entraîner un risque d'affrontement direct avec une puissance dotée de l'arme nucléaire, sans préjudice des compétences que la Constitution confère au Président de la République en sa qualité de chef des armées. »

Cette rédaction préserve expressément l'article 15 de la Constitution. Elle place le dispositif dans l'article naturellement compétent pour les questions de guerre et d'intervention armée. Elle renvoie à la loi organique le détail des procédures, garantissant ainsi la souplesse nécessaire à l'évolution future du droit.

La révision constitutionnelle devra suivre la procédure de l'article 89 — adoption en termes identiques par les deux assemblées, puis approbation par référendum ou par le Congrès réuni à Versailles à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La voie du Congrès n'étant toutefois ouverte qu'aux projets de révision d'origine gouvernementale, une initiative parlementaire prenant la forme d'une proposition de loi constitutionnelle ne pourrait être définitivement adoptée que par la voie référendaire ; le recours au Congrès supposerait que le Gouvernement reprenne la réforme sous la forme d'un projet de loi constitutionnelle.

2. Adoption d'une loi organique d'application

Sur le fondement de l'article 35 ainsi révisé, une loi organique déterminerait les procédures applicables aux engagements stratégiques majeurs et aux évolutions doctrinales de la dissuasion. Cette loi organique serait adoptée selon la procédure renforcée prévue par l'article 46 de la Constitution — délais minimaux d'examen entre dépôt et délibération, exigences de majorité qualifiée, vote dans les mêmes termes par les deux assemblées lorsqu'elle est relative au Sénat — et obligatoirement soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel préalablement à toute promulgation, conformément au dernier alinéa du même article.

La loi organique aurait pour objet de préciser :

- les seuils objectifs déclenchant l'information ou le débat parlementaire ;
- les conditions d'un débat parlementaire obligatoire, organisé selon le cas en séance publique ou à huis clos en fonction de la sensibilité des informations en cause ;
- les cas limités dans lesquels une autorisation parlementaire préalable est requise ;
- les modalités de consultation des commissions compétentes des deux assemblées et de la délégation parlementaire spécialisée mentionnée au point 7 ;
- les garanties de confidentialité applicables, dans le respect de l'article 413-9 du Code pénal relatif au secret de la défense nationale.

Les procédures ainsi définies devraient être conciliées avec les exigences de continuité de l'État, de protection du secret de la défense nationale et de réactivité des pouvoirs publics en cas de crise.

3. Débat parlementaire obligatoire sur les évolutions de doctrine nucléaire

Toute publication officielle d'un document de doctrine nucléaire — qu'il émane de la Présidence de la République, du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ou du ministère des Armées — ainsi que toute déclaration publique engageant une évolution substantielle de cette doctrine, donnerait lieu à un débat parlementaire préalable. En cas d'urgence dûment caractérisée, ce débat pourrait être organisé dans un délai bref et déterminé par la loi organique.

Ce débat ne porterait en aucune manière sur les plans opérationnels, les capacités classifiées, les délais de réaction ou les conditions techniques d'emploi des forces nucléaires, qui demeurent couverts par le secret de la défense nationale et relèvent de la seule autorité du Président de la République. Il porterait exclusivement sur l'orientation politique et doctrinale, les conséquences stratégiques, les risques d'escalade et la conformité de l'évolution envisagée aux intérêts vitaux de la France.

La qualification du caractère « substantiel » d'une évolution doctrinale serait précisée par la loi organique, sur la base de critères objectifs et après consultation de la délégation parlementaire spécialisée.

Lorsque les exigences de la défense nationale le justifient, tout ou partie de ce débat pourrait se tenir selon des modalités garantissant le respect du secret de la défense nationale.

4. Autorisation parlementaire pour toute extension explicite de la garantie nucléaire

Toute décision publique ou tout engagement officiel tendant à étendre explicitement la garantie nucléaire française à un ou plusieurs États tiers ferait l'objet d'une autorisation parlementaire préalable, selon des modalités définies par la loi organique.

Cette mesure s'articule avec le droit en vigueur de manière complémentaire. Lorsqu'une extension de garantie prendrait la forme d'un accord international, elle relèverait déjà de l'article 53 de la Constitution, qui subordonne la ratification de certains traités à une autorisation législative. En revanche, lorsqu'une telle extension procéderait d'une déclaration politique unilatérale — hypothèse non couverte par le droit actuel — la nouvelle procédure viendrait combler la lacune.

Une procédure d'urgence serait prévue. En cas de menace grave et imminente, le Président de la République conserverait sa pleine capacité de réaction, le Parlement étant appelé à se prononcer dans un délai strictement encadré postérieur à la décision.

Il importe de souligner que la procédure proposée ne constitue en aucun cas une autorisation parlementaire d'emploi des forces nucléaires, mais une autorisation d'extension doctrinale de la garantie nucléaire. Cette distinction est essentielle : elle préserve l'intégralité des compétences que l'article 15 de la Constitution confère au Président de la République et évite toute atteinte à la crédibilité opérationnelle de la dissuasion.

5. Encadrement procédural des évolutions de la notion d'intérêts vitaux

La notion d'intérêts vitaux occupe une place centrale dans la doctrine française de dissuasion. Elle implique par nature une appréciation stratégique propre à l'autorité politique et ne saurait être figée matériellement par la loi. La présente proposition ne tend donc nullement à définir matériellement le contenu de cette notion, mais à fixer les critères procéduraux du contrôle démocratique sur ses évolutions, afin d'éviter toute extension implicite non débattue.

La loi organique pourrait à ce titre rappeler que la notion d'intérêts vitaux comprend, minimalement et sans préjudice de l'appréciation présidentielle :

- l'intégrité du territoire national ;
- la survie des institutions républicaines ;
- l'indépendance politique de la France ;
- la protection de la population contre une menace existentielle ;
- le respect des engagements internationaux de la France, sous réserve qu'il ne se traduise pas par une automaticité contraire à la souveraineté nationale.

Toute extension doctrinale substantielle de cette notion ferait, selon sa portée, l'objet d'un débat parlementaire obligatoire ou d'un vote, dans les conditions définies par la loi organique.

6. Clarification de la notion de co-belligérance

Le droit français devrait clarifier les seuils politiques, militaires et opérationnels susceptibles de caractériser une participation directe à un conflit armé ou une situation de co-belligérance. Cette clarification serait articulée avec le droit international humanitaire, et en particulier avec l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et l'article 51 du Protocole additionnel I du 8 juin 1977, qui régissent la notion de participation directe aux hostilités, ainsi qu'avec la Charte des Nations Unies et les engagements conventionnels de la France.

Cette clarification ne préjuge pas des qualifications retenues par le droit international, lequel ne comporte pas de définition univoque de la notion de co-belligérance. Elle a pour seul objet de préciser les procédures internes d'appréciation et d'information applicables aux autorités françaises.

La définition reposerait sur des critères objectifs, parmi lesquels :

- la participation directe à la conduite des hostilités ;
- le commandement ou le contrôle opérationnel d'actions militaires ;
- l'emploi de moyens français dans une chaîne de ciblage ;
- l'engagement de forces armées françaises dans une zone de conflit actif ;
- le franchissement de seuils reconnus par la pratique internationale.

Ces critères auraient une valeur procédurale d'aide à la décision et ne sauraient priver les autorités constitutionnelles compétentes de leur pouvoir d'appréciation au regard des circonstances propres à chaque situation.

7. Création d'une délégation parlementaire spécialisée

Il est proposé de créer une Délégation parlementaire aux risques stratégiques majeurs et à la dissuasion, sur le modèle de la Délégation parlementaire au renseignement instituée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 et codifiée à l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Commune aux deux chambres, elle serait composée de parlementaires habilités à connaître d'informations classifiées dans le respect du secret de la défense nationale.

Cette délégation aurait pour mission d'examiner les évolutions doctrinales, d'évaluer les risques d'escalade, de recevoir des informations classifiées dans un cadre sécurisé et de produire des rapports — publics, expurgés ou confidentiels selon la nature des informations en cause.

Elle exercerait ses missions sans préjudice des compétences permanentes des commissions parlementaires compétentes en matière de défense, d'affaires étrangères et de finances.

Cette mesure pourrait, à elle seule, faire l'objet d'une adoption immédiate par voie de loi ordinaire, à l'instar de son modèle de 2007, et indépendamment de la procédure de révision constitutionnelle. Elle constituerait ainsi un premier livrable de l'initiative, immédiatement opérationnel.

8. Publication régulière d'évaluations stratégiques

Le Gouvernement remettrait périodiquement au Parlement un rapport sur les engagements militaires extérieurs, les risques d'escalade, les coûts, les objectifs politiques poursuivis et les conséquences stratégiques pour la France. Une version publique serait publiée, accompagnée le cas échéant d'une annexe classifiée réservée aux commissions compétentes ou à la délégation spécialisée.

La périodicité de ce rapport serait déterminée par la loi organique, sous réserve des exigences liées à la conduite des opérations, au secret de la défense nationale et à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

Le précédent du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, remis chaque année par le Gouvernement et dont l'évaluation est confiée, depuis l'article 54 de la loi n° 2023-

703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire, à une commission parlementaire dédiée, démontre la viabilité juridique et pratique d'un tel dispositif.

9. Consultation populaire pour les engagements stratégiques majeurs

Une consultation du peuple français pourrait être envisagée pour les décisions engageant durablement la France dans une confrontation militaire de haute intensité. L'article 11 de la Constitution ne constitue toutefois pas, en l'état actuel du droit, un fondement suffisant pour organiser un référendum portant directement sur une question de défense ou de politique étrangère : son champ matériel, tel que défini par la révision de 2008, est limité à l'organisation des pouvoirs publics, aux réformes relatives à la politique économique, sociale, environnementale et aux services publics qui y concourent, et à l'autorisation de ratification de certains traités.

Une telle consultation ne pourrait intervenir que pour des orientations stratégiques générales et ne saurait porter sur les décisions opérationnelles relevant des compétences constitutionnelles du Président de la République et du Gouvernement.

La mise en œuvre d'un tel mécanisme devrait donc passer par une révision constitutionnelle spécifique, conformément à l'article 89. Cette consultation ne saurait être conçue comme un instrument de gestion opérationnelle de crise ; elle constituerait une garantie démocratique applicable aux seuls engagements durables et structurels.

V. Compatibilité de la réforme avec les engagements internationaux de la France

Le dispositif proposé est expressément conçu comme compatible avec les engagements internationaux de la France. Il n'a ni pour objet ni pour effet de créer un conflit de normes ou de remettre en cause les obligations conventionnelles déjà assumées par la République. Il organise exclusivement les procédures constitutionnelles internes de décision et de contrôle démocratique, sans modifier le contenu des obligations internationales auxquelles la France a librement souscrit.

Instrument juridique	Articulation proposée
Charte des Nations Unies (1945)	Le dispositif respecte l'interdiction du recours à la force et le droit de légitime défense individuelle ou collective. Les procédures prévues par la présente réforme doivent être mises en œuvre dans le respect des articles 2 § 4 et 51 de la Charte, sans préjudice de l'appréciation portée par les autorités françaises sur les conditions d'exercice de la légitime défense.
Traité de l'Atlantique Nord (4 avril 1949)	L'article 5 du traité laisse explicitement à chaque État membre le choix des moyens employés pour répondre à une agression armée. La réforme ne remet pas en cause les engagements résultant du Traité de l'Atlantique Nord. Elle précise exclusivement les modalités selon lesquelles les institutions françaises

	exercent les compétences qui leur appartiennent pour mettre en œuvre ces engagements.
Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1er juillet 1968)	Toute extension doctrinale de la garantie nucléaire française demeure compatible avec les articles I et II du Traité, dès lors qu'elle n'implique aucun transfert ni partage de contrôle des armes nucléaires et sans remettre en cause les responsabilités nationales dans la décision d'emploi de la force nucléaire.
Conventions de Genève de 1949 et Protocoles additionnels de 1977	La clarification de la co-belligérance doit être articulée avec les règles et principes applicables du droit international humanitaire.
Traité sur l'Union européenne (article 42 § 7)	La réforme n'affecte pas les obligations d'assistance mutuelle prévues par le traité. Elle encadre uniquement les procédures internes de décision applicables à leur mise en œuvre par les autorités françaises.

Une attention particulière doit également être portée au Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne, signé à Moscou le 12 septembre 1990 (« Traité 2+4 »), qui consacre l'engagement de l'Allemagne réunifiée à renoncer à la fabrication, à la possession et au contrôle d'armes nucléaires, biologiques et chimiques. Tout projet d'extension de la dissuasion française à une dimension européenne devra impérativement tenir compte de cet équilibre conventionnel majeur, qui structure la sécurité européenne depuis 1990.

Aucune disposition de la présente réforme ne peut être interprétée comme autorisant la France à méconnaître ses engagements internationaux. Elle ne modifie que les procédures constitutionnelles internes de décision, d'information et de responsabilité démocratique, lesquelles demeurent sans incidence sur la validité et la portée des engagements internationaux de la République française.

***Clause de compatibilité recommandée :** aucune disposition de la loi organique ne pourra être interprétée comme autorisant la France à méconnaître ses engagements internationaux. Le contrôle parlementaire institué porte sur les seules modalités constitutionnelles internes de décision et de responsabilité démocratique.*

VI. Sécurisation constitutionnelle du dispositif

1. Absence de remise en cause du rôle présidentiel

Le dispositif ne retire au Président de la République ni sa qualité de chef des armées, ni sa compétence exclusive en matière d'emploi des forces nucléaires. Il ne soumet aucun ordre d'engagement opérationnel à un vote parlementaire. Il encadre uniquement les décisions doctrinales et politiques prises en amont, lorsque celles-ci modifient le périmètre stratégique de la dissuasion ou augmentent significativement le risque d'engagement majeur de la Nation.

Il ne porte pas davantage atteinte aux compétences respectives du Gouvernement dans la conduite de la politique de la Nation et dans la disposition de la force armée, telles qu'elles résultent des articles 20 et 21 de la Constitution.

2. Justification du recours à une loi organique précédée d'une révision constitutionnelle

Le recours à une loi organique est juridiquement nécessaire en raison de la nature institutionnelle du dispositif : il ne s'agit pas d'une politique publique ordinaire, mais d'une procédure d'articulation entre le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement dans un domaine touchant à la défense nationale et à la souveraineté.

Toutefois, une loi organique ne peut être adoptée que dans les domaines où la Constitution la prévoit expressément, conformément au premier alinéa de l'article 46. Une loi organique adoptée sans habilitation constitutionnelle préalable serait censurée par le Conseil constitutionnel. Le séquençage « révision constitutionnelle de l'article 35, puis loi organique d'application » est donc juridiquement obligatoire et non simplement opportun.

Cette révision aurait pour objet de conférer au législateur organique une compétence d'attribution précisément définie, afin de garantir la conformité du dispositif à la répartition des compétences fixée par la Constitution.

3. Contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel

Conformément au dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution, la loi organique ne pourra être promulguée qu'après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel. Cette saisine est obligatoire et automatique : elle ne constitue pas un obstacle, mais une garantie. Elle permettra de vérifier que le dispositif respecte effectivement l'équilibre des pouvoirs et les prérogatives présidentielles.

Le contrôle du Conseil constitutionnel contribuera également à vérifier que les procédures instituées demeurent compatibles avec les exigences de continuité de l'État, de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et de respect des engagements internationaux de la France.

4. Préservation de la crédibilité de la dissuasion

Le dispositif proposé ne modifie ni les principes fondamentaux de la stratégie française de dissuasion, ni les conditions d'exercice de la responsabilité présidentielle en matière d'emploi des forces nucléaires. Il organise uniquement les procédures démocratiques applicables à certaines évolutions publiques de la doctrine et aux engagements stratégiques majeurs, dans le respect des exigences de crédibilité, de réactivité et d'ambiguïté stratégique qui caractérisent traditionnellement la dissuasion française.

5. Réponse aux objections prévisibles

Objection	Réponse juridique
Atteinte à l'article 15 de la Constitution	La réforme ne conditionne aucun ordre d'engagement opérationnel à un vote parlementaire. Elle organise l'information, le débat et l'autorisation pour les seules évolutions doctrinales ou extensions de garantie, en amont de tout emploi.
Atteinte au « domaine réservé » du Président	La notion de « domaine réservé », formulée par Jacques Chaban-Delmas en 1959, relève de la pratique institutionnelle et de la doctrine

	politique. Elle n'a jamais été consacrée par la Constitution ni par le Conseil constitutionnel et ne constitue pas, en elle-même, une limite textuelle à une révision constitutionnelle ou à une loi organique expressément prévue.
Risque d'inefficacité en situation d'urgence	Une procédure d'urgence dûment encadrée est prévue : information immédiate du Parlement et vote dans un délai strict postérieur à la décision présidentielle, sans entraver en aucune manière la réaction opérationnelle de l'exécutif.
Atteinte aux délais de réaction nucléaire	Le dispositif n'affecte ni la chaîne de commandement opérationnelle, ni les délais de transmission d'un ordre d'engagement. Il porte exclusivement sur la doctrine, dont la formulation et la révision sont des actes politiques pris en temps réfléchi, distincts de la décision d'emploi.
Incompatibilité avec les engagements internationaux de la France	Le dispositif ne remet en cause aucun engagement conventionnel ni la conduite des opérations militaires. L'article 5 du Traité de Washington préserve le libre choix des moyens par chaque État membre. Le dispositif clarifie les conditions internes de décision et de responsabilité démocratique dans le plein respect des traités.
Risque de divulgation d'informations classifiées	La délégation spécialisée et les commissions compétentes fonctionnent sous régime du secret de la défense nationale (article 413-9 du Code pénal), avec rapports publics expurgés et annexes classifiées. La délégation parlementaire au renseignement, en activité depuis 2007, en démontre la viabilité.
Atteinte à la crédibilité de la dissuasion	La réforme ne modifie ni les principes de la dissuasion française ni les conditions d'exercice de la décision présidentielle. Elle renforce la légitimité démocratique des évolutions publiques de la doctrine sans réduire la crédibilité, la réactivité ou l'ambiguïté stratégique qui fondent l'efficacité de la dissuasion.

Le précédent comparatif allemand mérite également d'être souligné. Par son arrêt fondateur BVerfGE 90, 286 du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a posé le principe selon lequel tout engagement armé des forces fédérales requiert une autorisation préalable du Bundestag, sans que cette exigence n'ait jamais affecté ni la crédibilité militaire de l'Allemagne, ni sa capacité d'engagement au sein de l'OTAN. Cet arrêt portait sur des déploiements militaires conventionnels hors zone ; le raisonnement vaut a fortiori en matière doctrinale : si l'autorisation parlementaire préalable est jugée compatible avec l'efficacité opérationnelle pour de simples engagements conventionnels, le contrôle

démocratique d'évolutions de doctrine nucléaire, d'une gravité bien supérieure, l'est nécessairement. La République fédérale a depuis trois décennies démontré qu'un contrôle parlementaire substantiel et l'efficacité opérationnelle sont parfaitement compatibles.

VII. Demandes formelles

En conséquence, les signataires de la présente initiative demandent solennellement :

1. Aux parlementaires français — députés et sénateurs — d'engager une proposition de révision de la Constitution notamment de son article 35 afin d'y insérer un renvoi explicite à une loi organique relative au contrôle démocratique des engagements stratégiques majeurs et des évolutions de la doctrine de dissuasion nucléaire ; à défaut, qu'ils invitent le Gouvernement à déposer un projet en ce sens.
2. Au Gouvernement, de remettre au Parlement un rapport sur les évolutions doctrinales publiques de la dissuasion nucléaire française depuis 2015, en distinguant les éléments publics, les éléments doctrinaux et les éléments relevant du secret de la défense nationale.
3. Aux présidents des deux assemblées, d'inscrire à l'ordre du jour un débat sur les conditions du contrôle parlementaire des engagements militaires extérieurs susceptibles d'entraîner un risque d'affrontement direct avec une puissance nucléaire.
4. Au Président de la République, de préserver la clarté doctrinale de la dissuasion française et de veiller à ce que toute évolution substantielle de son périmètre politique soit accompagnée d'une procédure démocratique adaptée.
5. Aux forces politiques, aux juristes, aux militaires, aux universitaires et à l'ensemble des citoyens attachés à la souveraineté française, de soutenir une réforme qui concilie continuité de l'État, efficacité opérationnelle de la défense et contrôle démocratique réel.

Parce que la force de la France réside autant dans ses institutions que dans sa volonté. Parce que la dissuasion n'a de sens que si elle demeure crédible, indépendante et pleinement maîtrisée par les autorités de la République. Parce qu'une Nation libre est une Nation qui décide souverainement de son destin, dans le respect de sa Constitution et avec la confiance de son peuple.

VIII. Références juridiques et doctrinales

Textes constitutionnels et législatifs français

- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, notamment son article 16 relatif à la garantie des droits et à la séparation des pouvoirs.
- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, notamment son alinéa 15 relatif au respect du droit international.
- Traité sur l'Union européenne, notamment son article 42, paragraphe 7, relatif à la clause d'assistance mutuelle.
- Constitution du 4 octobre 1958, notamment articles 3, 5, 11, 15, 24, 34, 35, 46, 53, 61, 88-1 et 89.
- Code de la défense, articles R*1411-1 à R*1411-6 (préparation et mise en œuvre des forces nucléaires), spécialement l'article R*1411-5.
- Code pénal, article 413-9 (secret de la défense nationale).

- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6 nonies (Délégation parlementaire au renseignement).
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
- Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.
- Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, spécialement son article 54 (commission parlementaire d'évaluation de la politique d'exportation d'armement) et le rapport annexé prévoyant la remise au Parlement du rapport annuel sur les exportations d'armement.

Droit international et droit comparé

- Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, articles 2 § 4 et 51.
- Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949, articles 5 et 6.
- Conventions de Genève du 12 août 1949 et Protocoles additionnels du 8 juin 1977, notamment l'article 3 commun et l'article 51 du Protocole I.
- Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1er juillet 1968, articles I et II.
- Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne, signé à Moscou le 12 septembre 1990 (« Traité 2+4 »).
- Cour constitutionnelle fédérale allemande, BVerfGE 90, 286 du 12 juillet 1994 (« arrêt Out-of-area »), relatif au contrôle parlementaire des engagements militaires extérieurs.
- War Powers Resolution, 50 U.S.C. §§ 1541-1548, États-Unis, 7 novembre 1973.
- Discours du Président de la République Jacques Chirac sur la politique de défense, Île Longue, 19 janvier 2006.

Doctrines et documents stratégiques

- Discours du Président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion, École de Guerre, 7 février 2020.
- Discours du Président de la République sur la dissuasion nucléaire de la France, Base opérationnelle de l'Île Longue (Finistère), 2 mars 2026
- Revue nationale stratégique 2022, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.
- Conseil constitutionnel, jurisprudence relative aux lois organiques, à l'équilibre des pouvoirs constitutionnels et à l'emploi de la force armée.
- Conseil d'État, avis et études annuelles relatifs aux institutions, à la sécurité nationale et aux rapports entre pouvoirs publics (référence générale).
- Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale de 1994, 2008 et 2013.