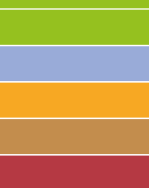




CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2024

La souveraineté



La Documentation
française

CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2024

La souveraineté

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Reproduit d'après documents fournis

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2024.

ISBN : 978-2-11-174025-9 (version imprimée)

ISBN : 978-2-11-174146-1 (version PDF)

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Didier-Roland TABUTEAU, vice-président du Conseil d'État.

Martine DE BOISDEFFRE, Rémi BOUCHEZ, Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT, Francis LAMY, Philippe JOSSE, présidents de section.

Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État.

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la SEPCO.

Directrice de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la SEPCO.

Comité de rédaction

Directrice de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Rédacteurs :

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la SEPCO.

Mélanie VILLIERS, rapporteure générale adjointe de la SEPCO.

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la SEPCO.

Cette étude annuelle a été délibérée en Assemblée générale le 4 juillet 2024 et finalisée le 15 juillet 2024.

Publications du Conseil d'État

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (étude annuelle – ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique – Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

Collection « Droits et Débats »

- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43 (à paraître).
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44 (à paraître).

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences « Vincent Wright » – Volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, 2023.

Collection « Jurisprudences » (publication numérique)

- Jurisprudence du Conseil d'État 2022.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2023.

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES	15
AVANT-PROPOS	25
SYNTHÈSE	29
INTRODUCTION	49

PREMIÈRE PARTIE

La souveraineté, une notion juridique fondamentale toujours d'actualité	53

1.1. La souveraineté, concept fondateur des États modernes	53

1.1.1. Aux origines de la notion : un concept juridique légitimant l'existence et la puissance des États modernes	53

1.1.1.1. De l'Antiquité au Moyen Âge : les prémices de la notion de souveraineté.....	54

1.1.1.2. À la Renaissance, la consécration de la notion de souveraineté comme fondement de l'État moderne et de l'organisation de l'Europe	57

a) Une notion au fondement de l'État moderne	57

b) De la paix d'Augsbourg aux traités de Westphalie : l'organisation de l'Europe autour d'États souverains	61

1.1.1.3. En France, la souveraineté devient nationale en 1789	62

a) L'État tire désormais sa légitimité de la souveraineté nationale	63

▪ La Révolution française opère un transfert de souveraineté du Roi à la Nation, jetant les bases conceptuelles des systèmes démocratiques	63

▪ Le peuple souverain dispose du pouvoir constituant.....	64

b) L'émergence progressive d'un exercice partagé de la souveraineté	66

1.1.1.4. Les débats conceptuels autour de la notion de souveraineté à l'époque contemporaine	70

a) Souveraineté et universalisme.....	70

b) La souveraineté, un concept dépassé pour définir les finalités nouvelles de l'État ?.....	73

c) Un concept questionné par d'autres formes de domination sociale	74

1.1.2. Une notion qui s'est imposée.....	76

1.1.2.1. Le succès de la notion de souveraineté en droit interne	76

a) Place et portée de la notion de souveraineté dans les Constitutions françaises successives	76

▪ Historique de la notion de souveraineté dans les constitutions françaises de 1791 à 1946	76

▪ Portée des travaux préparatoires et de la notion de souveraineté dans la Constitution de la IV ^e République	79

▪ Souveraineté nationale et souveraineté populaire : d'une opposition apparente à la conciliation	83

b) La souveraineté vue d'ailleurs : quelques éclairages de droit comparé	85

▪ Une notion largement répandue en Europe	85

▪ Une notion également présente ailleurs dans le monde	90

1.1.2.2. L'affirmation de la notion d'États souverains en droit externe	92
a) <i>La Société des Nations, première tentative avortée d'organisation intergouvernementale à vocation universelle fondée sur des États souverains</i>	93
b) <i>La Charte des Nations Unies consacre le principe d'égalité souveraine entre les États, et fonde le système des Nations Unies</i>	94
1.2. La souveraineté nationale, pilier de l'ordre constitutionnel contemporain en France	96
1.2.1. La souveraineté nationale appartient au peuple	96
1.2.1.1. Le peuple : titulaire de la souveraineté nationale.....	96
a) <i>La Constitution de 1958 fait du peuple le seul détenteur de la souveraineté nationale.</i>	97
▪ Unicité du peuple et intégrité du territoire : les deux corollaires de la notion de souveraineté nationale	98
▪ Souveraineté, nationalité et identité	99
b) <i>La Constitution définit les modalités d'expression de la souveraineté nationale.</i>	101
▪ Les représentants de la Nation participent à l'expression de la souveraineté nationale ...	101
▪ L'expression directe de la souveraineté nationale « par la voie du référendum ».....	103
▪ La souveraineté nationale ne se délègue pas aux autorités territoriales.	112
▪ Le rôle des partis politiques.....	113
1.2.1.2. Le pouvoir constituant dispose du « dernier mot ».	114
a) <i>Dans la hiérarchie interne des normes, la Constitution est la norme juridique suprême.</i>	114
▪ L'affirmation de la Constitution comme sommet de la hiérarchie des normes	114
▪ La place du droit international et européen dans la hiérarchie des normes.....	115
▪ Dans le cadre de l'intégration européenne, les juges veillent à la protection de l'identité constitutionnelle de la France	120
b) <i>Les engagements internationaux de la France doivent respecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.</i>	122
▪ La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale	123
▪ Les modifications constitutionnelles effectuées pour permettre la ratification des traités.....	125
c) <i>Le peuple souverain agissant en tant que constituant dispose du « dernier mot »</i>	128
▪ Le peuple souverain, agissant comme constituant, peut surmonter une décision du juge constitutionnel	128
▪ Le pouvoir constituant n'est lié par aucune norme supraconstitutionnelle.....	131
1.2.2. La souveraineté nationale fonde l'action de l'État	133
1.2.2.1. La souveraineté de l'État se manifeste par des attributs de puissance publique	134
a) <i>Les attributs régaliens de l'État dans l'ordre juridique interne</i>	134
▪ Détenteur du « monopole de la violence légitime », l'État garantit la sécurité et l'ordre publics et rend la justice.....	134
▪ Sur le volet extérieur, l'État définit souverainement la politique étrangère et de défense de la France	138
▪ L'État détient la capacité à se financer, même s'il a consenti à des limitations ou transferts de souveraineté	139
b) <i>Les emplois participant à l'exercice de la souveraineté sont réservés aux nationaux</i>	141
c) <i>Une notion qui prend toute sa force en temps de crise, voire de guerre</i>	144
1.2.2.2. Modalités d'exercice de la souveraineté dans l'ordre interne.....	145
a) <i>Caractère unitaire de l'État, principal vecteur de l'exercice de la souveraineté</i>	145
b) <i>Souveraineté et différenciation</i>	147
▪ La France reconnaît la diversité des territoires.....	147
▪ La Constitution consacre la spécificité des outre-mer.....	149

1.3. La souveraineté des États dans l'ordre international	153
1.3.1. La souveraineté en droit international : un attribut de l'État dans sa relation avec les autres	153
1.3.1.1. Caractéristiques principales des États dans l'ordre international	153
a) <i>Les États souverains sont intrinsèquement indépendants et égaux entre eux</i>	154
b) <i>Les États souverains se reconnaissent mutuellement et ne peuvent s'ingérer dans les affaires des autres</i>	156
1.3.1.2. La souveraineté de l'État dans le cadre international : une souveraineté relative	158
a) <i>La faculté de contracter des engagements internationaux : une limitation autant qu'un attribut de l'État souverain</i>	159
b) <i>La souveraineté des États s'inscrit dans un cadre international contraignant mais de plus en plus contesté</i>	164
▪ Les mesures susceptibles d'être prises par le Conseil de Sécurité en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies	164
▪ Les contraintes issues de la justice internationale	166
▪ Les obligations imposées aux États à des fins humanitaires ou au titre du maintien de la paix	168
1.3.2. La souveraineté dans le cadre européen	170
1.3.2.1. La souveraineté, une notion centrale dans les débats relatifs à la construction européenne	170
1.3.2.2. Des limitations et transferts de compétences librement consentis	180
a) <i>Les États ont fait le choix d'un exercice en commun de la souveraineté</i>	180
▪ Des compétences exercées en commun en vertu d'un principe d'attribution	180
▪ La répartition des compétences	184
b) <i>Un consentement qui emporte plusieurs conséquences</i>	187
1.3.2.3. L'Union européenne, un système juridique <i>sui generis</i>	190
a) <i>Les États membres de l'Union européen : des États souverains et interdépendants</i>	190
b) <i>L'Union européenne, un ordre juridique incomparable à tout autre dans le monde</i>	192
1.3.2.4. À la faveur des crises, les notions de « souveraineté européenne » et de « souveraineté de l'Union » ont émergé récemment	193
a) <i>La « souveraineté européenne » : une notion essentiellement politique qui connaît un succès certain</i>	193
▪ L'autonomie stratégique, une capacité à faire des choix et à se doter des moyens nécessaires pour préserver ses intérêts essentiels	194
▪ « Une souveraineté européenne » ?	196
b) <i>La « souveraineté de l'Union » : une notion récente au contenu juridique circonscrit</i>	199
1.3.3. La souveraineté française dans le cadre international	200
1.3.3.1. La France exerce sa souveraineté internationale dans un cadre mondial	200
a) <i>Elle conduit une politique extérieure ambitieuse sur le plan institutionnel</i>	200
b) <i>Elle développe une stratégie partenariale mondiale</i>	202
c) <i>Elle s'appuie sur un réseau diplomatique d'envergure mondiale</i>	206
1.3.3.2. Les éléments de puissance	207
a) <i>Une puissance militaire</i>	207
▪ La dissuasion nucléaire, « clé de voûte » de la politique de défense nationale	208
▪ Les forces conventionnelles	210
b) <i>Une puissance économique</i>	212
c) <i>Démographie et territoire : des atouts</i>	214
d) <i>Le rayonnement culturel et linguistique</i>	215

1.3.3.3. La France n'est pas liée contre son gré	216
a) <i>Le recours à l'unanimité dans les prises de décision au niveau européen</i>	216
b) <i>Le rôle du juge national comme garant de l'application de la Constitution</i>	219
c) <i>En dernier recours, le droit de retrait ou de dénonciation d'une convention</i> ...	219

DEUXIÈME PARTIE

Les « souverainetés » : l'exercice de la souveraineté

aux défis du monde actuel

223

2.1. Les « souverainetés » à l'épreuve d'un monde d'interdépendances et de tensions

224

2.1.1. Dépendances et « souverainetés »

224

2.1.1.1. Le souci d'une plus grande indépendance dans l'interdépendance

224

a) *« Souverainetés » et indépendance : choisir et maîtriser ses dépendances, dans un monde d'interdépendances*

225

b) *Une préoccupation ancienne assortie d'une nouvelle actualité*

227

2.1.1.2. Des dépendances qui se sont accrues ces dernières années

229

a) *Les effets de la mondialisation*

229

▪ Le choix assumé d'une intégration des économies

230

▪ Des gagnants et des perdants

232

▪ Une exposition aux mesures de rétorsion

236

b) *Le déséquilibre des comptes publics français*

237

▪ Une balance commerciale structurellement déficitaire qui pèse sur la balance des paiements

238

▪ Une dette publique particulièrement élevée

241

▪ Un niveau de PIB en déclin relatif par rapport aux autres grandes puissances

244

c) *Des choix et des non-choix révélateurs d'un certain affaiblissement de l'appareil de réflexion stratégique*

246

2.1.1.3. Une prise de conscience récente : l'effet accélérateur des crises

249

a) *Avec la succession de crises, « l'interdépendance, avec ses bénéfices, a fait place au[x] risque[s] de la dépendance »*

249

b) *Exercer la souveraineté à travers des « souverainetés » ?*

253

▪ Les « souverainetés » sectorielles : l'exemple de la souveraineté alimentaire

253

▪ Comment repenser et maîtriser ses dépendances ?

256

2.1.2. La souveraineté à l'épreuve des rapports de force :

l'affrontement des souverainetés

264

2.1.2.1. Retour des atteintes aux attributs classiques de l'État souverain

264

a) *Le retour des menaces existentielles*

264

b) *Des contestations territoriales assez répandues et qui prennent des formes différentes*

268

c) *L'apparition des attaques hybrides*

273

2.1.2.2. Les nouvelles formes de rapports de forces entre États

275

a) *Fragmentation et déficit de la gouvernance mondiale*

275

b) *Dumping et protectionnisme*

278

▪ Effets et réactions contre le dumping

278

▪ Le retour du protectionnisme

282

c) *L'élaboration des normes*

283

▪ Les normes élaborées par des acteurs privés

283

▪ Nouveau terrain d'expression de la concurrence entre États

286

d) *Extraterritorialité et développement des logiques de blocs*

288

▪ L'extraterritorialité du droit américain : une arme au service des intérêts économiques des États-Unis

288

▪ La France a commencé à se doter de moyens dans le domaine de l'action judiciaire internationale afin de protéger l'exercice de sa souveraineté

292

2.1.2.3. Apparition d'acteurs concurrents des États	294
a) <i>Des multinationales aux GAFAM : des entreprises dont la puissance dépasse celle des États</i>	295
b) <i>Les autres acteurs non-étatiques</i>	298
c) <i>Des États en butte à l'activité des réseaux terroristes et mafieux</i>	299
2.1.2.4. La « souveraineté du numérique »	302
a) <i>Le défi de la protection des données personnelles</i>	302
b) <i>L'influence préoccupante des réseaux sociaux sur le corps social</i>	310
▪ Des fonctionnalités qui changent, à bas bruit, les perceptions du corps social	310
▪ Vers une polarisation, voire une radicalisation du débat public	311
2.1.2.5. La multiplication des ingérences	312
a) <i>Le développement des cyberattaques</i>	312
b) <i>Les manipulations de l'information</i>	315
c) <i>Les atteintes au patrimoine scientifique et technique du pays</i>	318
d) <i>Le risque d'entrisme auprès des « élites »</i>	321
2.1.3. Une souveraineté à l'épreuve des défis globaux	323
2.1.3.1. Les défis posés par la démographie et les migrations	323
a) <i>Les équilibres démographiques mondiaux vont être changés au cours du siècle</i>	323
b) <i>Le défi migratoire va rester majeur</i>	327
2.1.3.2. Santé et nouveaux enjeux bioéthiques	330
a) <i>Les pandémies ne connaissent pas les frontières</i>	330
a) <i>Les nouveaux enjeux bioéthiques</i>	332
2.1.3.3. Le défi climatique et ses conséquences	332
a) <i>Le changement climatique n'épargne aucun État</i>	333
b) <i>Le changement climatique fait peser une menace directe sur l'existence même de certains États insulaires</i>	335
c) <i>Le changement climatique risque d'amplifier les défis migratoires et sanitaires déjà connus</i>	337
2.1.3.4. La souveraineté dans les espaces sans frontières	338
a) <i>Les grands fleuves : des espaces de navigation partagée</i>	338
b) <i>Les pôles, des espaces convoités</i>	339
▪ L'Antarctique : un espace démilitarisé à protéger, consacré à la recherche scientifique	339
▪ L'Arctique, un océan convoité	340
c) <i>La haute mer, un espace de liberté régulée et de ressources à protéger</i>	341
d) <i>L'espace atmosphérique, un espace de navigation régi par la souveraineté des États et sous leur protection s'agissant de la couche d'ozone</i>	344
e) <i>L'espace extra-atmosphérique, un bien commun qui tend à se privatiser</i>	345
▪ L'espace, terrain d'affrontement des souverainetés, consacré comme bien commun par le droit international	345
▪ Le « New Space » : privatisation de l'espace et bouleversement des équilibres	346
f) <i>L'espace cyber : un chantier à mener ?</i>	347
2.2. Les paradoxes de la notion de souveraineté dans le cadre européen	348
2.2.1. Une construction européenne qui contribue au renforcement d'une puissance commune	349
2.2.1.1. Le poids de l'UE dans le monde	350
2.2.1.2. L'UE a développé des politiques communes	351
a) <i>La politique agricole commune, première politique européenne</i>	351
b) <i>L'euro</i>	353
c) <i>La puissance normative</i>	357
d) <i>Une action de coordination des politiques des États membres</i>	359

2.2.2. La construction européenne développe des interdépendances étroites entre ses membres dont les conséquences sont parfois mal admises	362
2.2.2.1. Des engagements consentis qui génèrent des contraintes parfois mal admises	362
a) <i>L'exemple des tensions entre politique de la concurrence et politiques industrielles.....</i>	363
b) <i>Les difficultés suscitées par l'usage des pouvoirs propres de la Commission ...</i>	366
c) <i>Les difficultés suscitées par les divergences d'intérêt entre les États membres</i>	367
2.2.2.2. Une intégration continue qui peut nourrir des réactions de rejet	370
a) <i>L'« effet cliquet » des compétences reconnues à l'Union</i>	371
b) <i>L'effet dynamique induit par les « solidarités de fait »</i>	372
c) <i>Les juges européens face aux critiques</i>	375
2.2.3. Une désaffection envers l'Europe sur fond d'attentes contradictoires	379
2.2.3.1. La montée d'une désaffection à l'égard de la construction européenne.....	379
2.2.3.2. Des attentes qui restent fortes à l'égard de l'Europe	387
2.3. Le peuple souverain face aux doutes	390
2.3.1. Un système démocratique en crise.....	390
2.3.1.1. Une désaffection croissante vis-à-vis du système politique et institutionnel démocratique	390
a) <i>Une crise démocratique qui se manifeste par les urnes</i>	391
▪ Une participation fluctuante	391
▪ L'élection, un instrument de protestation ?	393
b) <i>La manifestation d'une défiance marquée à l'égard des institutions.....</i>	395
2.3.1.2. Une crise d'efficacité de l'action publique et des modalités d'expression de la souveraineté nationale	396
a) <i>Une action publique qui ne répond pas aux attentes des citoyens</i>	396
b) <i>Des outils d'expression de la souveraineté nationale en crise</i>	400
▪ Une crise de la représentation	400
▪ La difficulté à pouvoir activer l'outil référendaire	403
2.3.2. La souveraineté nationale en question	404
2.3.2.1. La montée des attentes de participation à la vie démocratique	405
2.3.2.2. Le demande de davantage d'autonomie, voire la remise en cause du caractère unitaire du pays	408
a) <i>Des revendications indépendantistes.....</i>	408
▪ La Nouvelle-Calédonie, seul territoire ayant formellement engagé un processus d'auto-détermination	409
▪ La Polynésie française, des revendications indépendantistes anciennes et une très large autonomie	413
b) <i>La recherche d'une plus grande autonomie dans certains territoires</i>	416
▪ Dans les outre-mer, l'appel à « refonder la relation entre ces territoires et la République »	416
▪ En Corse, la revendication d'un statut d'autonomie	417
2.3.2.3. L'affirmation de corpus d'idées concurrentes, voire hostiles aux lois de la République	420
2.3.3. Un effritement du corps social.....	421
2.3.3.1. L'affirmation d'un processus d'individualisation et l'archipélisation de la société	421
2.3.3.2. L'érosion de certains facteurs qui contribuaient à l'adhésion au contrat social	422
2.3.3.3. L'affaiblissement des corps intermédiaires.....	424

TROISIÈME PARTIE

Renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté 427

3.1. Renforcer la citoyenneté et le fonctionnement des institutions pour un exercice plein de la souveraineté nationale 428

3.1.1. Des citoyens pleinement acteurs de la souveraineté 428

3.1.1.1. Conforter les modes d'expression de la démocratie 428

a) *Rénover les outils de la démocratie représentative* 428

b) *Repenser les outils de la démocratie directe* 433

c) *Encourager la participation citoyenne et renforcer ses effets* 436

d) *Poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation* 438

e) *Pour aller plus loin* 439

3.1.1.2. Favoriser un exercice toujours plus effectif de la citoyenneté au service aussi d'un projet collectif 442

a) *Avantage former à la citoyenneté : faire de la formation à la citoyenneté une véritable priorité* 442

b) *Mettre l'accent sur les conditions d'exercice de l'esprit critique* 445

c) *Assurer les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste* 446

d) *Faciliter la capacité d'action des citoyens* 448

3.1.1.3. Renforcer l'esprit de défense des citoyens comme des institutions 451

a) *Développer la conscience des risques et la capacité de résilience* 451

b) *Conforter le lien entre les armées et la Nation* 452

c) *Le Service national universel* 452

d) *Mieux associer certains acteurs clés : l'exemple du développement de la garde nationale* 454

3.1.2. Des pouvoirs publics au service de la souveraineté 457

3.1.2.1. Un État plus efficace 457

a) *Associer effectivement les citoyens à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique* 457

▪ Concevoir différemment les normes et veiller à leur effectivité 457

▪ Rendre compte aux citoyens et renforcer les outils de transparence 459

b) *Au plan local, clarifier le rôle des acteurs publics* 461

3.1.2.2. La place des juridictions dans l'exercice de la souveraineté 463

3.2. Mieux articuler la souveraineté et l'appartenance à l'Union européenne 465

3.2.1. Veiller à un exercice plus pertinent des compétences attribuées au niveau européen 467

3.2.1.1. Agir à la bonne échelle : l'enjeu du respect effectif du principe de subsidiarité 467

a) *Le rôle des institutions de l'Union européenne à cet égard* 467

b) *La vigilance nécessaire dans la négociation des textes européens* 469

c) *Le rôle d'arbitre de la Cour de justice de l'Union européenne* 470

d) *Le rôle spécifique de la Cour européenne des droits de l'homme* 473

3.2.1.2. Faire du niveau européen le vecteur d'une puissance renouvelée 474

3.2.2. Mieux articuler l'exercice de la souveraineté au niveau national et au niveau de l'Union 478

3.2.3. Et pour éclairer le débat 482

3.2.3.1. La question de l'extension du vote à la majorité qualifiée 482

3.2.3.2. La question du recours aux coopérations renforcées.....	487
3.2.3.3. La question de l'architecture du continent européen	490
3.3. Face aux défis globaux : conforter les leviers d'exercice de la souveraineté	492
3.3.1. Choisir nos dépendances et nos interdépendances	492
3.3.1.1. Conforter la capacité stratégique de l'État	492
a) Construire et mettre en œuvre une « doctrine de la souveraineté »	493
b) S'organiser pour en assurer la diffusion, la continuité et le suivi dans le temps ..	496
3.3.1.2. Se doter des compétences adaptées	499
a) Développer les compétences scientifiques et techniques dès l'école	499
b) Développer l'ingénierie et s'appuyer sur l'université	502
c) Éclairer l'action publique par des regards extérieurs	503
d) Investir dans la recherche et le développement et veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique national.	504
3.3.2. Répondre aux défis globaux.....	505
3.3.2.1. Contribuer à l'essor et à la protection d'une nouvelle génération de droits pour répondre au défi du numérique	505
3.3.2.2. Conforter l'influence culturelle de la France et favoriser le rayonnement du français dans le monde	509
3.3.2.3. Anticiper et répondre aux défis démographiques	512
3.3.2.4. Construire à toutes les échelles la réponse au défi migratoire	513
3.3.2.5. Face au changement climatique, unir les efforts de chacun.....	514
3.3.2.6. Protéger les biens communs dans les espaces sans frontières et engager une réflexion à l'échelle mondiale sur la façon de concrétiser le « droit des générations futures », voire le principe de solidarité écologique	516
CONCLUSION	521
PROPOSITIONS.....	523
LISTE DES ENCADRÉS, TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	531
CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA SOUVERAINETÉ.....	533
ANNEXES	545
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées.....	547
Annexe 2 : Groupe de contact et Comité d'orientation.....	559
Annexe 3 : La place de la notion de souveraineté dans les Constitutions françaises successives	563
Annexe 4 : Référendum du 21 octobre 1945	567
Annexe 5 : La pratique référendaire en France depuis 1958	569
Annexe 6 : Dossier du participant – Conférence « Regards croisés » - 22 mai 2024	573

Liste des abréviations et des acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
ACEUM	Accord Canada-États-Unis-Mexique
AECG	Accord économique et commercial global (CETA)
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AELE	Association européenne de libre-échange
AFA	Agence française anticorruption
AFD	Agence française de développement
AFDEN	Association française de droit de l'énergie
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AFNOR	Association française de normalisation
AFP	Agence France-Presse
AG	Assemblée générale
AIFM	Autorité internationale des fonds marins
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMA	Agence mondiale antidopage
AMF	Association des maires de France
ANSI	<i>American National Standards Institute</i>
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
APD	Aide publique au développement
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
ARC	<i>Accounting Regulatory Committee</i>
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARENH	Accès régulé à l'électricité nucléaire historique
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est

BCE	Banque centrale européenne
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices
BITD	Base industrielle et technologique de défense
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
BSI	<i>British Standards Institution</i>
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPET SII	Concours de professeur de l'enseignement technique sciences et industrielles de l'ingénieur
CASS	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CCT	Comité de coopération transfrontalière
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDN	Contributions déterminées au niveau national
CDU / CSU	Union chrétienne-démocrate d'Allemagne / Union chrétienne-sociale de Bavière
CE	Conseil d'État
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Commission électronique internationale
CELAC	Communauté d'États latino-américains et caraïbes
CETA	Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEJET	Conseil générale de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

CGTU	Confédération générale du travail unitaire
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIJ	Cour internationale de justice
CIO	Comité international olympique
CIR	Crédit d'impôt recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRN	Comité interministériel pour la résilience nationale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMA	Code mondial antidopage
CMU	Couverture maladie universelle
CNDP	Commission nationale du débat public
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CPE	Communauté politique européenne
CPER	Contrat de plan État-Région
CPJI	Cour permanente de justice internationale
CPH	Conseil de prud'hommes
CPI	Cour pénale internationale
CPLP	Communauté des pays de langue portugaise
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CSG	Contribution sociale généralisée
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSP	Code de la santé publique
CTC	Collectivité territoriale de Corse
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Direction générale des entreprises
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIRD	Dépense intérieure de recherche et développement
DIN	<i>Deutsches Institut für Normung</i>
DMA	<i>Digital Markets Act</i>
DoJ	<i>Department of Justice</i>
DPA	<i>Deferred Prosecution Agreement</i>
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSA	<i>Digital Services Act</i>
EDIRPA	<i>European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act</i>
EFO	Établissement français d'Océanie
EFRAG	<i>European Financial Reporting Advisory Group</i>
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
EMA	Agence européenne des médicaments
EMC	Enseignement moral et civique
EMI	Éducation aux médias et à l'information
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
EURATOM	Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASB	<i>Financial Accounting Standards Board</i>
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FED	Réserve fédérale des États-Unis
FEDD	Fonds européen pour le développement durable
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FESF	Fonds européen de stabilité financière

FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FLNKS	Front de libération nationale kanak et socialiste
FMI	Fonds monétaire international
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
HERA	Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire
GAC	<i>Governmental Advisory Committee</i>
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GNL	Gaz naturel liquéfié
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IA	Intelligence artificielle
IAS	<i>International Accounting Standards</i>
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IASC	<i>International Accounting Standards Committee</i>
ICCS	<i>International Civic and Citizenship Education Study</i>
IDE	Investissements directs étrangers
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IDOM	Institut du droit de l'outre-mer
ICANN	<i>Internet Corporation for Assigned Names and Numbers</i>
IETF	<i>Internet Engineering Task Force</i>
IFE	Institutions financières étrangères
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INED	Institut national d'études démographiques
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSP	Institut national du service public

IoT	Internet des objets
IRS	<i>Internal Revenue Service</i>
ISO	Organisation internationale de normalisation
JAI	Justice et affaires intérieures
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
JISC	<i>Japanese Industrial Standard Committee</i>
JORF	Journal officiel de la République française
KAN	<i>Kommission Arbeitsschutz und Normung</i>
KFOR	Force pour le Kosovo
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LGBT	Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres
LO	Loi organique
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MES	Mécanisme européen de stabilité
MESF	Mécanisme européen de stabilité financière
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MITM	Médicaments d'intérêt thérapeutique majeur
MOC	Méthode ouverte de coordination
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLCIFF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
OEI	Organisation des États ibéro-américains
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIF	Organisation internationale de la francophonie

OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSTC	Organisation du traité de sécurité collective
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAC	Politique agricole commune
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PCP	Politique commune de la pêche
PED	Pays en développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PIIEC	Projet important d'intérêt européen commun
PME	Petites et moyennes entreprises
PUMA	Protection universelle maladie
PNF	Parquet national financier
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
R&D	Recherche et développement
RFA	République fédérale d'Allemagne
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RNB	Revenu national brut
RP	Représentation permanente
RTE	Réseau de transport d'électricité
SCAF	Système de combat aérien du futur
SDN	Société des Nations
SEBC	Système européen des banques centrales
SFOR	Force de stabilisation

SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SIPRI	Institut international de recherche sur la paix à Stockholm
SIS	Système d'information Schengen
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
SNU	Service national universel
SPD	Parti social-démocrate d'Allemagne
STIM	Science, technologie, ingénierie et mathématique
SRC	<i>Stockholm Resilience Centre</i>
TA	Tribunal administratif
TAFTA	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
TAS	Tribunal arbitral du sport
TC	Tribunal des conflits
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TSARA	Transformer les systèmes alimentaires et l'agriculture par une recherche en partenariat avec l'Afrique (INRAE)
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USPTO	<i>United States Patent and Trademark Office</i>
W3C	<i>World Wide Web Consortium</i>
ZEE	Zone économique exclusive

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle de la souveraineté. Que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (*cf.* listes des membres en annexe) et a été nourrie par les contributions de la délégation au droit européen de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), d'Henri Plagnol pour les dossiers du participant des conférences du cycle sur *la Souveraineté*, ainsi que de deux analyses juridiques du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État, l'une ayant été rédigée par Hortense Naudascher et Hadrien Tissandier, auditeurs au Conseil d'État.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SEPCO, Kilyan Bernard, Aude Chauchet, Angie Crank, Valentine Franco, Florimond Guary, Adrien Laburthe-Tolra, Lili Lorton, Erwann Robbe, Loïck Sibeud-Aoura, Céleste Talpaert et Nicolas Torrent ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

L'ensemble de l'équipe du secrétariat de la Section, et notamment Fanny Stoilkovski, ont également été d'un grand appui dans la préparation de la présente étude.



Avant-propos

de Didier-Roland Tabuteau,
vice-président du Conseil d'État

La présente étude, adoptée en assemblée générale du Conseil d'État le 4 juillet 2024, est la première à avoir été portée par la section des études, de la prospective et de la coopération. Le décret du 1^{er} mars 2024, créant cette section en lieu et place de la « *section du rapport et des études* », lui a confié pour missions de veiller à l'exécution des décisions de la justice administrative, d'assurer l'animation et la coordination des actions de coopération européenne et internationale menées par le Conseil d'État et les autres juridictions administratives et enfin, de préparer le rapport d'activité du Conseil d'État, et de réaliser des études demandées par le Gouvernement, ou choisies par le Conseil d'État comme c'est le cas pour l'étude annuelle.

Cette section est au cœur du Conseil d'État et de l'ensemble de la juridiction administrative. D'abord parce qu'elle s'appuie sur l'expérience des membres de la juridiction, dont l'expertise variée, bien au-delà du seul domaine du droit, lui permet d'élaborer ses études. Elle profite en outre des échanges qu'elle organise notamment avec les universités et les organismes de recherche, les administrations d'État, les collectivités territoriales, les organisations syndicales et professionnelles et les associations. Ensuite parce que sa vocation épouse la substance même des missions du Conseil d'État : accompagner, dans le cadre de l'État de droit, ceux qui font les politiques publiques et qui assurent le service public. Il s'agit ici de porter une vision prospective qui se nourrit des réflexions actuelles et passées, et qui peut se concrétiser par des pratiques publiques mais également par des projets de texte examinés par le Conseil d'État dans ses fonctions consultatives, et contrôlés pour ce qui est des décisions administratives dans le cadre de ses fonctions contentieuses.

L'étude annuelle doit permettre d'anticiper les enjeux de demain et d'éclairer le débat public. Le Conseil d'État vise ainsi à offrir aux citoyens, aux acteurs de la vie économique et sociale et aux décideurs publics une vision large et objective des questions complexes qui se posent aux personnes publiques et à la société, y compris sur des sujets sensibles ou controversés. Avec l'ambition de produire une étude qui, établie après un grand nombre d'échanges avec tous les acteurs et experts du thème choisi, fournisse une base solide et objective pour l'élaboration de politiques publiques pertinentes.

L'étude sur la souveraineté s'inscrit dans cette démarche. À partir d'un approfondissement du concept de souveraineté et de ses manifestations concrètes, elle souligne d'abord que, si chaque État est juridiquement souverain, chacun exerce et

met en œuvre sa souveraineté de manière spécifique. Chaque État articule de façon originale l'exercice de sa souveraineté, d'abord avec ses facteurs de puissance – de la puissance militaire à l'ingénierie d'une diplomatie particulière, de la géographie à la taille et aux composantes de l'économie – mais aussi avec ses dépendances et ses interdépendances, choisies ou subies. Bref, l'exercice de la souveraineté de chaque État dépend de son histoire, de sa géographie et de sa politique, c'est-à-dire de son génie propre.

L'étude, qui analyse la souveraineté en général pour se concentrer sur ce qu'elle est en France, délivre plusieurs messages et fait des préconisations structurées autour de trois idées centrales.

Premièrement, la souveraineté nationale appartient au peuple. Ce principe fondamental, consacré par l'article 3 de notre Constitution, doit guider toutes les réflexions et décisions concernant cette notion. La souveraineté nationale est le socle sur lequel repose la légitimité des institutions et de l'action publique. Elle est une notion fondamentale pour examiner la façon dont la démocratie s'exerce au quotidien et l'organisation de nos institutions, entre centralisation et décentralisation, référendum et représentation par des élus. Étudier la souveraineté apparaît ainsi comme un complément indispensable à l'étude précédente du Conseil d'État sur le dernier kilomètre, qui mettait le citoyen et l'utilisateur au centre des préoccupations, en analysant les politiques publiques à travers l'expérience de ceux-ci afin de renforcer leur efficacité. Au-delà des besoins matériels et souvent quotidiens que prennent d'ordinaire en charge les politiques publiques, et qui doivent être effectivement assurés, la souveraineté répond à un double besoin des citoyens, qui n'est pas moins fondamental : celui de participer démocratiquement à l'orientation et la conduite d'un État souverain, et celui de garantir que les choix exercés démocratiquement puissent se concrétiser. Il s'agit pour le citoyen, ce faisant, de participer à une collectivité nationale disposant d'une existence politique autonome, d'une solidarité citoyenne et d'une fierté collective.

Deuxièmement, puisque la souveraineté appartient au peuple qui se définit depuis l'avènement des États au sein de frontières nationales, le rapport à l'Union européenne, à laquelle la France a souverainement adhéré, est nécessairement complexe. Composée d'États membres, l'Union européenne n'exerce que les compétences que ceux-ci lui ont attribuées par les traités fondateurs. Dans une économie mondialisée, dans un contexte de dépendances et d'interdépendances généralisées, par l'addition des moyens qu'elle permet, elle renforce la possibilité pour tous ses membres de faire en sorte que des choix collectifs majeurs puissent se traduire en faits pour les citoyens. L'union d'États souverains et démocratiques implique une articulation délicate, mouvante, pour trouver un point d'équilibre entre le pouvoir des États de forger, d'appuyer ou d'amender les décisions européennes, et la nécessité de disposer de procédures efficaces qui permettent d'exercer effectivement la puissance qu'offre l'Union européenne. La reconnaissance de cette complexité et la réflexion autour du rôle des États et de l'Union, notamment dans la mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité, permettent de mieux comprendre et gérer les interactions entre les niveaux national, européen et même mondial.

Enfin, assurer la souveraineté est à la fois une recherche quotidienne et un projet qui s'inscrit dans le temps long. L'étude met en lumière la nécessité de définir une « doctrine de la souveraineté », déclinée par domaines, pour pouvoir effectivement agir souverainement, c'est-à-dire faire des choix qui soient le moins possible contraints et qui se concrétisent au bénéfice de notre pays et de ses habitants. Dans la mesure où les grandes composantes de la souveraineté sont des éléments fondamentaux sur lesquels il est impossible d'agir en quelques mois – de la démographie aux questions sanitaires, de la défense à la capacité économique des États – il faut, pour assurer la souveraineté, se projeter à l'échelle de plusieurs années, voire de plusieurs décennies. Cette doctrine doit permettre d'identifier les éléments à préserver, à bâtir ou à reconquérir, de mettre en évidence les coûts de la souveraineté afin que la Nation mobilise les moyens propres à renforcer sur le long terme sa capacité d'action collective, c'est-à-dire sa souveraineté. Au-delà, face aux enjeux globaux tels que le changement climatique, l'étude souligne la nécessité d'un exercice coopératif de la souveraineté des États dans un cadre défini en commun, comme celui de l'Accord de Paris.

C'est à ce prix que la France peut disposer d'une puissance lui permettant d'exercer pleinement sa souveraineté et la préservant des atteintes qui y sont portées dans un monde caractérisé par le retour des tensions et des conflits. C'est à ce prix aussi qu'elle peut apporter une réponse aux défis majeurs auxquels elle est confrontée et continuer à faire entendre sa voix dans l'ordre international.



Synthèse

La souveraineté est **une notion juridique fondamentale à l'origine de l'État moderne et du droit international. Son usage s'est étendu ces dernières années à des domaines nouveaux** sous une forme « adjectivée » (la souveraineté alimentaire, énergétique, industrielle, numérique, sanitaire, etc.). Cette utilisation de la notion en dehors de son champ traditionnel soulève des interrogations quant à son sens mais aussi quant à la capacité de ses titulaires à l'exercer dans un contexte mondial de dépendances et d'interdépendances généralisées. Il a donc paru utile au Conseil d'État d'étudier la souveraineté, dans sa portée et son exercice, à travers l'histoire et la géographie. Il l'a fait notamment en organisant un cycle de cinq conférences publiques et en procédant à de nombreuses auditions (plus de 200 personnes, y compris les représentants des principaux partis politiques français mais aussi des responsables des institutions européennes et internationales).

1^{re} partie – La souveraineté, une notion juridique fondamentale toujours d'actualité

Le Conseil d'État s'est d'abord efforcé de clarifier le sens et la portée du terme « souveraineté ». La souveraineté c'est historiquement et juridiquement la capacité d'exercer le « dernier mot », la liberté de choisir. Est souverain, celui qui dispose du « dernier mot » pour une population et un territoire donnés, sans dépendre d'aucune autorité supérieure.

1 – La notion de souveraineté puise ses racines dans la philosophie politique dès l'Antiquité et le Moyen Âge, même si c'est à la Renaissance que naît sa forme moderne, notamment avec Jean Bodin (1529-1596), qui la définit comme la puissance « perpétuelle et absolue » de dire le droit, et Thomas Hobbes (1588-1679), qui théorise l'État souverain. La souveraineté des États, consacrée par les traités de Westphalie (1648), pose ainsi la pierre angulaire des relations internationales et permet à l'Europe de sortir des guerres de religion.

La Révolution française, inspirée notamment par la pensée de John Locke (1632-1704) et celle de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), mais aussi par la Révolution américaine qui vient d'avoir lieu, transfère la souveraineté du roi vers la Nation, établissant ainsi le principe de base de la démocratie moderne : **« Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »**

(article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Sieyès (1748-1836), à qui l'on prête l'invention de la constitution moderne, distingue le pouvoir constituant des pouvoirs constitués et donne à la constitution une double dimension : celle d'organiser le pouvoir et celle de le limiter pour protéger la souveraineté de la Nation contre les gouvernants grâce, d'une part, à la séparation des pouvoirs, dont Montesquieu (1689-1755) avait souligné l'importance, et d'autre part, à la primauté de la fonction législative sur les autres fonctions. Ainsi, l'année 1789 marque-t-elle un tournant important dans l'histoire de la souveraineté : son *titulaire* n'est plus le monarque doté de la puissance de dire la loi par l'onction du droit divin mais la Nation, qui préexiste en principe à l'État et dispose du pouvoir constituant, c'est-à-dire de la capacité d'organiser le pouvoir et de le limiter. Ce faisant, **la Révolution française jette les fondations de l'assise démocratique de la souveraineté et du cadre constitutionnel libéral qui perdure encore aujourd'hui.**

En dépit des nombreux débats qui sont venus questionner la notion de souveraineté tout au long des XIX^e et XX^e siècles, notamment entre partisans de la souveraineté du peuple et tenants de celle de la Nation, le concept s'est imposé en droit positif : d'abord à l'occasion des Constitutions successives de 1791, de l'an I (1793) et de l'an III (1795), puis à nouveau avec celle de la II^e (1848), de la III^e (1875) et de la IV^e Républiques (1946). La Constitution de 1946, élaborée après les drames de la seconde guerre mondiale, a opéré une synthèse, en proclamant que la souveraineté nationale appartient au peuple (article 3) et que le droit international prime sur les lois nationales (articles 26 et 28), synthèse qu'a reprise à son compte la Constitution de la V^e République (1958), en y ajoutant un mécanisme visant à assurer la primauté effective de la Constitution sur les lois avec l'établissement d'un contrôle de constitutionnalité des lois, nouveau en France.

2 – La souveraineté, telle qu'elle est définie par la Constitution du 4 octobre 1958 demeure donc le pilier de l'ordre constitutionnel contemporain en France. Aux termes de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Le peuple se caractérise par son unicité : il repose sur la citoyenneté et s'inscrit dans un territoire donné, dont l'intégrité doit être garantie. **La notion de souveraineté est associée en France à celle d'État-nation**, c'est-à-dire à un État dans lequel se combinent unité politique et sentiment d'appartenance commune à une même Nation.

La Constitution identifie deux voies d'expression de la souveraineté nationale. D'une part, le peuple s'exprime par la **voix de ses représentants**, investis d'un mandat national de représentation, qui représentent la Nation toute entière. D'autre part, **la Constitution de la V^e République réhabilite le référendum**, longtemps discrédité par l'usage plébiscitaire qu'en firent le 1^{er} et le 2nd Empires : les articles 11 et 89 de la Constitution en définissent les champs respectifs. Longtemps réservée au seul « *Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des*

deux Assemblées, publiées au Journal Officiel », l'initiative du référendum a été élargie par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,7 millions d'électeurs).

La Constitution confie au Conseil constitutionnel le soin de « *veille [r] à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV [et d'] en proclame[r] les résultats* ». Le Conseil constitutionnel s'est, à ce titre, reconnu compétent pour connaître d'un recours contre le décret convoquant un référendum (décision n° 2000-21 REF, 25 juillet 2000, *Hauchemaille*). Sur le plan juridique, **il n'y a pas de supériorité de la voie du référendum par rapport à la voie parlementaire** et le Parlement peut toujours défaire ce que le référendum a décidé et vice-versa ; politiquement, la question est évidemment plus complexe, comme l'illustrent les critiques formulées contre le choix de la voie parlementaire pour procéder à la ratification du traité de Lisbonne, auquel il a été reproché de contourner le « non » opposé par référendum au traité constitutionnel en 2005.

Par ailleurs, il résulte de la Constitution que la souveraineté nationale ne peut se déléguer par la loi aux autorités territoriales et que, aux termes de l'article 4 de la Constitution, « *[l]es partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage [et] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* »

Dans l'ordre juridique interne, le constituant dispose du pouvoir du « dernier mot » puisque la Constitution est le sommet de l'ordre juridique. Par le contrôle de la constitutionnalité des lois, établi par la Constitution de 1958 et renforcé par le constituant en 1974 (saisine par 60 députés ou 60 sénateurs) et en 2008 (création de la question prioritaire de constitutionnalité), la Constitution s'est véritablement imposée comme la norme juridique suprême, **le juge constitutionnel exerçant le rôle de garant de cette suprématie**, y compris du Préambule de la Constitution, qui renvoie lui-même au préambule de celle de 1946 et à la déclaration de 1789 (DC n° 71-44 du 16 juillet 1971) ainsi qu'à la charte de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2005.

L'intégration de la France dans l'ordre international et dans la construction européenne ne remet pas en cause la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique national : cette dernière prime en effet sur les traités en vertu d'une jurisprudence constante et convergente (CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n° 200286 ; Cass., Ass. plén., 2 juin 2000, *Fraisie*, n° 99-60.274 ; CC, DC n° 2004-505 du 19 novembre 2004) même si, du point de vue du droit international, un État ne peut se prévaloir de son droit interne, fût-il constitutionnel, pour s'affranchir légalement du respect des obligations d'un traité auquel il a consenti, en vertu du principe « *pacta sunt servanda* » (« les traités doivent être respectés » – principe auquel le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle en 1992).

Dans le prolongement de la Constitution de 1946, **l'article 55 de la Constitution de 1958 affirme la supériorité des traités sur les lois** : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* » Si la supériorité des traités sur les lois, mêmes postérieures, ne souffre guère d'ambiguïté, la question de savoir quel juge est compétent pour vérifier la compatibilité d'une loi avec un traité (contrôle dit de conventionnalité) a été longuement débattue. Par sa décision de 1975 (DC n° 74-54 du 15 janvier 1975), le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne lui appartenait pas de procéder au contrôle de conventionnalité des lois, renvoyant aux juges administratifs et judiciaires le soin de faire respecter la règle posée par l'article 55. La Cour de cassation a, quelques semaines plus tard, tiré les conséquences de cette décision en jugeant qu'il lui appartenait d'écarter, par application de l'article 55 de la Constitution, une loi, même plus récente, incompatible avec un engagement international de la France, (Ch. mixte, 24 mai 1975, *Adm. des douanes c. soc. des cafés Jacques Vabre*, n° 73-13.556). Le Conseil d'État, pour sa part, a attendu 1989 et la décision *Nicolo* (Ass., 20 octobre 1989, n° 108243) pour accepter de contrôler la conventionnalité des lois, ce qu'il s'était initialement refusé à faire.

Le même raisonnement est suivi pour les actes adoptés par les institutions de l'Union européenne sur le fondement des traités mais, compte tenu de la lettre même de l'article 55, pas pour la coutume internationale (CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, n° 148683) ni les principes généraux de droit international (CE, 28 juillet 2000, *Paulin*, n° 178834) que le Conseil d'État a refusé d'assimiler à des traités au sens de l'article 55. Si l'application de l'article 55 de la Constitution peut conduire le juge à écarter une disposition législative au profit d'un traité, en rupture avec la tradition « légicentrique » de la III^e République, l'exposant parfois à la critique de « gouvernement des juges », il se borne en réalité, dans le cadre d'un litige dont il est saisi, à faire application du principe posé par la Constitution elle-même, principe jamais remis en cause par le constituant, qui l'a au contraire renforcé en ajoutant, par la révision de 1992, un titre XV à la Constitution consacrant dans la norme juridique suprême la participation de la France à l'Union européenne.

Dans le cadre de l'intégration européenne, les juges veillent au demeurant à la préservation de l'identité constitutionnelle de la France. Par une décision récente (n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, *Société Air France*), le **Conseil constitutionnel** a précisé qu'il s'estimait « *compétent pour contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit [...] dans la mesure où elles mettent en cause une règle ou un principe qui, ne trouvant pas de protection équivalente dans le droit de l'Union européenne, est inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* ». Dans la même logique, le **Conseil d'État** s'était également, dès 2007, estimé compétent pour examiner les recours formés contre des actes réglementaires transposant « *directement les dispositions précises et inconditionnelles d'une directive communautaire* »,

c'est-à-dire opérant une forme de décalque de la directive en cause, susceptibles de méconnaître des principes ou dispositions à valeur constitutionnelle.

Le juge administratif recherche alors si le principe constitutionnel dont la violation est alléguée a un équivalent en droit de l'Union ; dans le cas où le principe en cause trouve son équivalent en droit de l'Union, il revient au juge administratif, en cas de difficulté sérieuse, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle ; *a contrario*, si le principe n'a pas d'équivalent en droit de l'Union, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées, et en pratique, à travers l'acte de transposition, celle de la directive elle-même (CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110). Par deux décisions récentes, le Conseil d'État a eu l'occasion de compléter cette jurisprudence en jugeant que, dans le cas où l'application d'un acte de l'Union, tel qu'interprété par la CJUE, aurait pour effet de priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle ne bénéficiant pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, il appartient au juge administratif d'écarter son application dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige (CE, Ass., 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, nos 393099 et autres et CE, Ass., 17 décembre 2021, *M. Q...*, n° 437125). Par ces différentes décisions, **le Conseil d'État a assuré la suprématie effective de la Constitution française sur toute norme internationale ou européenne.**

En outre, le constituant, à l'article 54 de la Constitution, a confié au Conseil constitutionnel le soin de contrôler les engagements internationaux préalablement à leur ratification, afin de s'assurer qu'ils **ne comportent pas une clause contraire à la Constitution ou ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que l'adhésion irrévocable à un engagement international touchant à un domaine inhérent à la souveraineté nationale porte atteinte à son exercice (DC n° 2005-524/525 du 13 octobre 2005). C'est également le cas lorsqu'un traité prévoit qu'une compétence attribuée à l'Union européenne peut être mise en œuvre à la majorité qualifiée, lorsque cette compétence relève d'un domaine inhérent à l'exercice de la souveraineté (comme la politique monétaire et de change, les mesures relatives au droit d'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières intérieures, etc.). En pareille hypothèse, « *l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* », faute de quoi le traité ne peut lier la France. En application de cette jurisprudence, le constituant est intervenu à huit reprises afin de réviser la Constitution pour permettre la ratification d'un traité, dont six pour des traités européens, notamment les traités de Maastricht (25 juin 1992), d'Amsterdam (25 janvier 1999) et de Lisbonne (4 février 2008), mais aussi pour des traités de portée plus large (le traité instituant la Cour pénale internationale, le 8 juillet 1999, et les engagements internationaux visant à abolir la peine de mort, le 23 février 2007).

Le peuple souverain, lorsqu'il agit en tant que constituant, dispose du « dernier mot ». Il peut ainsi intervenir pour surmonter une décision du juge constitutionnel. Ce fut le cas à trois reprises (une première fois en 1993 à l'occasion de la révision faisant suite à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une deuxième fois en 1999 avec l'adoption de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et une troisième fois en 2007 afin de préciser à l'article 77 de la Constitution le tableau de référence à prendre en compte pour établir le corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie). En outre, dans le cadre de la procédure définie par l'article 89 de la Constitution pour le vote des révisions constitutionnelles, le constituant n'est lié par aucune norme supra-constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'il n'exerçait aucun contrôle sur une révision constitutionnelle (DC n° 2003-469 du 23 mars 2003). Au vu de ces éléments, il est clair que, **lorsqu'il agit en tant que constituant, le peuple souverain n'est soumis à aucun contrôle et dispose donc, en tout état de cause, du pouvoir du « dernier mot ».**

La souveraineté nationale fonde l'action de l'État. C'est elle qui lui confère sa suprématie sur son territoire et sa population. Cette puissance publique se matérialise par la capacité à édicter des normes et à les faire respecter (ou à en sanctionner la violation) par le recours à la force légitime sous le contrôle du juge. Pour exercer sa souveraineté interne, l'État dispose en temps normal d'attributs de puissance publique qui prennent toute leur force et leur étendue en temps de crise voire de guerre. La souveraineté présente en outre la particularité de s'exercer, en France, selon un mode d'organisation qui demeure essentiellement unitaire, ce qui la distingue des approches régionales ou fédérales à l'œuvre dans d'autres pays, même si la France s'accommode depuis quelques années d'un effort de différenciation territoriale.

3 – Si la souveraineté se conçoit, dans sa dimension interne, comme un pouvoir absolu (la capacité du « dernier mot » par le monopole de la force légitime et la compétence de la compétence), c'est-à-dire comme une puissance de commandement, **la souveraineté se définit, dans sa dimension externe, comme ce qui caractérise un État**, c'est-à-dire le contrôle effectif d'un territoire et d'une population, l'indépendance ou la « non-sujétion » à l'égard d'un autre État, ainsi que la liberté de pouvoir contracter un engagement avec d'autres États.

En droit international, la notion de souveraineté est indissociable de celle d'État. C'est par elle que les États existent au plan international. C'est par elle qu'ils se reconnaissent et se lient entre eux, et, ce faisant, s'autolimitent par les règles auxquelles ils consentent. L'exercice par les États de leur souveraineté internationale est toutefois à double titre relative : d'une part, car en se liant souverainement à d'autres États, l'État consent à limiter l'exercice de sa souveraineté ; d'autre part, car son action s'inscrit dans un cadre contraignant. Trois facteurs sont en effet venus contraindre l'action des États depuis 1945 : en premier lieu, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, les mesures

susceptibles d'être décidées par le Conseil de Sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; en deuxième lieu, le développement de la justice pénale internationale et, plus généralement, de la jurisprudence internationale, notamment de la Cour internationale de justice ; en troisième lieu, les obligations imposées aux États à des fins humanitaires ou au titre du maintien de la paix (doctrines de l' « assistance humanitaire », du « droit d'ingérence » ou de la « responsabilité de protéger »). Ce cadre fait toutefois l'objet de contestations et n'a pas toujours prouvé son effectivité.

La construction européenne a mis en place un cadre juridique particulier, dans lequel la question de la souveraineté des États et de sa portée occupe une place centrale, tant d'un point de vue juridique que dans les débats politiques. En consentant à des limitations et des transferts de compétences au profit de l'Union et de ses institutions, les États qui ont librement choisi d'instituer et de rejoindre l'Union européenne ont mis sur pied un système *sui generis* dans lequel ils conservent la compétence de la compétence mais consentent à un exercice en commun de certaines compétences. Pour autant, si la notion de « souveraineté européenne » s'est développée dans le débat public ces dernières années, elle n'a pas aujourd'hui de réalité juridique et vise en réalité un objectif politique d'affirmation d'une autonomie stratégique renforcée de l'Union dans certains secteurs clés. Quant à la notion de « souveraineté de l'Union » qui a fait son apparition récemment dans certains textes européens, c'est en tant que l'Union est dépositaire, dans les domaines dans lesquels une compétence exclusive lui a été consentie, d'une part de chacune des souverainetés des États qui la composent et qu'elle agit, à l'égard du monde extérieur, comme représentant ces États.

Au regard du droit international, en effet, **la souveraineté française** est une réalité d'évidence. La France est très investie dans l'action diplomatique et conduit une politique extérieure ambitieuse, nouant de nombreux partenariats dans le monde et s'appuyant notamment à cette fin sur l'un des plus vastes réseaux diplomatiques au monde. Elle est confortée dans cet exercice par les attributs de puissance dont elle dispose, sur le plan militaire (elle est notamment l'un des pays dotés de l'arme nucléaire), économique, démographique, scientifique et culturel ainsi que politique (membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU). **La France n'est pas liée contre son gré** : plusieurs dispositifs lui permettent d'affirmer sa souveraineté dans ses relations avec ses partenaires européens et internationaux (la règle de l'unanimité pour les décisions relevant des domaines les plus sensibles comme l'action extérieure ou la fiscalité, même si cette règle peut avoir des effets plus gênants dans des champs dans lesquels la France souhaiterait une action plus ambitieuse de l'Union) et le juge national est garant de la suprématie de la Constitution dans l'ordre interne ; en outre, en tout état de cause, il existe, en dernier recours, la possibilité de se retirer d'un traité ou de dénoncer une convention.

Au terme de cet exercice de clarification, il convient de souligner que **souveraineté, indépendance et puissance ne sont pas des notions synonymes**. Ainsi,

tous les États du monde sont-ils, à des degrés divers, interdépendants ; de même un État peut-il être souverain sans être puissant. Mais il existe à l'évidence des liens entre ces notions : ainsi, **la capacité à exercer sa souveraineté dépend, pour chaque État, d'une équation qui lui est propre entre sa puissance et les dimensions de celle-ci, ses degrés de dépendance et d'interdépendance.**

2^e partie – « Les souverainetés » : l'exercice de la souveraineté au défi du monde actuel

La multiplication de l'usage adjectivé du mot souveraineté (souveraineté alimentaire, industrielle, numérique, sanitaire, etc.) soulève en réalité la question de l'exercice de la souveraineté dans le monde actuel, face à un triple défi : celui des dépendances et des interdépendances au niveau mondial ; celui que pose l'intégration européenne à l'exercice de la souveraineté ; celui qui touche au peuple souverain lui-même à travers la crise de la démocratie représentative classique.

1 – Le premier défi à l'exercice de la souveraineté aujourd'hui c'est celui des interdépendances voire des dépendances, qui caractérisent le monde actuel, à la fois globalisé et traversé par des tensions voire des affrontements croissants entre souverainetés.

Trois facteurs permettent d'expliquer les dépendances et interdépendances : de manière générale, la **mondialisation de l'économie**, qui a tiré la croissance économique au cours des dernières décennies et qui a conduit à des phénomènes de spécialisation mais aussi de désindustrialisation voire de fragilisation lorsque les spécialisations sont utilisées à des fins de rétorsion. Pour la France en particulier, on ne peut que constater **la dépendance croissante de son économie à l'égard d'acteurs étrangers** en raison du déséquilibre de la balance commerciale et de ses effets sur la balance des paiements, de l'état de la dette et des finances publiques mais aussi **la faiblesse de la réflexion stratégique qui conduit à privilégier le court terme** par des choix qui accroissent les dépendances (comme l'ont illustré les attermoissements sur l'énergie depuis une vingtaine d'années par exemple). Les crises récentes (crise bancaire puis des dettes souveraines, pandémie de la Covid-19, opposition sino-américaine, invasion de l'Ukraine par la Russie) ont révélé l'ampleur des vulnérabilités et nourri le souci d'une reprise de contrôle.

De plus en plus, **l'exercice de la souveraineté est mis à l'épreuve par les rapports de force**, avec le retour des atteintes aux attributs existentiels de l'État souverain que sont ses frontières (cf. la guerre en Ukraine), et l'apparition de nouvelles formes de rapports de force entre États avec l'affaiblissement de la gouvernance mondiale mais aussi le recours à la norme comme arme pour contraindre la souveraineté des concurrents (cf. les pratiques d'extraterritorialité, notamment des États-Unis). On observe également **la montée en puissance de**

nouveaux acteurs non-étatiques venant concurrencer l'exercice par les États de leur souveraineté (les multinationales notamment les GAFAM, les ONG ou les grandes fondations) voire l'attaquer directement (les réseaux mafieux et terroristes). Avec l'avènement du numérique, la maîtrise des données devient une véritable arme dans le monde et les ingérences, notamment cyber, font peser une menace réelle sur les démocraties.

Enfin, **face aux défis globaux** (climatiques, démographiques, sanitaires), l'exercice traditionnel de la souveraineté atteint ses limites, sans oublier le cas particulier des espaces sans frontière (la haute-mer, les pôles, l'espace, le cyberspace).

2 – À l'échelle européenne, l'exercice de la souveraineté fait face à un certain nombre de paradoxes.

Si **l'intégration européenne permet aux États membres de l'UE d'ajouter leur puissance** et d'accroître leur poids dans le monde (l'Union européenne est ainsi la première puissance commerciale du monde, bénéficie de la deuxième monnaie, etc.), de disposer de politiques communes et d'un pouvoir normatif fort et d'avoir à leur disposition un cadre de coopération facilement mobilisable (comme ce fut le cas par exemple durant la Covid-19 pour l'achat groupé de masques et de vaccins), le cadre européen fait aussi peser sur les États membres **des contraintes qui, pour avoir été consenties, n'en sont pas moins souvent mal admises**. La difficile articulation qui peut exister en pratique entre, par exemple, la politique de concurrence, qui relève essentiellement du cadre européen, et la politique industrielle, qui demeure essentiellement une compétence nationale, en donne une illustration, même si la période récente a donné lieu à un rééquilibrage en faveur d'une politique industrielle européenne. Les **divergences d'appréciation entre États** sont une autre source de difficultés.

L'intégration continue de l'Union nourrit également des réactions de rejet, comme l'a montré le résultat du référendum de 2005 sur le traité constitutionnel. À l'origine de ce sentiment, « **l'effet cliquet** » de la **construction européenne** – il est exceptionnel que des compétences transférées à l'Union reviennent aux États membres – et la difficulté à réviser des actes de droit dérivés, mais aussi l'approche souvent volontariste de la Commission qui a tendance à recourir largement à la compétence que lui donnent les traités pour l'organisation du marché intérieur comme base juridique pour de nombreux textes dont certains vont bien au-delà, en termes d'impact, de la simple organisation du marché intérieur. Il est vrai que c'est à la demande des États membres eux-mêmes que l'Union intervient parfois dans des domaines où sa compétence est en principe limitée (exemple de la Covid-19). Quant aux juges européens, établis par les traités, notamment la CJUE dont le rôle d'arbitre et d'interprète du droit de l'Union est indispensable au bon fonctionnement de l'UE, ils n'en sont pas moins exposés à la critique du « gouvernement des juges » compte tenu de la place croissante qu'ils ont prise notamment au cours des dernières années.

Dans ce contexte se font jour, à la fois, une **forme de désaffection envers l'Europe**, qui a connu son acmé avec le *Brexit* et que nourrit la perception d'une efficacité et d'une légitimité insuffisantes, et une **demande de plus d'Europe** de la part de nombreux acteurs pour faire face à la concurrence croissante des grands États comme la Chine, les États-Unis, la Russie, etc.

3 – Enfin, la troisième série de défis auxquels est confronté l'exercice de la souveraineté affecte le peuple souverain lui-même à travers une crise de la démocratie représentative traditionnelle, que connaît la France comme d'autres démocraties dans le monde. Cette crise prend plusieurs formes.

Elle concerne le **fonctionnement des institutions démocratiques**, et se traduit notamment par la participation fluctuante aux élections, la défiance à l'égard des acteurs publics (que mesurent, par exemple, les études de l'OCDE qui en soulignent l'importance en France) nourrie par la crise de l'efficacité de l'action publique (cf. l'étude du Conseil d'État sur le dernier kilomètre de l'action publique en 2023), la remise en cause du système représentatif et en même temps l'incapacité à mobiliser efficacement les outils de la démocratie directe.

La souveraineté nationale est également mise en question par la montée de nouvelles attentes que ce soit par les souhaits de formes alternatives de participation à la décision publique, par le développement dans certaines parties du territoire de mouvements indépendantistes mais aussi par la montée d'idéologies hostiles aux lois de la République (fondamentalismes religieux, mouvements « complotistes », etc.).

Si la notion de souveraineté conserve toute sa pertinence, notamment comme fondement des démocraties modernes et comme pierre angulaire du système international, ces nouveaux défis soulignent que ce sont les conditions de son exercice qui doivent être renouvelées pour trouver toute leur pertinence face aux enjeux actuels.

3^e partie – 10 propositions pour renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté

Face aux défis auxquels est confronté l'exercice de la souveraineté dans toutes ses dimensions, le Conseil d'État formule **dix propositions ou pistes d'amélioration**. Ces propositions ne portent pas sur le fond des politiques publiques mais sur **des éléments de méthode**. Elles présentent également la particularité d'être formulées à **Constitution et à traités constants**, même s'il a semblé utile d'apporter des éléments d'éclairage sur certaines évolutions de la Constitution ou des traités européens, aujourd'hui en débat. Les dix propositions se déclinent autour de **trois axes** :

- renforcer, au niveau national, la citoyenneté et le fonctionnement des institutions pour permettre un exercice plein de la souveraineté ;

- mieux articuler, à l'échelle de l'Europe, l'exercice de la souveraineté nationale et l'appartenance à l'Union européenne ;
- conforter, face aux défis globaux, les leviers d'exercice de la souveraineté.

1 – Renforcer, au niveau national, la citoyenneté et le fonctionnement des institutions pour permettre un exercice plein de la souveraineté

La première série de propositions vise à apporter des réponses face à la crise démocratique, autour de deux messages clés : rendre les citoyens pleinement acteurs de la souveraineté et veiller à ce que les pouvoirs publics soient encore davantage à son service.

La première proposition vise à conforter les modes d'expression à la disposition du peuple souverain. Il s'agit de répondre à la crise de la représentation en rénovant les outils de la démocratie représentative. Il paraît souhaitable de conforter le rôle des partis politiques qui, aux termes de la Constitution, concourent à l'expression du suffrage. Cela pourrait notamment passer par une évolution de la place des fondations politiques sur le modèle des fondations allemandes, qui disposent de moyens sans commune mesure avec ceux des partis politiques français. En outre, il paraît utile de conforter la « fonction locale du parlementaire » : sans trancher la question de l'évolution de l'interdiction du cumul des mandats, il semble qu'une réflexion devrait s'ouvrir vers une éventuelle évolution. Enfin, le renforcement du statut des élus locaux paraît souhaitable.

Si la démocratie représentative est et doit demeurer le socle de la vie politique nationale, il existe une aspiration d'un certain nombre de Français à être plus souvent consultés directement sur de grandes orientations politiques. **Plusieurs pistes pour repenser les outils de démocratie directe** sont envisageables, à cadre constitutionnel constant. On pourrait ainsi favoriser les consultations directes au niveau local, en ouvrant par exemple la possibilité de recourir au vote préférentiel, ce qui offre plus de chances de construire le consensus à l'issue du scrutin. Il serait également possible de permettre aux citoyens d'initier des conventions citoyennes sur une thématique donnée. De plus, dans l'hypothèse d'une réactivation du référendum, il pourrait être utile de se doter, au préalable, d'outils permettant de mieux éclairer les enjeux de la question soumise à référendum, à l'instar de ce que pratiquent d'autres démocraties, la Suisse ou certains États des États-Unis, pour contribuer à la qualité de la délibération publique.

S'agissant des **outils de participation citoyenne**, l'enjeu n'est pas de les multiplier mais plutôt de leur donner un effet utile, en les entourant d'un certain nombre de garanties, en valorisant les démarches participatives au niveau local et en engageant une réflexion sur un statut de « citoyen participant ».

Enfin, s'il n'appartient pas au Conseil d'État de formuler des recommandations sur le fonctionnement du **Parlement**, il paraît souhaitable de poursuivre le renforcement de son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques et d'y associer, autant que possible, les parties prenantes et les citoyens.

Au-delà de ces propositions à cadre constitutionnel constant, il est possible **d'éclairer quelques options de renouvellement de la pratique référendaire actuellement en débat** mais supposant une révision de la Constitution, comme un éventuel élargissement du champ du référendum de l'article 11, la possibilité de soumettre non pas une réponse binaire (« oui » / « non ») à la question posée mais des choix multiples comme cela se pratique dans certains pays, la possibilité de confier à une convention citoyenne le soin de définir les options à soumettre au référendum et d'envisager les conséquences de chacune, les possibilités de révision des modalités de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée (RIP), la possibilité d'ouvrir une voie d'initiative citoyenne au référendum.

La deuxième proposition de l'étude vise à conforter l'exercice de la citoyenneté. Cela suppose de **faire de la formation à la citoyenneté une priorité**, au niveau scolaire bien sûr mais au-delà, à tous les âges de la vie. C'est l'enjeu de la refonte en cours des programmes d'enseignement moral et civique (EMC) qui devrait s'accompagner d'un calibrage adéquat des outils de formation des enseignants. Cette consolidation de l'enseignement d'EMC pourrait être utilement complétée par la facilitation de l'organisation d'interventions dans les classes de cadres de la fonction publique ou d'élus locaux témoignant de leur pratique des institutions. Au-delà de ces formations à destination des jeunes, il paraît utile de concevoir une **stratégie à destination des adultes** en s'appuyant par exemple sur des visuels, des questionnaires accessibles dans tous les espaces d'accueil du public, mais également par de nouvelles séries télévisées.

Ensuite, dans le contexte de la « guerre cognitive » à laquelle la France comme d'autres démocraties est exposée, il semble important de **conforter notre capacité collective et individuelle à faire preuve d'esprit critique**. Une première piste pourrait consister à soutenir les initiatives émanant de la société civile, notamment des acteurs de la *civic tech* ayant une capacité de plaider et d'éclairage sur les enjeux soulevés par le numérique. L'éducation aux médias et à l'information (EMI) participe également de cet effort de mobilisation de la société civile. En complément de ces actions à destination des jeunes, des initiations aux risques de manipulation informationnelle pourraient être également conduites par le réseau des quelques 4 000 conseillers numériques à destination de certains publics vulnérables. Enfin, il pourrait être bienvenu que les cahiers des charges ou conventions du secteur audiovisuel intègrent des obligations de programmation d'émissions relatives à l'éducation aux médias et au développement de l'esprit critique, ou bien que des campagnes de sensibilisation aux techniques de manipulation de l'information soient mises en œuvre, à l'instar des campagnes de sécurité routière.

En complément, les pouvoirs publics devraient veiller à ce que **l'information délivrée par les médias demeure fiable, indépendante et pluraliste**. Il sera crucial de soutenir les acteurs en capacité d'évaluer la fiabilité des informations diffusées en ligne (*fact checking*), à commencer par l'Agence France-Presse (AFP). Par ailleurs le chantier de la régulation du marché de la publicité ciblée doit se

poursuivre. Une dernière piste consiste à envisager l'application du « principe du pollueur-payeur » au monde de l'information, en prévoyant une mise à contribution des plateformes à l'origine de la désinformation dans le financement du travail de vérification des faits. Il importe en outre, conformément à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifiée en 2016, que soient garantis l'indépendance et le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion dans les médias, notamment dans les programmes consacrés à l'information, responsabilité que la loi confie à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

Dans la même logique, il importe de **faciliter la capacité d'action des citoyens**, en valorisant l'engagement individuel au service d'un projet collectif (en développant par exemple le mécénat de compétences ou les communs numériques), en confortant les temps d'écoute et de dialogue des administrations avec les corps intermédiaires, et en consacrant des financements publics adaptés au tissu associatif sur toutes les parties du territoire.

La troisième proposition de l'étude vise à conforter l'esprit de défense, c'est-à-dire à renforcer la compréhension que chacun de nous peut avoir des défis auxquels la France est exposée et à développer la **capacité de résilience de l'ensemble de la Nation**. C'est ce qu'a fait la Suède par exemple en diffusant un livret à la population pour l'éclairer sur les différents types de crises. Dans le même ordre d'idée, il paraît utile développer des actions de nature à **renforcer le lien entre les armées et la Nation**. En outre, dans l'hypothèse d'une éventuelle généralisation du **Service national unique**, qui s'est développé sur une base volontaire mais dont le changement d'échelle soulève des questions, il serait opportun de conduire une réflexion sur les causes de la sous-représentation de certains publics dans le dispositif actuel, tout en veillant à associer à la réflexion les fédérations représentant la jeunesse et le monde étudiant. Enfin, il paraît souhaitable de **mieux associer certains acteurs clés à ces enjeux de défense** : les élus locaux et les acteurs du monde académique pourraient être sensibilisés à l'intérêt de développer des partenariats avec la Garde nationale par exemple.

La quatrième proposition est de veiller à ce que les pouvoirs publics soient encore davantage au service de cette souveraineté. Dans ce cadre, un premier moyen est d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Cette méthode, développée notamment dans l'étude annuelle du Conseil d'État de 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique, exige de l'écoute et du dialogue, une autre façon de concevoir les normes et la nécessité *in fine* de rendre compte aux citoyens. Il importe également de clarifier les rôles et responsabilités des acteurs publics au niveau local. Il s'agit notamment de conforter les approches contractuelles en donnant des marges de manœuvre suffisantes aux préfets.

S'agissant de la place des juridictions dans l'exercice de la souveraineté, il paraît utile de développer des efforts de pédagogie sur l'office du juge. Juger est une fonction essentielle en démocratie : elle assure le respect effectif de l'État de droit, garantit le respect de la légalité, permet de protéger les droits individuels et les libertés dans le souci de l'intérêt général et contribue ainsi à assurer la

paix civile. Les juridictions se bornent à trancher les litiges dont on les saisit en faisant application des normes définies par le pouvoir constituant, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Elles le font dans le strict respect de la séparation des pouvoirs, socle de la démocratie, qui protège les prérogatives du législatif et de l'exécutif et suppose l'indépendance des juges. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision d'Assemblée du contentieux *Amnesty international France* du 11 octobre 2023, « *il ne lui appartient pas, dans le cadre de [son] office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.* » **Le juge peut, par ses décisions, contribuer à assurer l'exercice de la souveraineté**, comme l'ont montré par exemple les décisions précitées *French Data Network* sur les données de connexion ou *M. Q...* sur le temps de travail des militaires. Il en va de même de l'autorité judiciaire, ainsi qu'en témoigne l'action du parquet national financier depuis 2016 pour rétablir la souveraineté de la France face à l'extraterritorialité américaine. À cet égard, il pourrait être intéressant de **compléter la législation pour que relèvent de la compétence des juridictions pénales françaises les atteintes aux dispositifs relatifs aux embargos et sanctions internationales.**

2 – Mieux articuler, à l'échelle de l'Europe, l'exercice de la souveraineté nationale et l'appartenance à l'Union européenne

Au-delà de ces propositions d'ordre interne de nature à renforcer le cadre démocratique dans lequel s'exprime la souveraineté nationale, il existe également des **voies d'amélioration de l'articulation de l'exercice de la souveraineté avec le cadre européen**. L'étude formule trois propositions en ce sens.

La cinquième proposition de l'étude met en avant la nécessaire amélioration du respect du principe de subsidiarité. L'Union ne disposant que d'une compétence d'attribution, il importe que ses institutions veillent au strict respect des traités. À cet égard, la dernière Commission s'est dotée d'un vice-président notamment en charge de veiller au respect du principe de subsidiarité : on pourrait prévoir la présentation d'un bilan annuel de l'application du principe de subsidiarité par ce membre de la Commission. Parallèlement, il apparaît également souhaitable que, parmi les co-législateurs européens, le Conseil renforce son rôle en matière de respect du principe de subsidiarité : à cette fin, le président du Conseil européen pourrait nommer à ses côtés « une Madame ou un Monsieur subsidiarité » développant une expertise et une vigilance particulière sur le sujet, y compris en nouant des relations avec les parlements nationaux. Au niveau national, le Secrétariat général des affaires européennes pourrait coordonner pour sa part un suivi interministériel de ce principe de subsidiarité.

Au-delà, il importe de veiller avec une attention particulière à **la négociation des normes européennes**. Il serait notamment bienvenu que les États membres aient une discussion en début de processus sur le choix de l'instrument juridique (règlement ou directive). Il serait en outre utile de prévoir, dans les textes de droit dérivé, comme cela se pratique déjà dans certains secteurs, une clause de réserve, sorte de « **clause bouclier** », rappelant, dans chaque

texte en discussion, que ses dispositions ne portent pas atteinte aux fonctions essentielles de l'État, notamment celles ayant pour objet le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale, et que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

Enfin, c'est à **la Cour de justice de l'Union européenne** qu'il appartient en dernier ressort de s'assurer du respect des principes d'attribution et de subsidiarité fixés par les traités. S'il est vrai que ce rôle d'arbitre lui est propre, il paraît essentiel que le juge européen et les juges nationaux confortent leur écoute réciproque, en particulier lorsque sont en cause des principes de valeur constitutionnelle. Ce rôle d'arbitre dévolu à la Cour implique qu'elle veille à l'application stricte des traités. Lorsque sont en jeu des exigences susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale, qui plus est dans un contexte marqué par la montée des menaces, il serait souhaitable d'accorder davantage de place à la marge d'appréciation laissée aux États membres pour assurer leurs fonctions les plus essentielles, dans une logique comparable à celle suivie par la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, pour favoriser une meilleure articulation entre juges européens et juges nationaux, il paraîtrait opportun que le comité prévu à l'article 255 du TFUE pour donner un avis sur les personnes que les États membres proposent de nommer à la Cour soit présidé par un juge en fonction dans une cour suprême nationale et comporte une majorité de juges nationaux.

Quant à **la Cour européenne des droits de l'homme**, la question de l'articulation dans le temps entre les mesures provisoires qu'elle ordonne et le jugement final de l'affaire mériterait d'être améliorée.

La sixième proposition de l'étude vise à faire encore davantage du niveau européen le vecteur d'un surcroît de puissance pour les États membres en agissant de manière plus unie dans les domaines où ils ne peuvent espérer peser efficacement de manière isolée.

S'il est certain que les défis auxquels sont confrontés l'Union européenne et ses États membres sont nombreux et majeurs, des **recommandations de méthode peuvent être faites, à traités constants, afin d'améliorer la coordination de l'action des institutions de l'Union et des États membres**, dans le respect de leurs compétences respectives. Une piste pourrait consister par exemple à **recourir une « méthode d'action coordonnée »**, reposant sur la fixation d'objectifs stratégiques définis par l'Union et les 27 États membres, à l'instar de ce qui a été fait lors du Sommet de Versailles en 2022. L'idée serait de sortir d'une approche « en silo », politique par politique, pour promouvoir une approche mettant les outils de chacun au service d'un objectif commun. Cet exercice pourrait par exemple s'attacher à mieux articuler concrètement politique industrielle et politique de la concurrence.

De même, un travail de **codification du droit européen** par grand secteur d'intervention du droit de l'Union (concurrence, numérique, agricole) pourrait être utile pour faciliter l'accès de tous à ce droit ainsi que son articulation avec le droit national.

Enfin, il importe de **veiller à la mise en œuvre effective des normes adoptées au niveau de l'Union**, comme la Commission a commencé à le faire en matière commerciale avec la désignation d'un directeur général adjoint chargé spécifiquement de ce rôle. Cet effort devrait être poursuivi, avec l'appui des États membres, notamment dans les domaines dans lesquels une compétence de régulation a été directement confiée à la Commission (cas des grandes plateformes numériques).

La septième proposition vise à mieux articuler l'exercice de la souveraineté au niveau national et au niveau de l'Union. Le **président du Conseil européen** pourrait par exemple, par des contacts plus réguliers avec les principaux responsables dans les États membres, assurer un rôle de trait d'union entre le niveau européen et le niveau national. Un séjour dans chacune des 27 capitales de l'Union pendant quelques jours chaque année lui permettrait de nouer des échanges informels avec les responsables politiques, économiques et sociaux ainsi qu'avec les principaux médias du pays concerné.

Au niveau de **la Commission**, la question d'une meilleure articulation avec le niveau national soulève des difficultés d'un autre ordre puisque l'enjeu pour elle est de faire émerger l'intérêt général européen, qui ne peut se penser isolément des intérêts nationaux, ni se réduire uniquement à leur somme. Au-delà des efforts déjà entrepris, des relations plus régulières avec les parlements nationaux pourraient être envisagées au niveau des commissaires. De même, il paraît utile de favoriser les échanges entre administrations européennes et nationales, voire locales, pouvant passer par la mise en place d'une obligation de mobilité géographique pour accéder à certaines fonctions.

Au-delà de ces propositions à droit constant, l'étude analyse les conditions dans lesquelles le champ du **vote à la majorité qualifiée** pourrait être étendu aux bases juridiques qui demeurent à l'unanimité, les avantages et inconvénients d'une pareille évolution ainsi que les précautions à prendre, le cas échéant. Elle examine également les conditions dans lesquelles pourraient être mises en place des coopérations renforcées et pose la question d'un approfondissement de l'intégration entre États membres de la zone euro. Enfin, elle s'intéresse à la question essentielle de l'architecture du continent européen.

3 – Conforter, face aux défis globaux, les leviers d'exercice de la souveraineté

La **dernière série de propositions** consiste, dans un monde à la fois très interdépendant et très conflictuel, à envisager des solutions pour conforter l'exercice de la souveraineté, y compris en favorisant son exercice sur un mode coopératif.

La huitième proposition vise à ce que l'État se dote d'une véritable capacité d'analyse stratégique de temps long, à travers ce que l'on pourrait appeler une **« doctrine de la souveraineté »**, afin de sortir d'une approche qui demeure trop souvent de court terme, éparse et sectorielle. Cette doctrine de l'exercice de la souveraineté servirait de cadre de référence commun à l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État, y compris aux autorités administratives indépendantes, mais aussi d'élément d'arbitrage plus systématique des décisions

prises au niveau interministériel. Concrètement, il s'agirait de cartographier nos dépendances et nos interdépendances ainsi que d'identifier les pistes susceptibles d'être mises en œuvre pour adapter les réponses aux différentes dépendances et besoins cartographiés (diversification des approvisionnements, développement d'une politique de stockage, relocalisation de certaines chaînes de production, conversion de l'outil industriel en cas d'urgence pour fabriquer des produits vitaux, investissement dans les infrastructures stratégiques tels que les satellites ou les câbles sous-marins...), en posant toujours la question de l'échelle à laquelle pourrait être réalisée l'autonomie stratégique recherchée.

Pour atteindre cet objectif, l'État devrait **consolider sa capacité de planification et de pilotage opérationnel**, dans un cadre placé auprès du Premier ministre, réunissant l'ensemble des compétences de prospective de l'État et associant les parties prenantes (syndicats, élus, université, etc.). Il s'agirait d'assurer la diffusion, la continuité et le suivi dans le temps long des priorités stratégiques retenues afin de faire preuve de la « patience stratégique » nécessaire, pour éviter les revirements déstabilisateurs (cf. ce qui s'est passé en matière d'énergie) et agir au contraire dans la durée (exemple s'agissant de la base industrielle et technologique de défense dans le contexte géopolitique tendu).

En outre, il paraît indispensable de **réfléchir à une organisation de l'État adaptée à la conduite de l'action publique sur le temps long** en calibrant des moyens budgétaires dans une loi de programmation pluriannuelle et en désignant des chefs de file, reconnus par leurs pairs, dans chacune des filières ou secteurs stratégiques pour éviter les travers d'une hypercentralisation du pilotage.

La neuvième proposition de l'étude vise à s'assurer que le pays se dote des compétences adaptées pour leur donner un effet utile, tant il est vrai que les ressources humaines conditionnent l'exercice de la souveraineté. Or, ce terreau présente aujourd'hui des faiblesses notamment **dans les domaines techniques et scientifiques**, auxquelles il importe de répondre dès l'école (en y organisant la promotion des métiers techniques et scientifiques, en développant des pratiques pédagogiques favorables au développement de ces compétences, en s'assurant que les formations dispensées dans les lycées professionnels répondent aux besoins des entreprises), mais aussi en renforçant l'attractivité du métier d'enseignant, notamment dans ces disciplines scientifiques et techniques. Au-delà, il importe d'adapter l'appareil de formation afin de pourvoir les postes de techniciens et d'ingénieurs indispensables au renforcement de l'exercice de la souveraineté à l'horizon 2030 (en élargissant le vivier de recrutement par des parcours de formation en alternance et en ayant une attention particulière pour le vivier des étudiants inscrits à l'université).

En complément, il paraît utile d'**éclairer la décision et l'action publiques notamment par des expertises universitaires mais aussi par des praticiens des domaines concernés**, en veillant à clarifier le statut des experts et en favorisant, tout en restant vigilant aux risques de conflits d'intérêts, les échanges et allers-retours entre les secteurs public et privé. Il pourrait être intéressant

d'engager une réflexion sur la façon d'articuler la nécessaire transparence de la vie publique avec les considérations de souveraineté.

Enfin, **la France doit continuer à investir dans la recherche fondamentale et la R&D pour atteindre voire dépasser la cible de 3 % du PIB consacrée à ces dépenses.** En complément et compte tenu des risques d'ingérence pesant sur ce secteur, il serait utile de continuer à veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique national, y compris dans le domaine des sciences humaines et sociales. Enfin, la France gagnerait à se montrer plus active dans le domaine de l'édition des normes techniques, dont l'intérêt prescriptif vaut tant en matière économique qu'en matière de souveraineté.

La dixième et dernière proposition de l'étude consiste à dessiner des pistes pour répondre aux défis globaux auxquels la France est exposée. Ainsi, apparaît-il crucial, à l'heure du développement de l'intelligence artificielle et de l'essor des neurotechnologies, de **contribuer à une meilleure protection des droits de l'homme à l'ère du numérique**, d'une part, en donnant aux instances européennes chargées de la mise en œuvre des règlements sur l'intelligence artificielle et les réseaux sociaux les moyens d'agir, d'autre part, en lançant une réflexion sur les défis éthiques et juridiques posés par les neurotechnologies.

La question du vieillissement de la population appelle la mise en place d'un plan d'action permettant d'anticiper ses conséquences à long terme non seulement sur le système de santé et de retraite, et donc sur les finances publiques, mais également sur les conditions d'hébergement et d'accompagnement des personnes concernées. **La réponse aux défis migratoires doit s'envisager également à différentes échelles** : à l'échelle nationale (plus grande effectivité des instruments mis à disposition des acteurs publics par le législateur) mais aussi européenne (Pacte migration et asile) et même mondiale (approfondissement des partenariats avec les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement dont sont originaires les personnes migrantes ou par lesquels elles transitent).

Face au changement climatique, il semble indispensable d'unir les efforts de chacun, qu'il s'agisse des États dans la mise en œuvre effective des engagements climatiques pris dans le cadre de l'Accord de Paris par un exercice coopératif de leur souveraineté, mais aussi en impliquant davantage les acteurs non-étatiques et les citoyens eux-mêmes. Enfin, il importe de poursuivre la protection des biens communs à toutes les échelles (mondiale, nationale, voire même locale) et de réfléchir à la façon de donner une dimension concrète au « droit des générations futures », ainsi qu'au « principe de solidarité écologique ».

En conclusion, **la souveraineté, c'est la liberté de choisir**, c'est la capacité de ne pas subir son destin, c'est le fondement d'un vivre ensemble librement choisi. En France, elle appartient au peuple qui l'exerce directement ou par ses représentants.

La souveraineté s'exprime et s'organise selon le génie propre de chaque peuple, selon les règles constitutionnelles que chaque État s'est données. Ses composantes dépendent de l'histoire, de la géographie et de la culture, mais

aussi de la puissance militaire ou économique, des traditions et systèmes juridiques, des partenariats et engagements internationaux.

L'exercice de la souveraineté ne peut pas être dissocié des conditions de fonctionnement de l'État de droit et de la vitalité de la citoyenneté. Il s'ancre dans une histoire et repose sur une **vision à long terme**. Garantir la souveraineté suppose de définir et de mettre en œuvre une stratégie au long cours pour chacune de ses composantes, adaptée aux spécificités du pays.

Cette stratégie impose des choix fondamentaux, des alliances, des lignes rouges à ne pas franchir, des priorités notamment budgétaires, et, dans certains cas, des compétences partagées.

Au-delà s'ouvre **la question, sans doute la plus importante, celle de savoir au service de quel projet collectif l'exercice de la souveraineté est mis en œuvre**. La réponse relève à l'évidence d'un choix politique, c'est-à-dire, dans une démocratie comme la France, du choix du peuple souverain.



Introduction

Qu'est-ce que la souveraineté ? Concept juridique autant que politique et philosophique, le mot a une dimension solennelle.

Il évoque dans les dictionnaires l'**autorité suprême**, la qualité d'une personne ou d'une entité qui n'est soumise au contrôle d'aucun organe supérieur, le pouvoir qui l'emporte sur les autres.

La souveraineté est liée à la liberté, **la liberté de décider, de choisir, de faire**.

La souveraineté : une notion d'abord juridique dont l'usage s'est récemment étendu à des réalités nouvelles ce qui rend nécessaire un effort de clarification

Au sens usuel et premier du terme, la souveraineté désigne la **capacité d'avoir le « dernier mot »**. Cette capacité peut viser des réalités circonscrites : un jury, par exemple, est souverain dans la mesure où c'est lui qui dispose du « dernier mot » dans la mission qui lui est attribuée. De même, une juridiction suprême est dite souveraine dans la mesure où il n'existe aucune juridiction susceptible de remettre en cause la solution qu'elle a apportée au litige qui lui était soumis.

De manière plus fondamentale, la notion est cardinale dans la mesure où elle fonde **à la fois l'État moderne et le droit international**. D'un point de vue interne, en effet, elle est caractérisée par la capacité à exercer la puissance suprême sur un territoire et une population donnés ; en France, après avoir longtemps appartenu à un monarque de droit divin, elle est, depuis la Révolution française, détenue par la Nation. D'un point de vue externe, c'est le caractère d'un État qui, dans l'exercice de ses prérogatives sur un territoire et une population donnés, n'est soumis à aucun autre. Au-delà de ces définitions classiques, la souveraineté nourrit depuis longtemps des débats doctrinaux parfois passionnés, opposant notamment souveraineté nationale et souveraineté populaire, souveraineté dans l'État et souveraineté de l'État, souveraineté formelle et souveraineté matérielle, souveraineté politique et souveraineté juridique.

Aujourd'hui, la souveraineté est également invoquée pour caractériser des enjeux thématiques divers : alimentaire, énergétique, industriel, numérique, sanitaire, etc. Ainsi « adjectivée », elle devient un objectif de politiques publiques qui traduit davantage une recherche d'indépendance (capacité à maîtriser ou réduire ses dépendances) ou tout au moins d'autonomie (capacité à faire des choix) que le

fait d'exercer une autorité ou d'avoir le dernier mot. Cette utilisation de la notion en dehors de son champ traditionnel questionne **la capacité de l'État à faire des choix dans un contexte de dépendances et d'interdépendances généralisées**. Cette question s'est peut-être toujours posée aux États mais elle revêt, aujourd'hui, une intensité particulière.

Ce nouvel usage pose, au fond, la question du **lien entre souveraineté** – un État l'est ou ne l'est pas – **et puissance** (militaire, économique, démographique, etc.) et traduit le pouvoir relatif d'un État par rapport aux autres, la seconde contribuant à conforter la première, tout au moins son exercice.

Cette nouvelle polysémie du mot et les risques de confusion qu'elle implique, rendent **plus que jamais nécessaire de clarifier la portée actuelle de la notion de souveraineté**. C'est l'un des objectifs poursuivis par la présente étude annuelle du Conseil d'État. Cet effort de clarification est d'autant plus important que le terme recouvre des réalités en partie différentes d'un pays à l'autre¹ et qu'il **véhicule en France une charge symbolique** particulière depuis la Révolution française. L'article 3 de la Constitution de 1958 en fait la clé de voûte de l'ordre juridique national : il dispose en effet que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* »

De la souveraineté aux « souverainetés »

Alors que l'avènement de l'économie mondialisée dans les années 1980 et la fin de la guerre froide avaient pu laisser cours à un discours sur « la post-souveraineté », la **notion de souveraineté présente une actualité croissante dans le débat national depuis trente ans**. Deux facteurs peuvent l'expliquer.

D'abord, la **construction européenne**, qui poursuit depuis 70 ans un objectif d'« *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* », **nourrit des aspirations opposées**. Pour les uns, elle bride la souveraineté nationale, ce qui a pu alimenter un courant « souverainiste » attaché à la défense de la Nation vis-à-vis de l'Union européenne. Pour les autres, elle doit au contraire se renforcer dans le but non seulement de conforter les « solidarités de fait » entre Européens et de garantir une paix durable sur le continent, mais aussi de rendre possible l'émergence d'une « souveraineté européenne », permettant aux États qui la composent de recouvrer ou de regagner de la puissance en l'exerçant en commun.

Ensuite, **l'enchaînement des crises** depuis le milieu des années 2000 (crise sociale liée à la diminution des emplois industriels et agricoles, crise bancaire, crise des dettes publiques, pandémie de la Covid-19, guerre en Ukraine), a provoqué une

1. En allemand par exemple, souveraineté se traduit par plusieurs mots qui ne recouvrent pas exactement les mêmes notions : « *Souveränität* » au sens littéral du terme renvoie à la notion d'indépendance « *alors que le concept juridique classique (interne) est souvent mieux rendu par Staatsgewalt, lié davantage aux notions de pouvoir, de domination (Herrschaft) et de puissance (Macht, Gewalt).* » (F. Wolff, « Le souverain peut-il avoir deux corps : la nation et l'Europe ? », in Fondation Jean-Jaurès – Friedrich-Ebert – Stiftung, *De la souveraineté européenne*, juillet 2021, p. 27.).

prise de conscience des dépendances auxquelles est exposée la France et fait de la multiplication de ces nouvelles « souverainetés » un outil de reprise de contrôle.

Dans ce contexte, l'emploi récurrent du terme de souveraineté, particulièrement significatif depuis 2022² n'est pas neutre : si l'on en parle autant, serait-ce que la souveraineté est aujourd'hui remise en cause, en crise, voire menacée ? Faut-il y voir le signe d'une approche défensive voire nostalgique, la tentation d'un repli sur soi ? Le souci d'affirmer une politique volontariste de l'État en termes d'autonomie voire d'indépendance, en s'appuyant sur la puissance symbolique du mot de souveraineté mais aussi son ambiguïté ? Dans un monde d'interdépendances souvent conflictuelles, confronté à des défis globaux mais encore à une crise de la démocratie, la notion conserve-t-elle-même sa pertinence ? La réponse est, à l'évidence, positive dès lors que **la souveraineté nationale est et demeure la pierre angulaire des relations internationales et le fondement de la démocratie : ce sont plutôt les conditions de son exercice qui nous semblent interrogées aujourd'hui**. Les recommandations de l'étude présenteront donc des pistes qui s'efforcent de renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté afin de faire face plus efficacement à ces défis.

Quant aux propositions, l'étude se fixe pour ambition d'**éclairer le débat public sur les conditions d'un exercice renouvelé de la souveraineté** ; elle n'entend pas entrer dans la définition de politiques publiques inhérentes à la souveraineté (défense, maîtrise des frontières, finances publiques, etc.), ni dans le choix de secteurs jugés aujourd'hui stratégiques pour la souveraineté (politique industrielle, enjeux numériques, ...), l'une comme l'autre relevant de choix politiques, qu'il appartient aux autorités démocratiques de trancher. Elle se limite à faire en la matière des **propositions de méthode, applicables à Constitution et traités constants**.

Les **10 propositions** retenues par le Conseil d'État s'inscrivent autour de **trois axes** : rendre les citoyens et les institutions pleinement acteurs de la souveraineté, mieux articuler l'exercice de la souveraineté nationale et l'appartenance à l'Union européenne et conforter les leviers d'exercice de la souveraineté face aux défis globaux.

L'étude s'est nourrie, au-delà du travail d'analyse documentaire habituel, de l'audition de **plus de 200 personnes**, élus, acteurs publics et privés, intervenant dans les différents champs de politiques publiques, en France, en Europe et dans le monde, ainsi que d'un cycle de cinq conférences publiques.

Après avoir rappelé l'évolution, les contours et la place clé que tient aujourd'hui la notion essentiellement juridique de souveraineté dans notre pays (1), l'étude dresse un état des lieux des défis auxquels l'exercice de la souveraineté est confronté dans le monde actuel (2), avant de formuler une série de propositions pour en définir des conditions d'exercice renouvelées (3).

2. En témoigne sa récurrence dans les discours de politique générale des derniers Premiers ministres Elisabeth Borne (14 fois) et Gabriel Attal (24 fois), contre 16 occurrences au total pour l'ensemble des discours prononcés entre 1974 et 2017, et une occurrence dans les discours respectifs des Premiers ministres Edouard Philippe et Jean Castex.

1. La souveraineté, une notion juridique fondamentale toujours d'actualité

La souveraineté, qui peut s'énoncer comme la capacité de décider en dernier ressort et d'imposer sa décision, sur un territoire et à une population donnés, est un concept essentiellement juridique, dont le rôle théorique et historique a été déterminant pour asseoir et légitimer le rôle de l'État et la nature du régime politique. Elle conserve encore aujourd'hui toute son actualité en tant que pilier de l'ordre juridique contemporain, tant au plan interne (pour déterminer qui est le souverain et comment il exerce sa souveraineté) qu'au plan externe (comme concept décisif pour caractériser les États, autour desquels s'organisent les relations internationales).

1.1. La souveraineté, concept fondateur des États modernes

Née en Europe à la Renaissance, la notion de souveraineté est intimement associée à la fondation des États modernes. Ayant connu un essor important au XIX^e et XX^e siècles, elle est aujourd'hui la clé de voûte de l'organisation des États dans le monde.

1.1.1. Aux origines de la notion : un concept juridique légitimant l'existence et la puissance des États modernes

Puisant ses racines dans la philosophie politique de l'Antiquité et les luttes de pouvoir qui ont marqué l'histoire de l'Europe au Moyen Âge, la notion de souveraineté trouve sa consécration à la Renaissance avec l'avènement des États modernes. Au XVIII^e siècle, portée par la philosophie des Lumières et la Révolution française, la souveraineté devient nationale : l'État tire désormais sa légitimité du contrat social et de l'organisation

des pouvoirs arrêtée par le peuple constituant. « *Concept polémique* »³, la notion de souveraineté a toujours fait et continue de faire l'objet de débats.

1.1.1.1. De l'Antiquité au Moyen Âge : les prémices de la notion de souveraineté

S'il faut attendre la Renaissance pour voir la notion de souveraineté revêtir sa définition moderne de « *puissance de droit [qui engendre] l'unité du corps politique* »⁴, **c'est dans l'Antiquité qu'elle trouve ses origines philosophiques.**

Ainsi, **en Grèce**, Platon propose-t-il de fonder la Cité sur l'exercice de la raison et de la vertu et d'en confier la direction à l'aristocratie des meilleurs, incarnée par la figure du « philosophe-roi », seul capable de la diriger⁵. Aristote poursuit, pour sa part, « *un principe d'ordre* »⁶ : « *le règne de la loi* » sur la cité pour assurer le « souverain bien », c'est-à-dire la vertu, un ordre juste pour tous. « *Le rôle de celui qui exerce l'autorité est [donc] de garder la justice [;] c'est la raison pour laquelle nous ne laissons pas un homme nous gouverner, nous voulons que ce soit la loi, parce qu'un homme ne le fait que dans son intérêt propre et devient un tyran* »⁷. Aristote en déduit plusieurs régimes politiques : la monarchie, l'aristocratie et la *politeia* (République), dans lesquels le ou les gouvernants poursuivent l'intérêt général, et la tyrannie, l'oligarchie et la démocratie, dans lesquels ces derniers poursuivent leur intérêt particulier ; c'est la *politeia*, qui permet à une élite savante d'être élue par le plus grand nombre, qui présente pour Aristote le juste équilibre entre aristocratie et démocratie⁸.

Les institutions de la République romaine (509 - 27 av. J.-C.) puis de l'Empire romain (27 av. J.-C. - 476 apr. J.-C.), ont également marqué notre conception de la souveraineté. En témoigne la symbolique du faisceau de licteur dans la symbolique républicaine, qui représente depuis 1790 l'union et la force des citoyens réunis pour défendre la liberté⁹.

La gestation de la notion de souveraineté se poursuit à partir du V^e siècle après J.-C. dans la distinction, héritée du droit romain (*potestas et auctoritas*) et sans cesse répétée tout au long du Moyen Âge occidental, qui oppose le pouvoir temporel, le *regnum* (qu'il soit Empereur ou Roi), à l'autorité spirituelle, le *Sacerdoce* (incarné

3. George Jellinek, *L'État moderne et son droit. Tome 2 : Théorie juridique de l'État*, trad. G. Parris, 2005, p. 80.

4. D. Baranger, « Chapitre II. La souveraineté et l'État », in *Le droit constitutionnel*, PUF, 2017, « Que sais-je ? », p. 35.

5. Platon, *La République*, Paris, Garnier Flammarion, 2016.

6. Aristote, *Les Politiques*, trad. J. Tricot, Vrin, 1970, p. 247.

7. Aristote, *Éthique à Nicomaque*, trad. J. Tricot, Vrin, 1967, p. 249.

8. Aristote, *Les Politiques*, *op. cit.*

9. Les licteurs étaient dans la Rome antique des officiers au service des magistrats dont ils exécutaient les sentences ; l'[Assemblée constituante](#) impose en 1790 ces « antiques faisceaux » comme nouvel emblème de la France et de la République.

par le Pontife romain)¹⁰, autour de la question « *de savoir qui, de l'autorité spirituelle ou du pouvoir temporel, sera compétent pour exercer son imperium sur les affaires terrestres* »¹¹. Après la chute de l'Empire romain d'Occident, c'est sur les bases de la théologie chrétienne que se reconstituent les institutions politiques, notamment dans le cadre de la renaissance de l'idéal impérial, d'abord avec le sacre de Charlemagne, puis avec l'émergence du Saint-Empire romain germanique. **Empereur et Église, qui sont considérés comme étant tous deux au service de Dieu, Souverain par excellence car entité supérieure à toutes choses**, conformément au sens du mot *summum* héritée de la pensée antique, **sont vus comme se trouvant à l'intérieur d'un seul et même ordre (*ecclesia*) où l'un et l'autre sont complémentaires.**

Au XI^e siècle, sous l'impulsion du Pape Grégoire VII, l'autorité religieuse revendique son indépendance institutionnelle par rapport aux pouvoirs temporels. Ces velléités de l'Église, qui se cristallisent notamment autour de la question de l'investiture des évêques, jusque-là assurée par le pouvoir laïc, aboutissent à un conflit entre le Pape et l'Empereur (« Querelle des Investitures », 1076 - 1122). En février 1076, le Pape prononce l'excommunication de l'Empereur Henri IV, lui interdit de gouverner et délègue les chrétiens de leur serment à son égard. Ce n'est qu'après une pénitence de trois jours à Canossa en janvier 1077 que le Pape accepte de pardonner Henri IV, à ceci près que son pardon ne comprend pas son rétablissement dans ses droits impériaux : « *La levée des conséquences politiques de l'excommunication, la ré-investiture dans la fonction royale, ne l'intéressait plus à titre de Pape, c'était l'affaire personnelle du Roi : la séparation entre le spirituel et le temporel était consommée* »¹². Régée sur le terrain spirituel avec la pénitence de Canossa, la querelle se poursuit sur le terrain politique puisque Grégoire VII nomme un nouvel Empereur en la personne de Robert de Souabe tandis que Henri IV se fait sacrer Empereur par l'anti-pape Clément III. Là est le point de départ du processus de sécularisation politique : **l'unité impériale politico-religieuse incarnée par le Saint-Empire se fracture et une séparation apparaît entre l'ordre temporel et l'ordre spirituel. À l'unité impériale succède une hiérarchie entre l'Église et le Prince : une hiérarchie, c'est-à-dire une soumission du politique au sacerdoce.** Cette nouvelle théologie politique trouvera sa formalisation dans la théorie des deux glaives exposée par Bernard de Clairvaux dans une adresse au pape Eugène III : « *le glaive spirituel et le glaive matériel appartiennent donc l'un et l'autre à l'Église : mais celui-ci doit être tiré pour l'Église et celui-là par l'Église* »¹³. En 1202, le Pape Innocent III dans la décrétale *Per Venerabilem* revendique le dernier mot en cas de contestation de l'élection impériale¹⁴.

Avec l'affaiblissement de l'Empire et la montée en puissance du Royaume de France, c'est entre le Pape et le roi de France que la querelle rebondit, **au tournant du**

10. On retrouve trace de cette répartition des rôles entre l'Église et le pouvoir politique dans la doctrine gélasienne, du nom du Pape saint Gélase I^{er} qui l'exposa en 444 dans une lettre adressée à l'Empereur d'Orient Anastase. Le Pontife affirme : « *il y a deux choses qui régissent principalement ce monde : l'autorité sacrée des pontifes et le pouvoir royal* » (*autoritas sacra pontificum et regalis potestas*).

11. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 65.

12. E.-W. Böckenförde, « Chapitre 1. La naissance de l'État, processus de sécularisation », in *Id. Le droit, l'État et la constitution démocratique. Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*, trad. fr. et prés. d'O. Jouanjan, avec la collab. d'O. Beaud et W. Zimmer, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2000, p. 105.

13. J. J. Chevallier, *Histoire de la pensée politique*, Paris, Editions Payot & Rivages, 1993, p. 170.

14. J. Chélini, *Histoire religieuse de l'Occident médiéval*, Paris, Hachette, 1991.

XIV^e siècle (1296-1303), avec le conflit entre Philippe le Bel et Boniface VIII. Cette lutte constitue un épisode majeur de l'histoire de France, puisqu'il s'agit de la première querelle opposant le Royaume de France, demeuré à l'écart du Saint Empire et déjà gagné par « *un sentiment de loyalisme monarchique, germe d'un sentiment national* »¹⁵, au Saint-Siège, mais aussi de l'histoire européenne. À l'origine de cette crise, divers différends entre le roi et le pape vont finalement conduire à une confrontation publique sur la place respective des pouvoirs spirituel et temporel : au pape, qui proclame la supériorité du pouvoir spirituel sur tout pouvoir temporel (bulle *Unam Sanctam* de 1302¹⁶) et menace le roi d'excommunication, le roi réplique en convoquant, pour la première fois de notre histoire, les États généraux, c'est-à-dire la réunion des représentants des trois ordres qui composent alors le royaume, lesquels posent le principe que « *le gouvernement temporel du Royaume appartient au roi seul qui en ce domaine ne reconnaît aucun supérieur* »¹⁷. Si les rois mérovingiens et carolingiens, présidaient déjà des conciles « nationaux », c'est la première fois dans l'Histoire de France que le roi, par-delà son sacre, convoque des représentants élus de tous ses sujets, y compris le Tiers État, pour obtenir d'eux la confirmation de sa souveraineté et le droit de prélever l'impôt. Le conflit se dénoue par la force avec « l'attentat d'Anagni » où les troupes du roi de France commandées par Guillaume de Nogaret molestent le Pape, qui meurt quelques semaines plus tard : le temporel a imposé sa suprématie au spirituel et, à cette occasion, a émergé une nouvelle forme d'union entre le monarque et les représentants de ses sujets pour refuser toute forme de souveraineté supérieure imposée au gouvernement du royaume, fût-elle celle du pape lui-même.

Le mot de souveraineté, tel qu'il apparaît au XII^e siècle (sovraineté, souveraineté) dans une francisation du latin médiéval *superioritas*, elle-même dérivée du bas latin *superanus*¹⁸, « *désigne un pouvoir qui n'admet aucun supérieur* »¹⁹ dans la hiérarchie féodale. Cela signifie que, dans son royaume, le roi de France est en principe supérieur à ses vassaux, nonobstant le pouvoir exercé par chacun d'eux en son fief. « *Chaque baron est souverain en sa baronnie mais le roi est souverain par-dessus tout.* »²⁰ La souveraineté royale, telle qu'elle s'exprime aux XIII^e et XIV^e siècles, désigne en réalité surtout la faculté pour le Roi de vider un conflit judiciaire par une décision insusceptible d'appel : une décision souveraine. Ce pouvoir de dernière instance s'appuie ainsi sur une « *conception judiciaire de la souveraineté* »²¹. Si l'on peut constater une « *volonté de faire du roi de France un primus inter pares au-delà des seuls rapports féodaux-vassaliques* »²², il faut se garder de tout anachronisme :

15. R. Fawtier, cité par J. J. Chevallier, *Histoire de la pensée politique*, op. cit., p. 196.

16. « *Il est de nécessité de salut de croire que toute créature humaine est soumise au pontife romain : nous le déclarons, l'énonçons et le définissons* ».

17. E. Boutaric, « Les premiers États généraux, 1302-1314 », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 1860, Vol. 21, p. 8.

18. J. Krynen, *Philippe Le Bel. La puissance et la grandeur*, Paris, Gallimard, 2022, p. 77.

19. H. Quaritsch, *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13 Jh. bis 1806*, Berlin, Duncker u. Humblot, 1986. Cité par O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit. p. 38.

20. Beaumanoir, *Coutumes de Beauvaisis*, rééd. A. Salmon, 2 t., Paris, 1899, 1900, t. II, n° 1043, pp. 23-24.

21. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., p. 40.

22. B. Plessix, « Chapitre III. La souveraineté », in *Le droit public*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? », 2022, pp. 38-49.

« [à] cette époque, les royaumes ont, par opposition à l'État moderne, une puissance 'limitée à l'intérieur, par les innombrables titulaires de pouvoir — féodaux, estats et villes — et à l'extérieur, par l'Église et l'Empereur'[...]. Ils n'ont [donc] pas [encore] une souveraineté moderne qui réalise la concentration de pouvoirs et la clôture des systèmes juridiques étatiques entre eux »²³.

C'est sous la plume des juristes de la Renaissance que se forge le concept juridique de souveraineté, tel que nous l'appréhendons aujourd'hui.

1.1.1.2. À la Renaissance, la consécration de la notion de souveraineté comme fondement de l'État moderne et de l'organisation de l'Europe

a) Une notion au fondement de l'État moderne

À partir du XV^e siècle, les légistes du Roi esquissent une nouvelle figure du pouvoir politique. **Les défenseurs de la monarchie réunissent en la personne du Roi la crosse et l'épée**, l'autorité spirituelle et le pouvoir temporel. Il s'agit d'un moment décisif pour « l'émergence d'une puissance publique totalement autonome »²⁴. À l'instar de la volonté de Dieu, la volonté du Roi est souveraine et ne saurait souffrir d'aucune contradiction, à condition de se conformer à la raison, c'est-à-dire aux commandements de Dieu²⁵. L'obéissance au pouvoir ne se fait plus *en conscience*, mais *en principe* puisque « *chacun est tenu de recevoir ce que le Prince ordonne 'comme la vérité que le ciel lui envoie' pour l'accomplir 'sans s'informer'* »²⁶.

Sur le plan des idées politiques, le XVI^e siècle marque un tournant dans ce qu'il est convenu d'appeler « le moment machiavélien »²⁷. L'art de gouverner théorisé par **Machiavel**²⁸ encourage le processus d'étatisation du pouvoir politique. Abandonnant toutes considérations de morale religieuse, l'idée d'une raison d'État pose comme finalité politique des enjeux strictement profanes, tels que la stabilité de l'établissement politique ou l'intérêt des sujets.

La rupture de l'unité religieuse marque un nouveau tournant : la parution en octobre 1517 des 95 thèses de Luther marque le début de la Réforme et la profonde déchirure qui va affecter la plupart des États européens et en particulier le Saint-Empire romain germanique de Charles Quint, les Pays-Bas espagnols (jusqu'à « l'abjuration » de Philippe II par les États calvinistes des Pays-Bas du Nord et la fondation des Provinces-Unies en 1581), et le royaume de France jusqu'aux assassinats d'Henri III en 1589 et d'Henri IV en 1610. Dans ce contexte dramatique des guerres de religion,

23. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 43.

24. M.-F. Renoux-Zagamé, « Introduction. La querelle du droit divin et les deux figures monarchique », in *Id. Du droit de Dieu au droit de l'Homme*, Paris, PUF, Léviathan, 2003.

25. A. Jouanna, *Le Prince absolu*, coll. « L'esprit de la cité, Gallimard, 2014.

26. M.-F. Renoux-Zagamé, « La royauté de droit divin : du Roi-idole à l'effacement du divin », in *Id., op. cit.*, citant Pierre du Belloy dans son ouvrage *Moyens d'abus, entreprises et nullités du rescrit et bulle du Pape Sixte V du nom... contre le sérénissime Prince Henri de Bourbon...*, 1585, p. 231.

27. J. G. A. Pocock, *Le moment machiavélien. La pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*, PUF, 1997.

28. N. Machiavel, *Le Prince*, 1532.

« la souveraineté de l'État a été pensée comme un moyen de surmonter la division religieuse en permettant à l'État d'imposer à tous ses sujets la tolérance religieuse. »²⁹

L'affirmation de l'État moderne procède ainsi d'un processus de sécularisation du politique³⁰, qui se caractérise par deux phénomènes :

- d'une part, une **territorialisation du pouvoir** : le pouvoir monarchique s'affirme comme une puissance unique à l'intérieur de ses frontières dans une relation immédiate avec ses sujets ;
- d'autre part, une **institutionnalisation du pouvoir** : le pouvoir se détache de la personne de son détenteur pour s'ancrer dans une idée plus abstraite du corps politique, illustrée par la théorie des deux corps du roi³¹.

C'est à **Jean Bodin** (1529-1596) que l'on doit le premier traité de l'État moderne. Dans ses *Six Livres de la République*, écrits en 1576 au lendemain de la Saint-Barthélemy (24 août 1572), Bodin ouvre la voie « à la construction de l'État souverain titulaire d'un pouvoir abstrait et indifférencié de contrainte légitime. »³² Il définit la **souveraineté comme la puissance « perpétuelle et absolue » de dire le droit** : « la puissance de donner et casser la loi à tous en général, et à chacun en particulier » (I, 10). Ainsi, l'État (défini comme « la communauté gouvernée par puissance souveraine » (III, 7) ou « République » dans le texte) tire-t-il sa légitimité du **monopole de la prérogative législative sur un territoire et une population donnés**. La souveraineté, qui confère effectivement à l'État « un pouvoir suprême de domination [...] sur les personnes qui entrent dans le cercle de sa juridiction », revient en quelque sorte à « quadrill[er le] territoire par le droit. La loi par laquelle se manifeste **cette souveraineté est conçue comme un commandement auquel personne ne peut ni déroger, à l'exception précisément du Souverain, ni résister par la force**. Ce régime juridique spécifique lui confère le statut de norme suprême valant pour tous les sujets étatiques »³³. Il en résulte **plusieurs conséquences pratiques sur l'exercice du pouvoir** dans l'État moderne. D'abord, **l'édiction du droit par le Souverain ne requiert plus le consentement** des Parlements et assemblées médiévales (États généraux et assemblées provinciales), qui deviennent des sujets de l'État³⁴ : l'autorité de l'État, comprise comme un principe d'« obéissance préalable à la loi », se substitue à la fidélité vassalique. Ensuite, la souveraineté est conçue comme **une et indivisible**³⁵ : le Souverain, qu'il s'agisse d'un homme seul - le Prince -, d'une partie du peuple ou de tout le peuple, ne peut partager l'exercice du pouvoir au risque de mettre en danger

29. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit. p. 68.

30. E.-W. Böckenförde définit la sécularisation comme le fait de « soustraire une chose, un territoire ou une institution aux droits traditionnels et au pouvoir ecclésiastiques, [et de] les en émanciper » (« Chapitre 1. La naissance de l'État, processus de sécularisation », art. cité, p. 102).

31. E. Kantorowicz, *Les Deux Corps du roi*, [*The King's Two Bodies*, 1957], Paris, Gallimard, 1989.

32. A. Rigaudière, « L'invention de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 16.

33. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit. pp. 74-75.

34. « Tous les estats demeurent en pleine subiection du Roy qui n'est aucunement tenu de suyvre leur advis, ny accorder leurs requestes » (I, 8, p. 130).

35. Elle « n'est pas plus divisible que le point en géométrie » : P. Cardin Le Bret, *Traité de la souveraineté du roi*, 1632.

l'unité de l'État³⁶ et la paix civile³⁷. Enfin, les « *marques de la souveraineté* », **c'est-à-dire les attributs matériels de l'État** souverain (la couronne fermée, indiquant qu'aucun pouvoir n'est supérieur au roi ; la main de justice, symbolisant le pouvoir judiciaire rendu en dernière instance par le souverain, source de toute justice, etc.), découlent de son pouvoir formel de dire le droit.

Un siècle plus tard, **Thomas Hobbes** (1588-1679) décrit dans son *Léviathan* (1651) l'État comme une **construction artificielle, une personne abstraite ou morale, créée de toutes pièces par les hommes pour assurer leur conservation**. Marqué par le traumatisme de la guerre civile qui a vu l'élite parlementaire britannique déposer et condamner à mort le roi Charles I^{er} en 1649, Hobbes analyse « *la condition du genre humain à l'état de nature [comme] une guerre de chacun contre chacun. [...] Dans une telle situation, il n'y a pas de place pour aucune entreprise [...] ni arts ni lettres, pas de société, et, ce qui est pire que tout, il règne une peur permanente, un danger de mort violente. [...] Là où n'existe aucune puissance commune, il n'y a pas de loi ; là où il n'y a pas de loi, rien n'est injuste ; [de même] qu'il n'y a ni propriété, ni pouvoir, ni distinction du tien et du mien* » (I, 13). **Face à cet état de nature, la construction de l'État vise à réaliser l'unité de la multitude dans la personne du souverain**. « *Ce grand Leviathan appelé État [...] n'est autre chose qu'un homme artificiel* », conçu « *pour la défense et la protection* » « *de l'homme naturel* ». « *En lui, la souveraineté est une âme artificielle, car elle donne vie et mouvement au corps tout entier ; les magistrats et les autres officiers judiciaires et d'exécution sont des articulations artificielles [...] ; la salus populi (sécurité du peuple) est son affaire [...] ; l'équité et les lois sont une raison et une volonté artificielles ; la concorde est sa santé, la sédition sa maladie et la guerre civile sa mort* ».

À la base de cette construction de l'État, il y a un contrat passé entre les individus avec l'idée que chacun doit abandonner la liberté naturelle de se mouvoir (c'est-à-dire son droit naturel) au profit d'un pouvoir souverain. **La logique de ce contrat repose sur le principe de représentation** (décrit au chapitre 16 du *Léviathan*), qui constitue aujourd'hui encore l'architecture de référence de la pensée politique moderne. C'est par la représentation, entendue comme une **opération d'autorisation**, que se fonde l'État chez Hobbes. Il s'agit d'une fiction par laquelle un auteur (*author*) autorise (*authorize*) un acteur (*actor*) à agir (*to act*) en son nom et pour son compte, faisant ainsi de l'acteur une personne – au sens grec de l'acteur qui sur scène « tient le rôle d'un autre ». Le contrat de la multitude d'individus, désireux d'assurer leur sécurité, consiste en un accord sur la personne – tous s'accordent pour accepter de considérer celui qui aura été désigné comme une personne qu'ils autoriseront à agir et parler en leur nom et pour leur compte. Nulle idée de contrainte ici, mais seulement de la légitimité – ou pour le dire dans les mots classiques de la pensée politique, de l'autorité (au sens *auctoritas*). Autoriser le souverain, revient à faire

36. « *Tout ainsi que le maître pilote doit avoir en sa main le gouvernail pour le tourner à sa direction : autrement le navire seroit plutôt péri, qu'on n'auroit pris l'advis de ceux qu'il porte* ». (I, 8, p. 204).

37. Un siècle avant Hobbes (*Lév.*, chap. 18, p. 187), Bodin affirme en effet que « si par hasard on s'imagine pouvoir partager l'exercice de la souveraineté, le conflit sera tel il faudra toujours en venir aux armes, jusques à ce que la souveraineté demeure à un Prince, ou à la moindre partie du peuple, ou à tout le peuple » (II, 1, p. 26).

de lui une autorité³⁸. Hobbes renverse la pensée classique : l'autorité n'est plus un principe transcendant, mais **un principe contractuel**. Par l'intermédiaire de ce principe de représentation, le contrat fondateur de l'État moderne contient et réalise deux opérations en une : il contribue à l'unité de l'État et désigne la personne titulaire du pouvoir souverain.

En dépit de la consolidation théorique de la notion de souveraineté comme fondement de l'État nation par Bodin et Hobbes, **une controverse continue néanmoins d'opposer tenants d'un exercice absolutiste du pouvoir et tenants d'une forme de « souveraineté populaire »** inspirée des penseurs calvinistes (tels que François Hotman, Théodore de Bèze³⁹, Hugo Grotius ou Johannes Althusius). Là où Bodin et Hobbes cherchent à faire l'unité par la puissance souveraine de l'État, ces penseurs contestent la vision descendante d'une souveraineté appartenant au prince qui l'exerce sur ses sujets au profit d'une vision plus ascendante, dans laquelle le peuple ne fait que déléguer l'exercice de la souveraineté au prince, tout en conservant le droit de le contrôler, voire de le déposer (ainsi que le firent les Provinces-Unies en prononçant la déchéance de Philippe II) voire, comme pour l'Allemand **Johannes Althusius** (1563-1638), au profit d'une vision pré-fédéraliste de la souveraineté, partant du noyau familial et des corporations pour remonter par étapes aux villes, aux États et à l'Empire⁴⁰ (cf. *Politica methodice digesta*, 1603).

En Angleterre, **la Glorieuse Révolution de 1688 et le Bill of Rights de 1689** aboutirent à la victoire du Parlement, converti à la logique moderne de la souveraineté législative, sur la dynastie des Stuart. En somme, « *lorsque les premiers rois Stuarts (Jacques I^{er}, 1603-1625 ; Charles I^{er}, 1625-1649) crurent que leur titre était celui d'un prince absolu, ils ne parvinrent ainsi qu'à aviver les prétentions du Parlement à l'exercice de la souveraineté. Avec le Bill of Rights de 1689, la maxime du 'roi en Parlement' devenait la formule d'un partage de la souveraineté, puisque les deux chambres participaient à égalité avec le roi à la création des règles les plus élevées : les lois. Ce pouvoir faisait des chambres d'indispensables partenaires du monarque dans le jeu du gouvernement* »⁴¹.

En France, alors même que la monarchie absolue avait trouvé dans les thèses de Bodin un terreau théorique fertile, **les Parlements revendiquèrent au XVIII^e siècle l'exercice d'une forme de contrôle sur la souveraineté du roi** afin de s'assurer du respect des lois et coutumes traditionnelles du royaume, rassemblées sous le nom de *droits de la Nation*, dont ils s'estimaient dépositaires. À partir de 1715, date du compromis politique passé entre le Régent et le Parlement de Paris avec le

38. À noter que la traduction française de G. Mairet (Paris, Gallimard, 2000) ne retranscrit pas ce jeu de mot de l'anglais puisqu'il traduit le mot *authority* par pouvoir. Les commentaires les plus autorisés tendent à lui préférer la traduction de F. Tricaud (Paris, Sirey, 1971).

39. Les huguenots français, François Hotman (*Franco-Gallia*, 1573) et Théodore de Bèze (*Vindiciae contra tyrannos*, 1580), subordonnent la royauté au peuple, c'est-à-dire à une société structurée unie dans et par les assemblées d'États, vis-à-vis de laquelle le Roi n'est qu'un usufruitier ou encore un gardien au sens du droit romain.

40. *Introduction à la « Politica methodice digesta » de Johannes Althusius*, Gaëlle Demelelemestre, coll. Humanités, 2012.

41. D. Baranger, « Chapitre III. Figures du gouvernement légitime », in *Id.*, *Le droit constitutionnel*, op. cit., pp. 95-124.

rétablissement du droit de remontrance, « l'acte d'enregistrement cesse [...] d'être une simple opération de régularité formelle, de publication de la loi, pour devenir une opération intellectuelle de vérification de son contenu au cours de laquelle les juges interprètent la volonté royale [et] 'la compare aux lois anciennes et fondamentales'. [...] La perfection juridique ne naît plus exclusivement de la sanction royale, mais de la collaboration entre les deux autorités. En réclamant ainsi un pouvoir de consentement, d'approbation ou d'acceptation, ils ne veulent rien moins que le partage du pouvoir législatif, la codécision, et donc la fin de l'absolutisme royal »⁴². Le marquis d'Argenson résume les prétentions de ces parlementaires en ce sens : « la Nation est au-dessus des rois comme l'église universelle au-dessus du pape »⁴³. D'aucuns y voient à l'inverse une posture défensive de la part de cours s'estimant souveraines. De son côté, le pouvoir monarchique, appuyé sur les écrits de Bodin, met en avant l'idée d'une « constitution monarchique » en vertu de laquelle le roi se veut seul dépositaire de la souveraineté, comme l'exprime Louis XV lors de la célèbre séance de la « Flagellation » au Parlement de Paris, le 3 mars 1766 : « c'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine, dont le caractère propre est l'esprit de conseil, de justice et de raison ; [...] l'ordre public tout entier émane de moi et [...] les droits et les intérêts de la Nation, dont on ose faire un corps séparé du Monarque, sont nécessairement unis avec les miens et ne reposent qu'en mes mains. ». Pour Malesherbes : « un Roi de France est un souverain à qui de son aveu tout n'est pas permis mais à qui tout est possible » (1774)⁴⁴.

b) De la paix d'Augsbourg aux traités de Westphalie : l'organisation de l'Europe autour d'États souverains

Dans une Europe qui se déchire dans les guerres de religion, les juristes des XVI^e et XVII^e siècles établissent la notion de souveraineté du prince comme le fondement de l'État moderne.

Le Saint-Empire romain germanique est le premier à se diviser autour de la question religieuse après l'affichage des 95 thèses de Luther à Wittenberg (Saxe) en 1517. La Réforme de Luther apparaît très vite comme une « contestation du pouvoir impérial en matière religieuse »⁴⁵. En 1521, la dispute exposée par Luther trouve un écho politique : convoqué par Charles Quint devant la Diète de Worms, Luther refuse de se rétracter et est mis « au ban de l'Empire » quelques mois après. Malgré cette mesure, protégé notamment par l'Électeur de Saxe, Luther continue ses publications et ses idées se répandent dans l'Empire et au-delà, provoquant une profonde crise qui, de religieuse, devient rapidement politique puis militaire, la querelle religieuse entraînant des troubles sociaux puis des conflits militaires ouverts entre princes catholiques et protestants, tournant à la guerre civile en Allemagne.

42. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., pp. 74-75.

43. *Journal et Mémoire du marquis d'Argenson*, éd. J. B. Rathery, t. 8, Paris, Société de l'Histoire de France, 1866, p. 153 [nov. 1753]. Cité par O. Beaud, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État », *Jus Politicum*, n° 3, 2009.

44. Cité par J. M. Félix, « Nécessité et obéissance : Le Parlement de Paris et la critique de la raison d'État, 1741-1763 », in A. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII^e siècle. L'invention d'un discours politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 39.

45. C. Gantet, C. Lebeau, *Le Saint-Empire : 1500-1800*, éd. Armand Colin, 2018, p. 24.

En 1555, l'Empereur Charles Quint décide de convoquer les Princes à Augsbourg pour tenter de mettre fin aux affrontements. En septembre, la Diète réunie s'accorde sur un texte qui consacre la division religieuse du Saint-Empire autour du **principe *cujus regio, ejus religio*** (« tel prince, telle religion »), qui reconnaît pour chaque prince du Saint-Empire la prérogative d'établir, pour lui et pour ses sujets, la religion qu'il désire. **C'est la « Paix dite de Augsbourg », première étape d'une organisation de l'Europe autour de la souveraineté des États**, au détriment des structures surplombantes qu'étaient l'Église et l'Empire. La guerre civile se rallume toutefois dans l'Empire lorsque le nouvel empereur Ferdinand II tente de remettre en cause à son profit et à celui de l'Église l'équilibre issu de la paix d'Augsbourg, conduisant à la guerre de Trente Ans, qui va s'étendre progressivement à toute l'Europe (1618-1648), et faire plusieurs millions de victimes. **Signés en 1648, les traités de Münster et d'Osnabrück dits « traités de Westphalie », dessinent les nouvelles frontières européennes⁴⁶ et établissent surtout un nouvel ordre européen fondé sur la souveraineté des États**, notamment en matière religieuse (confirmation du « *cujus regio, ejus religio* »).

Inspirés des travaux du néerlandais Hugo Grotius (1583-1645) qui prône l'existence d'un droit international (dans *Le Droit de la guerre et de la paix* paru en 1625), les traités de Westphalie posent les fondements du droit international moderne. Ils conduisent à la reconnaissance et à l'émergence de l'État en tant qu'acteur souverain des relations internationales, à travers l'affirmation des concepts d'inviolabilité de souveraineté et des bases de la non-ingérence. Ils visent à la négociation d'accords internationaux afin de régler les conflits entre les États, ainsi qu'à la construction d'un droit de la guerre et de la paix. L'affirmation du principe de discrimination dans le *jus in bello* tend ainsi, par exemple, à distinguer les combattants des civils.

Promouvant le principe d'équilibre des puissances par la formation d'alliances, le « système westphalien » a permis de contribuer à une relative stabilité de l'Europe tout au long des XVII^e et XVIII^e siècles – qui n'a toutefois pas empêché de nombreuses guerres entre les princes – stabilité remise en cause par les bouleversements issus de la Révolution française puis de l'Empire mais que le congrès de Vienne s'efforce de restaurer en 1815.

1.1.1.3. En France, la souveraineté devient nationale en 1789

Alors que la souveraineté est pleinement admise à la fin du XVIII^e siècle comme le concept fondateur de l'État moderne et structure l'organisation de l'Europe autour d'États souverains, elle devient nationale en France en 1789, lorsque s'opère son transfert du roi à la Nation. S'ouvre alors une période où les débats sur la souveraineté vont moins porter sur la souveraineté *de* l'État que sur la souveraineté *dans*

46. Reconnaissance *de jure* de l'indépendance des Provinces-Unies des Pays-Bas et de la Confédération helvétique, éclatement du Saint-Empire en quelques 350 États souverains, attribution de la Haute Alsace à la France et de la Poméranie à la Suède, etc. Le conflit se prolonge en réalité jusqu'en 1659 entre la France et l'Espagne, qui doit accepter le traité des Pyrénées, actant notamment le mariage du roi Louis XIV avec sa cousine l'infante Marie-Thérèse et la cession de plusieurs provinces à la France (Artois et Roussillon notamment).

l'État, c'est-à-dire sur le point de savoir **qui en est le titulaire et comment il exerce sa souveraineté**.

a) L'État tire désormais sa légitimité de la souveraineté nationale

À la suite des révolutions américaine et surtout française, la notion de souveraineté connaît un **renouveau conceptuel majeur**. Après avoir permis la formation de l'État moderne en unifiant entre les mains du souverain la puissance de dire la loi, la souveraineté devient un **instrument de légitimation de l'État placé au service de la Nation**⁴⁷. Elle acquiert une **assise démocratique** et se détache de la transcendance divine : de descendante (de Dieu vers le roi), elle devient ascendante (du peuple constitué en Nation *via* ses représentants), en acquérant au passage la maîtrise du pouvoir constituant.

■ *La Révolution française opère un transfert de souveraineté du Roi à la Nation, jetant les bases conceptuelles des systèmes démocratiques*

L'année 1789 marque une rupture dans l'histoire de la souveraineté. Alors que les États généraux n'avaient pas été convoqués depuis 1614, leur réunion le 5 mai 1789 ouvre un processus qui conduit les États à se constituer en « Assemblée nationale » pour doter le royaume d'une constitution, balayant les antiques « lois fondamentales du royaume » pourtant considérées jusqu'alors intouchables, fût-ce par le roi lui-même. Ce faisant, les députés non seulement opèrent un transfert de la souveraineté du roi vers la Nation, dont ils sont les représentants élus, mais établissent en réalité une forme nouvelle de souveraineté puisque, dans l'exercice du pouvoir constituant, elle ne connaît aucune autre limite que celle qu'elle se pose à elle-même.

Alors que les États généraux ne pouvaient se réunir que sur convocation du Roi et ne représentaient pas la Nation mais de grandes catégories sociales délibérant de manière isolée (vote par ordre), l'Assemblée nationale s'exprime désormais au nom et pour **la Nation**, définie comme un « être collectif et indivisible, distinct des individus qui le composent »⁴⁸, c'est-à-dire **une entité abstraite** porteuse d'une unité historique (succession des générations) et morale (vouloir vivre ensemble). Abstraite aussi car porteuse d'un projet qui serait le cheminement vers le meilleur ordre politique possible.

Le 4 août, l'Assemblée abolit les privilèges et décrète que la Constitution sera précédée d'une déclaration des droits. Le texte, qui comprend un préambule rédigé par Mirabeau et Mounier énonçant l'existence de « *droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme* » et 17 articles, est adopté, article par article, du 20 au 26 août 1789. **La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre, à son article 3, le principe de la souveraineté nationale** : « *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ».

47. On retrouve ici « la dualité de la souveraineté moderne qui est partagée entre la puissance publique (monopole de commandement / sujétion des individus) et la *légitimation démo-libérale* (monopole de la Constitution) », cf. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., p. 25.

48. P. Pactet, *Les institutions françaises*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1979, p. 88, citant R. Carré de Malberg.

Ainsi, se trouve affirmé un principe de souveraineté démocratique comme source du pouvoir souverain.

■ **Le peuple souverain dispose du pouvoir constituant**

La Nation – ou le peuple, « les deux expressions [étant] jusqu'en 1791 parfaitement synonymes »⁴⁹ –, ne pouvant, à la différence du Roi, gouverner seule, elle doit se doter d'une constitution pour organiser son autorité. « [Le] principe structurant [de l'État] n'est [alors] plus la loi du Prince, mais la Constitution qui est l'acte exprimant la souveraineté de l'État et du peuple. »⁵⁰.

Les Révolutionnaires de 1789 puisent dans les théories du contrat social affirmées au siècle précédent par John Locke et développées quelques décennies plus tôt par Jean-Jacques Rousseau leur souci d'asseoir la souveraineté de la Nation dans un acte constituant.

Auteur des *Deux Traités du Gouvernement civil* (1690), écrits au lendemain de la Glorieuse Révolution (1688-1689), **John Locke** (1632-1704) analyse le contrat social comme un moyen de garantir les droits naturels, et notamment la propriété individuelle, dont disposent les hommes dans l'état de nature⁵¹. Le pouvoir politique tire dès lors sa légitimité de l'abandon, librement consenti, du pouvoir de punir, détenu par chacun, entre les mains du gouvernement. Ce consentement, qui se nourrit de la confiance du peuple envers les gouvernants, n'est toutefois pas irréversible. Si ce dernier constate en effet, selon une approche empirique (héritée de la philosophie de Hume) que ses droits naturels ont été violés, il pourra leur retirer sa confiance et la délégation qu'il leur a accordée. Ainsi, le peuple dispose-t-il du pouvoir souverain d'établir ou de rétablir les lois fondamentales qu'il s'est lui-même données⁵².

Poursuivant les réflexions de John Locke, **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778) voit dans le *Contrat social* (1762) « une forme d'association [de nature à défend[r]e et protège[r] [...] la personne et les biens de chaque associé, [...] par laquelle chacun, s'unissant à tous [...], reste aussi libre qu'auparavant » (I, 4). En renonçant aux intérêts particuliers au bénéfice de la volonté générale, chaque citoyen participe à l'autorité souveraine et « est dépositaire [d'une] partie de la souveraineté ». Toute la force

49. M. Troper, « Chapitre XVIII. Le titulaire de la souveraineté », in *Le droit, la théorie du droit, l'État*, PUF, 2001, p. 304.

50. *Ibid.*

51. « 124. Ainsi, la fin essentielle que poursuivent des hommes qui s'unissent pour former une république, et qui se soumettent à un gouvernement, c'est la préservation de leur propriété. Or, bien des choses manquent dans l'état de nature pour atteindre cette fin ».

52. « § 149. Le pouvoir législatif ayant été confié, afin que ceux qui l'administraient agissent pour certaines fins, le peuple [...] se réserve toujours le pouvoir souverain d'abolir le gouvernement ou de le changer, lorsqu'il voit que les conducteurs, en qui il avait mis tant de confiance, agissent d'une manière contraire à la fin pour laquelle ils avaient été revêtus d'autorité. [...] Ainsi, le peuple garde toujours le pouvoir souverain de se délivrer des entreprises de toutes sortes de personnes, même de ses législateurs, s'ils venaient à être assez fous ou assez méchants, pour former des desseins contre les libertés et les propriétés des sujets. [...] De sorte que le peuple doit être considéré, à cet égard, comme ayant toujours le pouvoir souverain, mais non toutefois comme exerçant toujours ce pouvoir ; car, il ne l'exerce pas, tandis que la forme de gouvernement qu'il a établie subsiste ; c'est seulement lorsqu'elle est renversée par l'infraction des lois fondamentales sur lesquelles elle était appuyée ».

du contrat découle dès lors de la souveraineté du peuple qui est « *inaliénable* »⁵³, « *indivisible* »⁵⁴, « *toujours droite* »⁵⁵ et limite son pouvoir d'action à des considérations générales⁵⁶.

À la même période, **Emer de Vattel** (1714-1796), dont le *Droit des gens* paru en 1758 pose les bases du droit international, définit les « *Nations ou États [comme] des Corps politiques, des Sociétés d'hommes unis ensemble [où] il est nécessaire qu'[ils] établisse[nt] une autorité publique pour ordonner et diriger ce que chacun doit faire [...]. Cette Autorité politique est la souveraineté* »⁵⁷. Vattel donne à la Nation, et à elle seule – le législateur n'ayant pas cette autorité⁵⁸, le pouvoir de se doter d'une Constitution pour déterminer la manière dont cette souveraineté doit s'exercer⁵⁹.

On retrouve trace de ces théories du contrat social dans l'œuvre des « Pères fondateurs » de la **Révolution américaine**. Ainsi, la Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 relève-t-elle, en son article 2, que « *tous les pouvoirs résident dans le peuple et en dérivent* ». De même, Thomas Paine, dont on connaît la proximité ultérieure avec les révolutionnaires français, affirme, quelques années plus tard, qu'« *[u]ne constitution est une chose antérieure au gouvernement ; et un gouvernement est seulement la créature d'une constitution. La constitution d'un pays n'est pas l'acte de son gouvernement, mais du peuple constituant un gouvernement* »⁶⁰.

Sieyès, auquel on prête « l'invention de la constitution moderne »⁶¹, reprend à son compte cette distinction entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués, et donne à la constitution une double dimension : celle d'organiser le pouvoir et celle de le limiter pour protéger la souveraineté de la Nation contre les gouvernants⁶². Dès 1789, il précise : « La Constitution embrasse à la fois : la formation et l'organisation intérieures des différents pouvoirs publics, leur correspondance nécessaire et leur indépendance réciproque, enfin, les précautions politiques dont il est sage de les

53. Si le peuple souverain « *promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple ; à l'instant qu'il y a un maître, il n'y a plus de Souverain, et dès lors le Corps politique est détruit* » (II, 1).

54. « *toutes les fois qu'on croit voir la souveraineté partagée, on se trompe* » (II, 2).

55. « *la volonté générale est toujours droite & tend toujours à l'utilité publique* » (II, 3).

56. Le souverain ne peut agir que sur les cas généraux et doit laisser les faits ou les droits particuliers à l'exécutif : « *par la nature du pacte, tout acte de souveraineté [...] oblige ou favorise également tous les Citoyens, en sorte que le Souverain connaît seulement le corps de la nation et ne distingue aucun de ceux qui la composent* ». C'est là que se rencontre la limite du pouvoir souverain. En effet, « *tout absolu, tout sacré, tout inviolable qu'il est, ne passe ni ne peut passer les bornes des conventions générales* ».

57. E. de Vattel, *Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverain*, Londres, puis Leyde, 1758.

58. « *C'est de la constitution que ces législateurs tiennent leur pouvoir, comment pourraient-ils la changer, sans détruire le fondement de leur autorité* ». Ibid., I, 3, § 27, p. 168.

59. « *Il est donc manifeste que la Nation est en plein droit de former elle-même sa Constitution, de la maintenir, de la perfectionner et de régler à sa volonté tout ce qui concerne le Gouvernement, sans que personne puisse avec justice l'en empêcher. Le Gouvernement n'est établi que pour la Nation* ». Ibid., I, 3, § 31, p. 168.

60. « *A constitution is a thing antecedent to a government and a government is only the creature of a constitution. The constitution of a country is not the act of its government, but of the people constituting a government* », voir "The Rights of Man", 1781, in T. Paine, *Writings*, éd. Moncure, New York, Daniel Conway, 1902, p. 309.

61. P. Pasquino, *Sieyès ou l'invention de la constitution moderne*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 324.

62. O. Beaud, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État », art. cité, p. 26 et 29.

entourer, afin que toujours utiles, ils ne puissent jamais se rendre dangereux. Tel est le vrai sens du mot Constitution [...] Ce n'est point la Nation que l'on constitue, c'est son établissement politique. La Nation est l'ensemble des associés, tous gouvernés, tous soumis à la Loi, ouvrage de leurs volontés, tous égaux en droits, et libres dans leur communication, et dans leurs engagements respectifs. Les Gouvernants, au contraire, forment, sous ce seul rapport, un Corps politique de création sociale. Or, tout Corps a besoin d'être organisé, limité et par conséquent d'être constitué. »⁶³. Trois principes régissent, selon lui, les **pouvoirs de la Nation**. À la différence du monarque absolu qui tire son pouvoir de Dieu mais ne peut toucher « aux lois fondamentales du royaume », la Nation, qui préexiste à l'État, dispose du pouvoir souverain de se doter d'une Constitution ou de s'en défaire pour en adopter une autre⁶⁴. Ne pouvant gouverner directement, elle organise un mode de gouvernement représentatif dans lequel les gouvernants ne sont pas souverains mais « n'exerce[nt] la puissance de l'État que sur la base d'une habilitation »⁶⁵. Enfin, soucieuse de se protéger de toute dérive des gouvernants, la Nation organise le pouvoir de manière à le limiter. Ainsi que le prescrit l'article 16 de la Déclaration 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.* » Quelques années plus tard, l'épisode de la Terreur convaincra Sieyès de la nécessité de fixer une limite à l'exercice de la souveraineté, face aux dangers d'un « *culte de la souveraineté comme puissance illimitée, finalement génératrice d'une 'Ré-totale' au lieu d'une République* »⁶⁶. On retrouve ici l'idée (d'inspiration rousseauiste) selon laquelle des droits naturels, imprescriptibles, sacrés et universels préexistent et demeurent au-delà de l'organisation des pouvoirs par le pouvoir constituant – une idée consacrée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais aussi dans le *Bill of Rights* américain.

Ainsi, l'année 1789 marque-t-elle un tournant important dans l'histoire de la souveraineté : son titulaire n'est plus le monarque de droit divin doté de la puissance de dire le droit mais la Nation, qui préexiste en principe à l'État et dispose du pouvoir constituant, c'est-à-dire de la capacité d'organiser le pouvoir et de le limiter. Ce faisant, la Révolution française jette les fondations de l'assise démocratique de la souveraineté et du cadre constitutionnel libéral qui perdure encore aujourd'hui.

b) L'émergence progressive d'un exercice partagé de la souveraineté

L'héritage révolutionnaire se manifeste aussi dans l'évolution des conditions d'exercice de la souveraineté, dont il souligne le nécessaire partage entre les corps constitués.

En premier lieu, le régime libéral assume la séparation des pouvoirs et la primauté de la fonction législative sur les autres fonctions.

63. *Préliminaire de la Constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme & du Citoyen*, in Sieyès, *Essai sur les privilèges et autres textes*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 82-83.

64. « *En tant que législateur souverain, c'est-à-dire pleinement libre, le peuple a épuisé son pouvoir en adoptant la constitution. S'il revient sur la scène, ce sera pour adopter une nouvelle constitution* », voir D. Baranger, « Chapitre II. La souveraineté et l'État », in *Id.*, *Le droit constitutionnel*, op. cit., pp. 34-51.

65. *Idem*.

66. L. Jaume, « Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation », *Droits*, vol. 2, n° 36, 2002, p. 121.

S'efforçant d'accommoder l'idée d'une souveraineté « une et indivisible » défendue par Bodin et Hobbes avec la recherche d'un régime favorisant la liberté et l'égalité, **les révolutions française et américaine cherchent à organiser une séparation des pouvoirs**, inspirée de Montesquieu⁶⁷ et Locke. Elles justifient « *d'un exercice divisé de la souveraineté [...] au nom de la limitation du pouvoir nécessaire pour garantir la liberté individuelle* »⁶⁸. Il s'agit concrètement d'opérer une distribution des pouvoirs de sorte que, selon la célèbre formule de Montesquieu, « *par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir* » (*De l'esprit des lois*, 1748, Livre IX, chapitre IV).

Les difficultés pratiques de la conciliation de ces deux concepts, relevées par une partie de la doctrine⁶⁹, soulignent **la contradiction, au moins apparente, entre l'idée d'une souveraineté indivisible et la nécessité d'un équilibre et donc d'une forme de division des pouvoirs**. Le cadre constitutionnel libéral n'envisage en réalité que leur conciliation, dans la mesure où « *[la] division des pouvoirs n'a jamais signifié un morcellement de la souveraineté-puissance publique. Au contraire, elle supposait l'existence préalable de l'unicité et de l'indivisibilité de la puissance publique. On devrait donc ajouter que la souveraineté, au sens étatique d'indivisibilité de la puissance publique, est la condition même de la séparation des pouvoirs et de la limitation du pouvoir, car avant d'être divisé ou limité ce même pouvoir a besoin d'exister.* »⁷⁰ Le même type d'approches prévaut aux États-Unis, où les rédacteurs de la constitution de 1787, hantés par le spectre de la monarchie, assument de limiter la souveraineté de l'État en une multitude de poids et contrepoids pour protéger la souveraineté du peuple. Dans une lettre du 24 octobre 1787 à Thomas Jefferson, James Madison affirmait ainsi : « *Le grand objet du gouvernement est de modifier la souveraineté de telle manière qu'elle soit suffisamment neutre entre les différentes parties de la société pour empêcher une partie de subvertir les droits d'une autre, et en même temps suffisamment contrôlée elle-même pour qu'elle ne puisse composer un intérêt contraire à celui de la société tout entière* »⁷¹. C'est pourquoi l'organisation

67. Montesquieu, *De L'Esprit des lois*, ... : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive et la puissance de juger... Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des nobles ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger des crimes ou les différends des particuliers ».

68. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., p. 137.

69. M. Troper, « Chapitre XIV. Actualité de la séparation des pouvoirs », in *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994 : « Comment concevoir en effet que la souveraineté puisse être ainsi divisée en trois pouvoirs distincts ? Ou bien la division est impossible et l'unité de la souveraineté subsiste ou bien elle est possible et la souveraineté est détruite. Toute tentative de conciliation entre les deux principes ne peut que sombrer dans une mauvaise métaphysique ». En ce sens, « Duguit ironisait sur la conciliation tentée en 1791, dans laquelle il voyait une résurgence du dogme de la Sainte Trinité. De même que la théologie catholique conçoit un Dieu unique en trois personnes, de même les adeptes de la séparation de pouvoirs doivent imaginer un souverain unique en trois pouvoirs (*La séparation des pouvoirs de l'Assemblée nationale de 1789*, Paris, 1899) ».

70. O. Beaud, *Ibid.*

71. Cité dans O. Tourneux, « Les Federalist Papers », in *La souveraineté à l'ère du néolibéralisme*, Classique Garnier, Paris, 2022, p. 286.

des pouvoirs doit garantir, au niveau fédéral comme au niveau fédéré, leur démultiplication et leur séparation, ainsi que le prescrit Madison⁷².

Une autre « donnée fondamentale de la grammaire du droit public de la Révolution française [est d'assumer] l'existence d'une hiérarchie des fonctions étatiques »⁷³, partant de la représentation métaphorique de **l'État comme un corps**, dans lequel la tête, le pouvoir législatif, commande et, le bras, le pouvoir exécutif, ne fait qu'accomplir les actes matériels exigés par cette volonté. Le juge se présente quant à lui comme la « *bouche de la loi* » (Montesquieu). Ainsi que le relève Raymond Carré de Malberg, « *[i]l est indispensable qu'il y ait dans l'État un « centre » unique de volonté, c'est-à-dire un organe supérieur, dont le rôle sera prépondérant, soit en ce sens que cet organe aura la puissance d'imposer, d'une façon initiale, sa volonté aux autres autorités étatiques, soit, au moins, en ce sens que rien ne pourra se faire sans le concours de sa libre volonté. À cette condition seulement, l'unité de l'État se trouvera maintenue : elle serait ruinée, s'il coexistait en lui deux centres principaux, deux volontés différentes et égales.* »⁷⁴.

En deuxième lieu, l'exercice de la souveraineté nationale suppose l'expression de la Nation. À la différence de Rousseau qui défend le principe d'une souveraineté populaire fondée sur le suffrage universel et la participation directe des citoyens à la formation de la volonté générale, Sieyès élabore dans *Qu'est-ce que le Tiers État ?* (1789) une théorie de la souveraineté fondée sur le gouvernement représentatif. Pour Sieyès, les citoyens, « *qui doivent obéir à la loi, [...] doivent aussi concourir à la faire en donnant leur confiance à quelques-uns d'entre eux* ». Le mandat dévolu à ces représentants n'est pas impératif, mais représentatif ; chaque élu représente la Nation tout entière, qui est seule souveraine.

Enfin, conscients du risque de contrariété possible entre le pouvoir constituant, qui exprime la souveraineté du peuple, et le pouvoir constitué, qui s'exprime par la voie de ses représentants, les penseurs libéraux des Révolutions française et américaine suggèrent, dès cette époque, **la mise en place d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois.**

Dès 1787, Alexander Hamilton affirme ainsi dans *Le Fédéraliste* qu'« *[i]l n'est pas de proposition plus évidemment vraie que tout acte d'une autorité déléguée, contraire aux termes de la commission en vertu de laquelle elle est exercée, est nul. Donc, nul acte législatif, contraire à la Constitution, ne peut être valable. Nier cela serait affirmer que le délégué est supérieur à son commettant, [...] que les représentants du peuple sont supérieurs au peuple lui-même. [...] On ne peut guère supposer que la Constitution entende donner aux représentants du peuple le droit de substituer leur volonté à celle de leurs commettants. [...] Une constitution est, en fait, et doit*

72. « Dans la république composée de l'Amérique, le pouvoir remis par le peuple est d'abord divisé en deux gouvernements distincts, et ensuite la portion allouée à chacun est divisée en départements distincts et séparés. De là résulte une double sécurité pour les droits du peuple. Les différents gouvernements se contrôleront l'un l'autre, et en même temps chacun se contrôlera par lui-même. [...] C'est la division et l'agencement des intérêts distincts et opposés qui permet de créer un gouvernement libre. », *Federalist Papers*, n° 51 (1788).

73. M. Lahmer, « Le moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum* n° 12.

74. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920 et 1922, rééd. Dalloz, « Bibliothèque Dalloz », 2004, T. II, p. 56.

être regardée par les juges comme une loi fondamentale. Dès lors, c'est à eux qu'il appartient d'en déterminer le sens, aussi bien que le sens de toute loi particulière émanant du corps législatif. S'il se trouve entre les deux une contradiction absolue, la Constitution doit être préférée à la loi, l'intention du peuple à l'intention des agents. Cette conclusion ne suppose nullement une supériorité du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. Elle suppose seulement que le pouvoir du peuple est supérieur à tous les deux, et que, lorsque la volonté de la législature, exprimée dans ses lois, est en opposition avec celle du peuple, déclarée dans la Constitution, c'est à la dernière plutôt qu'aux premières que les juges doivent obéir. »⁷⁵

Reprenant à son compte ces principes, Sieyès suggère au lendemain de la Terreur qu'un « jury constitutionnaire » soit mis en place afin d'assumer les fonctions de gardien de la Constitution. « *Les représentants ordinaires du peuple, c'est-à-dire ceux qui sont chargés de la législation ordinaire, ne [sauraient en effet] sans contradiction et sans absurdité toucher à la Constitution ; [...] ils doivent obéir aux règles juridiques et à leur hiérarchie, c'est-à-dire à la Constitution en dernier recours* » (discours à la Convention du 2 thermidor an III). Il appartient dès lors à l'instance chargée de ce contrôle de constitutionnalité de s'assurer que les pouvoirs constitués ne portent pas atteinte aux « *conditions de délégation* » en vertu desquelles le pouvoir souverain les a institués.

Facilité par la structure fédérale (qui suppose que le pouvoir de l'État fédéral n'empiète pas sur celui des États fédérés et vice-versa), c'est aux États-Unis que ce contrôle de constitutionnalité de la loi va se développer en premier, à l'occasion de l'arrêt **Marbury v. Madison** (1803) : à cette occasion, le *chief justice* Marshall souligne la nécessaire supériorité de la Constitution par rapport aux pouvoirs constitués, y compris le pouvoir législatif⁷⁶, auquel fait écho, près de deux siècles plus tard, l'*obiter dictum* par lequel le Conseil constitutionnel affirme que « *L'un des buts [du contrôle de constitutionnalité est précisément] de permettre à la loi votée, qui n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution, d'être sans retard amendée à cette fin* » (décision n° 85-197 du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie cons. 27). Marquant une inflexion notable avec le légicentrisme qui avait

75. A. Hamilton, *Le Fédéraliste*, 1787, n° LXXVIII, Economica, 1988, p. 644 – cité par A.-M. Le Pourhiert, « L'articulation entre démocratie directe et démocratie représentative », lors de la Conférence académique qui s'est tenue les 26 et 28 septembre 2019 à Luxembourg sur « Res Publica et Parlement : Quelles représentations pour quelles démocraties ? ».

76. « *Cette antériorité de la constitution par rapport au gouvernement et son imputation au peuple signifient que les seuls pouvoirs dignes d'exister dans une démocratie constitutionnelle sont des pouvoirs constitués : l'expression de loi fondamentale acquit le sens spécifiquement juridique de loi suprême et fut accolée à l'idée de constitution* », voir O. Beaud, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État », *Jus Politicum*, 2009, n° 3, p. 24.

prévalu sous les III^e et IV^e Républiques⁷⁷, le Conseil Constitutionnel s'affirme ainsi comme « *un représentant du peuple-constituant* »⁷⁸.

Telles sont donc les conditions d'exercice de la souveraineté nationale qui gouvernent depuis plus de deux siècles le cadre constitutionnel libéral hérité des Révolutions française et américaine. Si l'on verra, au point 1.1.2, que ce régime libéral a connu un certain succès, la notion de souveraineté n'en reste toutefois pas moins débattue à l'époque contemporaine.

1.1.1.4. Les débats conceptuels autour de la notion de souveraineté à l'époque contemporaine

Plusieurs courants de pensée déniaient à la souveraineté le caractère central que lui ont conféré les époques moderne et révolutionnaire. Certains la percevaient comme un frein à des approches plus universalistes de la société ; d'autres y voient un concept dépassé pour définir les nouvelles finalités de l'État ; d'autres enfin un concept questionné par des formes différentes de domination sociale.

a) Souveraineté et universalisme

Nombre de penseurs d'inspiration universaliste voient dans la souveraineté un frein au développement d'une approche sociale et universelle de la société.

Précurseur du mouvement socialiste français du XIX^e siècle, le comte de **Saint-Simon** (1760-1825) fait reposer le développement de la société humaine sur le progrès technique⁷⁹ et se fait le **promoteur de l'idée de souveraineté supranationale au niveau européen** : en 1814, il publie *De la réorganisation de la Société Européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples d'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale*, ouvrage dans lequel l'influence du modèle de la Constitution américaine de 1787 est certaine. Saint-Simon

77. L. Favoreu, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2005, pp. 3-8. : « *La loi étant considérée comme l'expression de la volonté générale, on en déduisait qu'aucune autorité, qu'aucune juridiction ne pouvait s'opposer à la volonté du Parlement. C'est pour cette raison que, sous les III^e et IV^e Républiques, on ne pouvait admettre que le domaine de la loi fût limité ou que celle-ci fût soumise à un contrôle de constitutionnalité. C'est également en raison de la souveraineté du Parlement que celui-ci vérifiait lui-même la validité de l'élection de ses membres. Ce principe de la prééminence du Parlement et de la loi s'est maintenu tout au long de notre histoire constitutionnelle, à l'exception des régimes autoritaires qu'a connus notre pays, en particulier sous les deux Empires et pendant la période de Vichy. C'est d'ailleurs sous l'Empire que l'on a institué, pour la première fois en France (en 1804 puis en 1852), un contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par le Sénat, lequel pouvait, en principe, s'opposer à la promulgation des lois contraires à la Constitution.* ».

78. P. Brunet, « Que reste-t-il de la volonté générale ? : Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français », *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2005, 114, pp. 5-20 : « *Le contrôle de constitutionnalité des lois a profondément modifié le sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789, comme l'atteste l'obiter dictum de 1985 : la Constitution s'est substituée à la loi ; ce ne serait plus la seconde mais la première qui exprimerait la volonté générale de façon inconditionnée ; le souverain ne serait plus le législateur mais le constituant, or, c'est la volonté de ce dernier, en tant qu'elle découle de la Constitution même, que le Conseil constitutionnel oppose au législateur, donc le Conseil constitutionnel serait un représentant du peuple-constituant* ».

79. La pensée de Saint-Simon (« le saint-simonisme ») a beaucoup influencé les acteurs économiques sous le Second empire et jeté les fondations d'un socialisme « à la française ».

y évoque l'idée d'une union politique de toutes les nations européennes, dans le but d'établir une paix durable. Au-delà d'une simple alliance politique, Saint-Simon propose l'instauration d'une structure politique fédérative, disposant d'un « *gouvernement général [étant] aux peuples ce que les gouvernements nationaux sont aux individus* ». Ce gouvernement serait en capacité de prélever l'impôt de façon autonome. Il serait indépendant vis-à-vis des gouvernements nationaux, disposerait d'une puissance propre dont il pourrait faire usage de façon autonome et s'appuierait sur une composition mixte d'individus portés à mettre l'intérêt commun au-dessus de l'intérêt national. Les États conserveraient leurs chambres nationales mais délégueraient leur souveraineté à cette fédération dans plusieurs domaines, notamment les questions de sécession, les travaux d'utilité générale, l'instruction publique, les libertés individuelles ou les activités extérieures. Dans ce système, les citoyens européens posséderaient donc une double souveraineté : une souveraineté civile, nationale, s'exprimant à travers les assemblées législatives nationales ; une souveraineté paneuropéenne, exprimée dans un parlement continental sur des sujets d'intérêt commun.

Père du socialisme scientifique et d'une lecture critique du capitalisme, **Karl Marx** (1818-1883) propose une **dialectique de l'histoire fondée sur la lutte des classes** et appelle à la transformation révolutionnaire de la société pour instaurer un système économique sans classes sociales. Dans *Critique du droit politique hégélien*, Marx conteste l'approche défendue par Hegel d'une souveraineté de l'État incarnant la souveraineté du peuple. Pour Marx au contraire, **la souveraineté de l'État s'oppose à celle du peuple, dans la mesure où « l'État est un abstrait⁸⁰ »** ; or, la souveraineté ne peut être objectivée que dans un sujet réel, c'est-à-dire, le peuple. En outre, l'État reflète un rapport de pouvoir directement lié aux rapports de production. Le marxisme met au centre de sa théorie l'imbrication du pouvoir économique et de la souveraineté politique ; la révolution menée par le prolétariat doit mener à distinguer ces deux domaines pour garantir la réelle souveraineté du peuple : « *c'est toujours dans le rapport immédiat de production entre le propriétaire des moyens de production et le producteur direct [...] qu'il faut chercher le secret le plus profond, le fondement caché de tout édifice social et par conséquent de la forme politique que prend le rapport de souveraineté et de dépendance, bref, la forme spécifique que revêt l'État à une période donnée* »⁸¹.

Tenant de la pensée anarchiste, **Pierre-Joseph Proudhon** (1809-1865) porte, pour sa part, **un regard critique sur la notion de souveraineté héritée de la Révolution française**. Il conteste l'idée que « *la loi [soit] l'expression d'une volonté, [alors] qu'elle doit être l'expression d'un fait* »⁸². Que le souverain soit le peuple ou le monarque, cela ne change rien pour Proudhon : le principe de gouvernement reste le même, celui « *des passions [et des volontés] à la place du droit [et de la raison]* ». Ennemi du « socialisme scientifique », Proudhon affirme que la « *souveraineté de la volonté [si elle] cède devant la souveraineté de la raison, finira par s'anéantir dans un socialisme scientifique* ». Contrairement à Marx, Proudhon estime que le peuple n'est

80. K. Marx, *Critique du droit politique hégélien*, Éditions sociales, 1975.

81. K. Marx, *Le Capital*, Tome III, Paris, Éditions sociales, 1962.

82. P.-J. Proudhon, *Qu'est-ce que la propriété ?*, 1840.

pas incarné : « *le Peuple [...] ne parle point dans le sens matériel du mot. Le Peuple, non plus que Dieu, n'a des yeux pour voir, des oreilles pour entendre, une bouche pour parler* »⁸³. Il ne partage pas cette vision d'un peuple naturellement uni dans une communauté nationale : « *le Français est un être de convention [qui] n'existe pas* ». La France, « *nation si grande ne tient qu'à l'aide de la force. [...] Otez [l'armée] à l'administration et à la police centrale, la France tombe dans le fédéralisme. Les attractions locales l'emportent* »⁸⁴. Opposé à l'approche centralisatrice de l'État, Proudhon défend un **idéal fédéraliste** et met en valeur la place de la **commune** dans l'organisation politique territoriale. C'est « *la commune [qui] a le droit de se gouverner elle-même, de s'administrer, de s'imposer des taxes...* »⁸⁵.

Figure marquante du socialisme du début du XX^e siècle, **Jean Jaurès** (1859-1914) affirme l'existence d'une contradiction entre la souveraineté politique du citoyen assurée par le suffrage universel et sa dépendance économique en tant que salarié dans le monde capitaliste. Il défend dès lors l'idée que la « souveraineté formelle » en droit devrait s'accompagner d'une forme d'émancipation économique et sociale du prolétariat, afin d'atteindre une « souveraineté substantielle » notamment dans les entreprises et dans l'État. Ce concept nouveau, qui implique une forme de « souveraineté du travail » dans la Nation, doit permettre aux ouvriers d'acquérir un véritable pouvoir économique et social. Le peuple « *ne sait pas employer [sa volonté] à sa pleine émancipation économique. [...] C'est déjà chose immense qu'il suffise d'un progrès d'éducation du prolétariat pour que sa souveraineté formelle devienne une souveraineté substantielle* »⁸⁶.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et des actes de barbarie auxquels elle a donné lieu, s'impose l'idée d'une limitation de la souveraineté des États au nom de la protection de la dignité humaine : c'est pour prévenir le retour de telles barbaries que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 10 décembre 1948, la **Déclaration universelle des droits de l'homme**, rédigée sous l'impulsion d'**Eleanor Roosevelt** et de **René Cassin**⁸⁷, qui sera suivie de la signature en 1950 de sa déclinaison européenne, la **Convention européenne des droits de l'homme** et

83. P.-J. Proudhon, *Solution du problème social*, Philes, 1848.

84. P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif et œuvres diverses sur les problèmes politiques européens*, Librairie Marcel Rivière et cie, [1959].

85. P.-J. Proudhon, « Contradictions politiques » in *Œuvres complètes*, 1952.

86. « *Il suffit qu'il y ait des citoyens, il suffit qu'il y ait des êtres majeurs ayant leur liberté, leur personnalité et désireux de mettre en œuvre ce droit pour que la nation moderne dise : Voilà la source unique et profonde de la souveraineté* » : J. Jaurès, « Le bilan social du XIX^e siècle ». Conclusion de l'Histoire socialiste de la Révolution française, Éditions sociales [2015], 1922.

87. Le Préambule de cette Déclaration fait très explicitement écho à la notion de dignité humaine : « [...] *Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme.*

Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression. [...]. Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande. [...].

L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme ».

des libertés fondamentales, et de l'institution en 1959 par le Conseil de l'Europe de la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**. C'est dans le même but que l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, le 9 décembre 1948, la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

Dans la même logique, **le penseur allemand Jürgen Habermas** (né en 1929) défend le principe de la fondation d'un droit global, susceptible de dépasser et de réunir l'ensemble des États-Nations autour d'un noyau dur de constitutionnalité fondé sur les critères universalistes de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit. Il promeut ainsi l'idée d'un « **patriotisme constitutionnel** » (par opposition au patriotisme classique, qui se nourrit d'une vision magnifiée du passé national⁸⁸), conception qui a fortement influencé l'idée du caractère central dans les sociétés contemporaines du concept des droits fondamentaux.

b) La souveraineté, un concept dépassé pour définir les finalités nouvelles de l'État ?

Une autre veine critique analyse la souveraineté comme un concept dépassé et sans pertinence pour expliquer le phénomène central de l'État, de sa puissance et de son rôle. **En est notamment une illustration la querelle ayant opposé, au début du XX^e siècle, Léon Duguit, tenant de « l'école du service public », et Maurice Hauriou, défenseur de « l'école de la puissance publique »,** qui s'intéressent davantage aux finalités de l'État qu'à ses fondements et relèguent ainsi au second plan la notion de souveraineté.

Doyen de la faculté de droit de Bordeaux, **Léon Duguit** (1859-1928) qui s'inscrit dans une approche empirique du droit, fondée sur l'idée qu'il ne peut « *y avoir en droit des choses là où il n'y en a pas en réalité* »⁸⁹, estime le concept de souveraineté obsolète. Tout en reconnaissant sa « *fécondité créatrice* »⁹⁰ en 1789 - la métaphysique de la Révolution ayant réussi le tour de force de transférer la souveraineté du roi à la Nation, Duguit affirme le caractère « *introuvable [de cette personnalité morale] dans l'expérience* »⁹¹ et sa « *contradiction [évidente] avec les transformations sociales et politiques* » à l'œuvre au lendemain de la première guerre mondiale. La métaphysique de la souveraineté se serait avérée en outre « *impuissante à protéger les individus contre ceux qui détiennent la force* ». Face à ce constat, « *les gouvernants ne doivent plus [...] être regardés comme investis d'un droit de commandement mais soumis au devoir de remplir certaines obligations [...] de service public rendues nécessaires par la complexité grandissante des relations sociales.* »⁹² Duguit propose dès lors **un dépassement de la souveraineté par le service public**. Il ne conçoit plus l'État à partir des notions abstraites de commandement ou de volonté, mais en se fondant

88. J. Habermas, « The European Nation-State: its achievements and its limits. On the past and future of Sovereignty and Citizenship », G. Balakrishnan (Ed.), *Mapping the Nation*, London, Verso, 1996, pp. 286-287.

89. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1923, Paris, Boccard, tome 2, p. 79.

90. L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913, p. 15 – même référence pour les citations suivantes.

91. *Ibid.*

92. E. Travers, Complexification sociale et effacement de la souveraineté chez Léon Duguit, *Revue française d'Histoire des idées politiques*, 2019, n° 49, p. 213.

sur les notions objectives de besoins ou de solidarité sociale⁹³. **Le service public constitue donc à la fois le fondement et la limite du pouvoir de l'État** ; ce dernier doit avoir les moyens de satisfaire les besoins collectifs du public, mais ne saurait aller au-delà de ce qu'admet et exige la conscience sociale⁹⁴. Son action est donc soumise au contrôle du juge.

De son côté, **Maurice Hauriou** (1856-1929), doyen de la faculté de droit de Toulouse, analyse la souveraineté de l'État, comme une puissance d'action auto-limitée par l'organisation même des institutions. « *Ce sont [en effet] les institutions qui fondent les règles de droit, [et non] les règles de droit qui font les institutions* »⁹⁵. Très critique à l'égard du régime parlementaire de son époque, Hauriou défend le principe d'un « *État de justice* »⁹⁶, c'est-à-dire d'un État garant de l'équité ou d'une forme de « proportionnalité entre les hommes dans la jouissance du bien »⁹⁷. Il voit dans l'affirmation d'un pouvoir exécutif « *affranchi de la contrainte [législative] d'agir par voie générale comme lui impose le mythe de la loi* » le moyen d'atteindre cet objectif et prend dès lors **le contrepied du mécanisme de délégation inhérent à la souveraineté nationale**. Partant du principe qu'en « *l'institution gouvernementale et en son personnel de fonctionnaires réside essentiellement l'autorité politique associée à la compétence, pouvoir minoritaire, et [que] dans le personnel des hommes politiques, issus du suffrage, repose essentiellement le pouvoir de domination qui, sous le nom de souveraineté nationale, est majoritaire* », Hauriou propose « *de faire de l'indépendance du pouvoir minoritaire du gouvernement [...] la règle et [de] la participation du pouvoir majoritaire [...] l'exception.* »⁹⁸ Il opère, ce faisant, un **véritable retournement du concept de souveraineté : la souveraineté nationale, qui devient une « souveraineté de sujétion »**, ne détient plus le pouvoir et se contente d'accorder sa confiance à l'exécutif qui détient « *la souveraineté de gouvernement* », c'est-à-dire la souveraineté politique. Pour compléter le schéma, Hauriou plaide enfin pour que soit confié au juge, « *organe vivant de la souveraineté de la Constitution* »⁹⁹, le soin d'exercer un contrôle de la conformité des lois à la Constitution.

c) Un concept questionné par d'autres formes de domination sociale

Dans la foulée de la secousse de mai 1968, les années 1970-1980 voient se développer une remise en cause de la notion de souveraineté par de nouvelles formes de domination sociale.

Michel Foucault (1926-1984) appelle à dépasser la théorie de la souveraineté dont il estime qu'elle ne rend qu'imparfaitement compte de la réalité des formes de

93. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., : « L'État n'est [plus] comme on a voulu le faire croire et comme a cru quelques temps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté. Il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. ».

94. Jacques Chevallier, « Chapitre premier. La fondation », dans : Jacques Chevallier éd., *Le service public*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2022, p. 9-25.

95. M. Hauriou, « *La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social* », in *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté. Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, Paris, Librairie Bloud et Gay, 1933, p. 6.

96. [N. Foulquier, « Maurice Hauriou, constitutionnaliste \(1856-1929\) », Jus Politicum, n° 2.](#)

97. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1929, p. 36.

98. *Ibid.*, p. 27 et 137.

99. *Ibid.*, p. 645.

pouvoirs qui structurent la société. Illustratif des mécanismes de pouvoir hérités de l'époque féodale et de la réactivation de l'*imperium* romain au XII^e siècle, le pouvoir souverain tend à magnifier le pouvoir de l'État autour de trois questions : comment assujettir les sujets, comment fonder une unité de pouvoir et comment établir une légitimité à respecter. L'attention réservée à la notion de souveraineté joue en réalité un effet d'occultation de la réalité dans la mesure où elle porte sur « *une forme de pouvoir qui s'exerce sur la terre et les produits de la terre, beaucoup plus que sur les corps et sur ce qu'ils font* »¹⁰⁰. Foucault invite donc à se départir de cet aveuglement pour l'État et la souveraineté, à rompre avec la « *monarchie juridique [et, dans l'analyse, à] couper la tête du roi* », pour enfin considérer la multiplicité, la succession et l'enchevêtrement de formes de pouvoir qui ne se laissent jamais résumer au pouvoir de l'État, à l'interdit de la loi et à la figure du souverain¹⁰¹. Foucault s'intéresse à la « discipline » qui constitue depuis le XVII^e siècle une « nouvelle mécanique du pouvoir », par les contraintes qu'elle fait peser sur les corps pour en extraire davantage de travail et d'efficacité productive au moyen d'une surveillance continue et d'une série de coercitions matérielles. Si la souveraineté subsiste comme une forme d'idéologie, elle est toutefois supplantée par la discipline pour rendre compte de nouvelles formes de domination. Dans ce nouveau système, c'est alors la norme, et non plus la loi, qui s'impose comme élément de régulation des rapports sociaux.

Pierre Bourdieu (1930-2002) analyse, pour sa part, la souveraineté comme un concept non plus fondateur de l'État moderne mais façonné par lui-même pour s'auto-légitimer¹⁰². Dans l'État qu'il perçoit comme un « *champ de domination* », ce n'est plus le peuple qui confère sa souveraineté à l'État mais les élites qui façonnent la notion de souveraineté pour établir leur pouvoir. Bourdieu analyse le champ du pouvoir comme un « *espace de rapports de force entre des agents ou des institutions ayant en commun de posséder le capital nécessaire pour occuper des positions dominantes dans des différents champs (économique et culturel notamment). Il est le lieu de luttes entre détenteurs de pouvoirs (ou d'espèces de capital) différents qui, comme les luttes symboliques entre les artistes et les « bourgeois » du XIX^e siècle, ont pour enjeu la transformation ou la conservation de la valeur relative des différentes espèces de capital qui détermine elle-même, à chaque moment, les forces susceptibles d'être engagées dans ces luttes* »¹⁰³. Si l'État arrive à s'imposer si facilement, c'est parce qu'il dispose d'un **capital symbolique**, c'est-à-dire d'un capital d'autorité suffisant pour que les citoyens le reconnaissent comme légitime par un acte de soumission inconscient à l'ordre social.¹⁰⁴

En dépit des nombreux débats qui sont venus questionner la notion de souveraineté tout au long des XIX^e et XX^e siècles, le concept a toutefois rencontré un succès réel en droit positif.

100. M. Foucault, Cours au Collège de France, 1976.

101. M. Foucault, « Foucault et l'historicité problématique de la souveraineté », *Dominer*, Dardot et Laval, 2020, pp. 697 à 722.

102. P. Bourdieu, « Sur l'État », *Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, 2012.

103. P. Bourdieu, *Les Règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992, p. 300.

104. R. Lenoir, « L'État selon Pierre Bourdieu », *Sociétés contemporaines*, 2012/3 (n° 87), p.123 à 154.

1.1.2. Une notion qui s'est imposée

Depuis plus de deux siècles, la notion de souveraineté s'est largement imposée en droit interne, dans les Constitutions successives de nombreux États, en France comme dans le monde, ainsi qu'en droit international, à travers l'organisation des relations internationales autour de la notion d'États souverains.

1.1.2.1. Le succès de la notion de souveraineté en droit interne

Inhérente au constitutionnalisme moderne, la notion de souveraineté a essaimé dans de nombreuses constitutions, en France comme chez un grand nombre de nos voisins et au-delà.

a) Place et portée de la notion de souveraineté dans les Constitutions françaises successives

Depuis 1789, le débat juridique sur les fondements de la souveraineté, qui a traversé toutes les constitutions jusqu'à la V^e République, s'est principalement cristallisé autour de la question de l'opposition ou de la conciliation entre souveraineté nationale et souveraineté populaire.

■ *Historique de la notion de souveraineté dans les constitutions françaises de 1791 à 1946*

Plus de deux ans après la transformation des États généraux en Assemblée nationale constituante, **la France se dote de sa première Constitution le 3 septembre 1791**. Cette première Constitution consacre **le transfert de la souveraineté du roi à la « Nation », initié par l'Assemblée nationale constituante en juin-juillet 1789**. La notion, qui se voit doter d'une lettre capitale, témoignant du caractère sacré qui lui est accordé, constitue la clé de voûte de l'organisation des pouvoirs constitués. Définie à l'article 1^{er} du Titre III consacré aux « Pouvoirs publics », *« La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. »* Ainsi opère-t-elle un **effort de synthèse entre les différentes inspirations révolutionnaires** de l'époque : par sa première phrase, mobilisant des qualificatifs redondants, elle entend rassurer les partisans de Rousseau, qui s'inquiétaient de l'instauration d'un régime représentatif¹⁰⁵, et par la seconde, elle s'inscrit dans les pas de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dont l'article 3 dispose que : *« Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »*¹⁰⁶. La Nation, qui dispose du pouvoir constituant en vertu de l'article 2, *« ne peut les exercer que par délégation »*. Les pouvoirs constitués, désignés par le mot de *« représentants sont le Corps législatif et le roi »*. Les prérogatives du Roi sont circonscrites : il dispose du pouvoir exécutif et contribue à l'exercice du pouvoir législatif en disposant d'un

105. A. Haquet, *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, PUF, 2004, p. 47 à 50.

106. Les rédacteurs de la DDHC de 1789 font référence à Rousseau en consacrant une souveraineté qui ne pouvait être séparée entre les corps et les individus.

« veto suspensif » sur les lois adoptées par le corps législatif. Fruit d'un compromis fragile entre l'héritage de l'Ancien Régime (le roi) et la nouvelle logique de la souveraineté nationale, cette première constitution échoue très rapidement avec la chute du roi, le 10 août 1792.

Tirant les conséquences de l'effondrement du régime mis en place par la Constitution de 1791, les députés de l'assemblée législative votent alors à l'unanimité la convocation d'une Convention nationale, concrétisant ainsi l'idée selon laquelle le peuple français peut exercer **« un droit imprescriptible de changer de Constitution »**. Issue pour la première fois d'une élection au suffrage universel (exception faite des femmes, des domestiques et des mendiants et avec une très faible participation des électeurs, dans un contexte marqué par la guerre), **la Convention, qui se réunit le 21 septembre 1792, proclame l'abolition de la monarchie**, donnant ainsi naissance à la I^{re} République. Donnant la priorité à la guerre extérieure puis à la lutte contre les révoltes qui se multiplient au cours de l'année 1793, la Convention, qui n'accorde qu'une attention limitée à la rédaction d'une nouvelle constitution, n'en place pas moins la souveraineté au frontispice des textes constitutionnels successifs élaborés en son sein.

C'est vrai d'abord du projet de Constitution, rédigé par Condorcet et présenté à la Convention en février 1793, qui se réclame de la *« souveraineté du peuple »*¹⁰⁷ (mais ne verra toutefois pas le jour). C'est vrai surtout **du projet montagnard, adopté par la Convention le 24 juin 1793, dite Constitution de l'An I** (mais aussitôt suspendue dans l'attente de la paix) : l'article 25 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'elle comporte, précise ainsi que *« La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable. »* La souveraineté passe donc de la Nation au peuple, comme le soulignent les articles 7 à 10, regroupés sous le titre *« De la souveraineté du peuple »*, qui précisent notamment que *« Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français »* (article 7) et que le peuple souverain *« nomme immédiatement ses députés »* (article 8) et *« délibère sur les lois »* (article 10). L'article 27 de la Déclaration prescrit même *« Que tout individu qui usurperait la souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres. »* Son article 28 souligne que le *« peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution »* et qu'il ne saurait *« assujettir à ses lois les générations futures. »*

Dans la pratique, toutefois, **la Convention**, qui détient, en vertu de l'unicité de la souveraineté nationale, la totalité des pouvoirs (non seulement le pouvoir législatif

107. N. de Condorcet, « Exposition des principes et des motifs du plan de constitution », dans *Œuvres de Condorcet*, 1847, tome 12, p. 335 : *« Donner à un territoire de vingt-sept mille lieues carrées, habité par vingt-cinq millions d'individus, une constitution qui, fondée uniquement sur les principes de la raison et de la justice, assure aux citoyens la plus entière jouissance de leurs droits ; combiner les parties de cette constitution, de manière que la nécessité de l'obéissance aux lois, de la soumission des volontés individuelles à la volonté générale, laisse subsister dans toute leur étendue, et la souveraineté du peuple, et l'égalité entre les citoyens, et l'exercice de la liberté naturelle, tel est le problème que nous avons à résoudre. »*

mais aussi le pouvoir exécutif¹⁰⁸, le pouvoir judiciaire¹⁰⁹ et même le pouvoir constituant lui-même), développe une action politique marquée non seulement par la lutte contre les ennemis de la France en guerre mais aussi contre les « ennemis du peuple »¹¹⁰, qui débouche sur la Terreur.

Après Thermidor, la Convention adopte finalement un troisième projet de constitution, le 5 Fructidor An III (22 août 1795), dite **Constitution de l'an III**. Cette constitution, qui fonde le Directoire et vise surtout à stabiliser le régime issu de la Révolution en évitant tant le retour de la monarchie que la réédition de la Terreur, s'efforce d'établir un système marqué par la recherche de l'équilibre des pouvoirs et se garde de trancher entre souveraineté nationale (1789) et souveraineté populaire (1793), en se bornant à prévoir, dans sa Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, que « *[l]a souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens* » (article 17¹¹¹) et à indiquer, à son article 2, que « *[l]'universalité des citoyens français est le souverain* ».

Le mot disparaît en revanche des constitutions des régimes suivants. On ne le trouve pas dans les constitutions qui régissent le **Consulat** (Constitution de l'an VIII et Constitution de l'an X) et le **Premier Empire** (Constitution de l'an XII ; acte additionnel aux Constitutions de l'Empire) : de fait, si Bonaparte consolide les attributs de l'État et l'égalité des citoyens avec le code civil, il s'éloigne des idéaux de 1789 en concentrant sur sa personne les attributs de la souveraineté et en recourant aux plébiscites pour confirmer sa légitimité¹¹². De même, nulle mention n'est faite du mot « souveraineté » dans les Chartes de 1814 (**Restauration**) et de 1830 (**Monarchie de Juillet**), régimes qui manifestent une forme de « *défiance, [de] suspicion [à l'égard] du pouvoir populaire, [de] peur de ses errements, [de] réticence devant l'instauration d'un suffrage universel.* »¹¹³

Il faut attendre 1848 et la proclamation de la **II^e République** pour que la notion soit à nouveau consacrée au plan constitutionnel. Le premier article du premier chapitre de la **Constitution du 4 novembre 1848** est ainsi consacré à la « *Souveraineté nationale* », qui « *réside dans l'universalité des citoyens français* » (article 1^{er}), dans une filiation directe avec la formule de compromis de l'an III.

Sans surprise, la mise en place du **Second Empire** se caractérise à nouveau par l'abandon de la référence à la notion de souveraineté. La **Constitution du 14 janvier 1852** renoue en outre avec la pratique plébiscitaire, ce qui discréditera durablement l'usage du référendum dans la tradition républicaine. Néanmoins, l'article 1^{er} précise que

108. À travers le comité de salut public et le comité de sûreté générale mais aussi les représentants en mission.

109. Directement (cf. le procès de Louis XVI) ou en nommant les membres et en intervenant dans la procédure du Tribunal révolutionnaire ainsi que dans la procédure de mise en accusation et de mise hors la loi (cf. la procédure suivie le 9 Thermidor).

110. Décret du 31 janvier 1793.

111. L'article 18 précisant quant à lui, de manière déjà classique, que « *Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté* ».

112. [Les quatre plébiscites sous le Consulat et l'Empire - napoleon.org](http://napoleon.org).

113. P. Rosanvallon, Cours sur « Les voies nouvelles de la souveraineté du peuple », *Histoire moderne et contemporaine du politique*, p. 479.

« *La Constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français.* »

Les lois constitutionnelles de la **III^e République** (lois des 24 et 25 février et du 16 juillet 1875) ne se réfèrent pas davantage à la notion : il est vrai qu'elles sont, comme on le sait, le fruit d'un compromis entre une partie des monarchistes et les républicains modérés et qu'elles se bornent à déterminer la place et le rôle des pouvoirs publics, sans comporter de déclaration des droits ou d'article de principe¹¹⁴. Au demeurant, pour une partie de la doctrine, la Déclaration de 1789 et, à travers elle, implicitement, la notion de souveraineté, avait bien une valeur juridique¹¹⁵. Toutefois, la III^e République se caractérise par **le triomphe du légicentrisme et l'affirmation de la souveraineté du Parlement** : la loi s'impose comme le véritable sommet de la hiérarchie des normes, à la fois par la modestie du rôle dévolu à la Constitution (qui ne comporte pas de déclaration des droits et qui organise une procédure très peu exigeante pour sa révision¹¹⁶) et par l'absence de tout contrôle juridictionnel des lois adoptées par le Parlement (cf. CE, Section, 6 novembre 1936, *Arrighi*) ainsi que par le monopole parlementaire pour l'adoption des lois (le recours direct au peuple n'étant pas prévu par les lois constitutionnelles de 1875 et étant considéré comme contraire à la tradition républicaine à la suite de la pratique plébiscitaire du 1^{er} et plus encore du IInd Empires).

En dépit des efforts déployés par le général de Gaulle pour maintenir la flamme de la souveraineté nationale depuis Londres¹¹⁷, la notion connaît toutefois des années particulièrement sombres sous le régime de Vichy¹¹⁸. Elle revient en force dans les débats qui ont présidé à l'adoption de la Constitution de la IV^e République.

■ **Portée des travaux préparatoires et de la notion de souveraineté dans la Constitution de la IV^e République**

Suivant la volonté du général de Gaulle qui avait déclaré le 2 juin 1945 que « *le pays (serait) consulté pour savoir quelle devra être sa constitution*¹¹⁹ », le Gouvernement

114. À l'exception, toutefois, de l'article 2 de la loi de 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles qui dispose que « *La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision* ».

115. K. Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Thèse à la carte », février 1997, 1^{re} éd., 2 vol., p. 297. Cette opinion n'était toutefois pas partagée par Carré de Malberg, selon lequel « *La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, si tant est qu'elle soit toujours en vigueur, n'a donné qu'une formule philosophique trop vague pour enchaîner le législateur* » (*Ibid*, p. 307).

116. Il suffit que la chambre des députés et le Sénat adoptent, chacune à la majorité absolue de leurs membres, de leur initiative ou sur celle du Président de la République, une résolution de révision et que la révision soit ensuite adoptée par les membres de deux chambres réunies en Assemblée nationale à la majorité absolue, même si la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision depuis 1884.

117. « *La souveraineté d'une Nation est difficilement éradicable : elle existe tant qu'il existe des hommes et des femmes prêts à lutter pour la préserver, si isolés soient-ils.* » dans A. Teyssier, F. Fogacci, Fondation de Gaulle, *Quelques réflexions sur la souveraineté selon de Gaulle*.

118. Voir à ce titre l'annexe au procès-verbal de la séance du 22 février 1946 de l'Assemblée nationale constituante : « *Au lendemain d'une guerre qui a mis en péril les acquisitions les plus précieuses de l'humanité, après avoir connu, pendant plus de quatre années, un régime d'oppression et de servitude fondé sur une conception monstrueuse de la souveraineté de l'État* ».

119. G. Thevenon, *Histoire des Constitutions: vie politique française*, Lyon, France, Chronique sociale, 2017, p. 146-166.

provisoire de la République française (GRPF) décide d'organiser **le 21 octobre 1945** deux scrutins le même jour :

- pour élire des députés ;
- pour soumettre deux questions aux électeurs (voir *annexe 2*) : ils doivent se prononcer, d'une part, sur le caractère constituant ou non de l'assemblée dont ils élisent les membres ; d'autre part, au cas où l'assemblée serait constituante, sur un cadre institutionnel provisoire défini par le projet de loi annexé au bulletin (« Approuvez-vous que les pouvoirs publics soient, jusqu'à la nouvelle Constitution, organisés conformément aux dispositions du projet de loi figurant au dos du bulletin ? »).

Les résultats sont nets : sur les 79 % de votants, le « oui » l'emporte à 96 % à la première question, mettant ainsi formellement fin à la III^e République en accordant à la nouvelle assemblée le pouvoir constituant et à 66 % à la seconde question, ce qui conduit à encadrer l'organisation de l'assemblée constituante selon les termes du projet de loi ainsi directement adopté.

L'adoption de la constitution de la **IV^e République** sera laborieuse puisqu'un premier projet, adopté le 19 avril 1946 par l'assemblée constituante élue en octobre 1945, qui prévoit une assemblée unique dotée d'un pouvoir très large sans contre-pouvoir, est rejeté par le peuple par référendum le 5 mai 1946 (sur les 79,6 % de votants, près de 53 % votent « non »)¹²⁰ conduisant à l'élection d'une seconde assemblée constituante (le 2 juin 1946) qui adopte un second projet le 29 septembre 1946, approuvé par référendum le 13 octobre 1946 (par un peu plus de 53 % des 67 % de votants) et promulgué le 27 octobre suivant.

Dans les deux textes, **la notion de souveraineté est abordée sous ses deux angles.**

Sous l'angle externe, c'est-à-dire sur la question de la primauté du droit international sur le droit national, le consensus est vite acquis. **Les constituants font clairement le choix d'un engagement international de la République**¹²¹. L'article 46 du premier

120. C'est la première fois, dans l'histoire de France, qu'un référendum aboutit à un résultat négatif. Il n'y aura que deux autres résultats semblables, le 27 avril 1969 et le 29 mai 2005.

121. Lors de la première Assemblée constituante, André Philip, socialiste, motive cette orientation par deux idées : « *La première, c'est que la nation française est prête à abandonner tout ou partie de sa souveraineté au profit des organismes internationaux, dans la mesure où les autres nations en feraient autant. La seconde, que l'on trouve notamment exprimée dans la Constitution de l'Espagne Républicaine, c'est que nos gouvernements et nos assemblées prennent l'engagement constitutionnel de soumettre à l'arbitrage international tout différend de la France avec d'autres nations et d'accepter la sentence de l'arbitrage international* ». Pierre Cot (URP, rapporteur général du projet de Constitution de la IV^e République) propose d'inscrire que « *Le respect du droit international s'impose au peuple français et à ses représentants* ». (Séance du 15 janvier 1946)

Pour Pierre-Emmanuel Guillet : « *Il faut faire œuvre de foi à l'égard de l'organisation nouvelle des Nations Unies et en faciliter au maximum le fonctionnement, la défense et l'exaltation. En effet, et nous tenons à le signaler avec force à cette tribune, il s'agit là de l'ultime expérience, d'une entente entre les peuples. Il est nécessaire de réussir coûte que coûte, car une nouvelle catastrophe entraînerait, de façon irrémédiable, cette fois le crépuscule de notre civilisation et l'agonie de l'espèce humaine. La France consciente de cette évolution, tient à déclarer au monde et à inscrire dans sa constitution qu'elle est prête à consentir aux limitations nécessaires de sa souveraineté en vue de l'organisation d'un monde pacifique.* Vœu qui sera réalisé dès que *les nations les plus puissantes auront consenti aux limitations semblables en nature et en étendue. La France, recouvrant sa vocation de grandeur, une fois encore illumine la route* » (Journal Officiel, Débats, 11 avril 1946).

projet, qui s'inspire du préambule de la Constitution de 1848¹²² et de l'article 118 de la Constitution de 1793¹²³, recueille l'unanimité : il prévoit que « *La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles universelles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans les vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.* » Le contenu de l'article est repris aux alinéas 14 et 15 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ces dispositions, qui demeurent parties intégrantes de notre Constitution, ont une portée importante sur laquelle le Conseil constitutionnel sera amené à se prononcer (*cf. infra*). En outre, la Constitution du 27 octobre 1946 va même un peu plus loin que le texte du premier projet : si, dans les deux cas, les textes font le choix du monisme en précisant que les traités régulièrement ratifiés ont directement « force de loi », la Constitution du 27 octobre 1946 précise « *dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises* » (article 26). Cette formulation sera reprise, de manière encore plus explicite par l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 (*cf. infra*).

Sous l'angle interne, en revanche, les débats sont très vifs concernant le mode d'exercice de la souveraineté nationale.

Alors que le général de Gaulle et Léon Blum se prononcent en faveur de la séparation des pouvoirs, Paul Coste-Floret (MRP), gaulliste, rapporteur du second projet, se fonde sur le caractère unitaire et indivisible de la souveraineté pour en critiquer le principe¹²⁴.

Les débats concernant **la structure du pouvoir parlementaire** - bicamérisme ou monacamérisme - sont également révélateurs des différents points de vue qu'ont les constituants sur la souveraineté. Les communistes sont partisans d'une chambre unique disposant de pouvoirs très vastes, dans l'esprit de la constitution de 1793. Le MRP et les radicaux s'expriment, pour leur part, en faveur du bicamérisme, craignant l'ombre portée des « *démocraties populaires* » d'Europe de l'Est¹²⁵. Le député gaulliste René Capitant défend quant à lui l'idée de « *deux Chambres, mais avec un système autre que le précédent* » : une chambre élue au suffrage universel et représentant la souveraineté nationale, et l'autre qui serait garante des libertés

122. « *Elle respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne ; n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.* ».

123. « *Le Peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres.* ».

124. « *Le régime présidentiel condamné, le gouvernement d'assemblée impossible, force est d'adopter le régime parlementaire qui constitue le troisième type possible de réalisation d'une démocratie véritable. [...] parce que la souveraineté est une, il ne faut pas conclure que toutes les fonctions de l'État doivent nécessairement être confondues. [...] Il y a longtemps que la règle de la séparation des pouvoirs imaginée en d'autres temps par Montesquieu comme un moyen de lutter contre l'absolutisme monarchique a perdu toute raison d'être. Il y a longtemps aussi que le régime parlementaire ne se fonde plus sur la séparation des pouvoirs, mais bien sur la différenciation des fonctions* » Rapport au nom de la commission de la Constitution par M. Coste-Floret, n° 11-350, p. 4, in B. Mirkine-Guetzevitch, « Le régime parlementaire dans les récentes constitutions européennes », *Revue internationale de droit comparé*, décembre 1950, Vol. 2 n° 4, pp. 605-638.

125. G. Thevenon, *Histoire des Constitutions*, op. cit., p. 153.

fondamentales¹²⁶. Dans les deux Constitutions, le premier titre, « de la souveraineté », traite essentiellement de l'Assemblée nationale. Après l'échec du premier projet, le second texte met en place un bicamérisme, certes inégalitaire, avec une « *Assemblée nationale [qui] vote seule la loi [...] et ne peut déléguer ce droit* » (article 13), et un conseil de la République qui n'a qu'un rôle consultatif.

C'est au président du Conseil que la Constitution attribue le pouvoir exécutif, dont le rôle est ainsi renforcé et constitutionnalisé alors qu'il n'était que coutumier sous la III^e République. Les débats sur les modalités d'investiture du président du Conseil soulignent également la force de l'idée d'**une souveraineté détenue sans partage par l'Assemblée nationale**. Paul Ramadier, désigné président du Conseil par le Président de la République le 21 janvier 1947, se présente deux fois devant l'Assemblée : la première fois, seul, le 21 janvier, conformément à la lettre de la Constitution, et la seconde, avec l'ensemble de son gouvernement, le 28 janvier, ce que ne prévoyait pas la Constitution. Cette pratique, qui deviendra celle de la « double investiture », est vivement critiquée par le Président de la République, Vincent Auriol : « *C'est toi et toi seul qui a la responsabilité des actes de tes collaborateurs, donc de leur choix. Explique cela à l'Assemblée en refusant tout débat et tout vote. (...) Ne sois pas un vieux de la Troisième !* »¹²⁷ Ce à quoi Paul Ramadier répond : « *L'Assemblée [est] souveraine, (...) c'est un principe de tout temps et [je ne peux] pas méconnaître cette souveraineté* ».

L'inscription des partis et de leur statut dans la Constitution est également vivement débattue. Cette dernière soulève en effet une double question de souveraineté : d'abord externe, puisque leur indépendance pourrait « **être menacée à la fois par les puissances d'argent et par les puissances étrangères** »¹²⁸. Mais interne aussi, au regard de la place que doivent occuper les partis dans le jeu démocratique, « *la souveraineté des partis [pouvant s'opposer pour certains à] la souveraineté nationale* »¹²⁹. Finalement, les Constituants décident de ne pas en faire mention.

Les constituants de 1946 divergent sur le point de savoir si la Constitution devra ou non être précédée d'une **déclaration des droits** : si le projet d'avril opte pour un court préambule et une déclaration de 39 articles (dont 19 sur les « droits sociaux et économiques »), la Constitution du 27 octobre 1946 se contente d'un long préambule qui « *réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » et « *proclame en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux* » énumérés aux alinéas 3 à 18.

Par ailleurs, un débat sur **les limites du pouvoir constituant** se fait jour. Emerge notamment des discussions l'idée qu'il faudrait limiter le pouvoir de révision

126. M. Guérin et Secrétariat du groupe MRP, *Compte rendu in extenso des séances de la commission de la Constitution de la première Assemblée Nationale*, op. cit., pp. 3-4.

127. Vincent Auriol, *Mon septennat*, Gallimard, 1970, p. 16, in G. Thevenon, *Histoire des Constitutions*, op. cit., p. 167.

128. M. Guérin et Secrétariat du groupe MRP, *Compte rendu in extenso des séances ...*, op. cit., p. 9.

129. *Ibid*, p. 13.

constitutionnelle¹³⁰. Ainsi, l'article 125 (qui deviendra l'article 139 en octobre 1946, puis l'article 89 aujourd'hui) prévoit que « *la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision* » comme le prévoyaient déjà les lois constitutionnelles de la III^e République depuis 1884.

Enfin, certains députés soulignant que la « *souveraineté nationale n'épuise par le droit naturel* » et qu'« *il y a des droits imprescriptibles que les assemblées ne peuvent violer* »¹³¹, les constituants établissent **une première forme de contrôle de constitutionnalité**. Ainsi, l'article 91, alinéa 3, de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit-il qu'un « *Comité constitutionnel examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution* ». Cette première forme de contrôle de la constitutionnalité des lois, encore très modeste (le comité ne peut être saisi que conjointement par le Président de la République et le Président du Conseil, et ne peut vérifier la conformité de la loi votée qu'au regard des titres I^{er} à X de la Constitution, ce qui exclut notamment le Préambule), constitue une première dans la tradition républicaine française qui connaîtra un développement remarquable sous la V^e République (*cf. infra*).

■ **Souveraineté nationale et souveraineté populaire : d'une opposition apparente à la conciliation**

S'il est une question qui anime la théorie du droit comme le débat politique depuis plus de deux siècles, c'est celle de **l'opposition entre souveraineté nationale et souveraineté populaire**. La souveraineté nationale, ainsi que cela a été dit plus haut, repose sur la notion abstraite de Nation, laquelle a une existence propre ne se réduisant pas à la somme des citoyens qui la composent et appelle un système basé sur la représentation ; la souveraineté populaire, quant à elle, repose directement sur le peuple, c'est-à-dire sur tous les individus qui le composent : elle appelle le suffrage universel et présente une certaine prédilection pour les mécanismes de démocratie directe.

Rousseau est le premier à avoir théorisé la souveraineté populaire, comme l'ont rappelé récemment Pierre Crétois et Stéphanie Roza¹³² : « *Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi.* »¹³³ Rousseau se prononce ainsi en faveur du mandat impératif et du compte-rendu de mandat et va même jusqu'à l'idée d'un droit à la désobéissance et à la révolte¹³⁴. **Les révolutions américaine et française vont être marquées par le rôle central du peuple**, à la fois comme détenteur de la souveraineté (la Déclaration d'indépendance des États-Unis ainsi que le préambule de la Constitution de 1787 y font une claire référence¹³⁵) mais aussi comme acteur politique déterminant, depuis la prise de la Bastille jusqu'à celle des Tuileries, depuis le mouvement de mise en place des fédérations (d'abord locales lors de la « Grande

130. C. Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, op. cit., pp. 118-119.

131. M. Guérin et Secrétariat du groupe MRP, *Compte rendu in extenso des séances ...*, op. cit.

132. *Le Republicanisme social : une exception française ?* Editions de la Sorbonne, 2022, p. 147.

133. J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, dans Œuvres complètes, Paris, Gallimard, 1964, t. III, p. 429.

134. « *à l'instant que le gouvernement usurpe la souveraineté, le pacte social est rompu* ».

135. Le célèbre « *We, the people* » qui ouvre le préambule de la Constitution 1787.

Peur » de l'été 1789 puis culminant dans la fête de la Fédération du 14 juillet 1790) jusqu'à la chute de la Gironde le 2 juin 1793, le peuple, du moins une partie, joue un rôle décisif dans l'évolution politique du pays, réduisant à plusieurs occasions ses représentants à un rôle de simple ratification.

La **Constitution de l'an I**, adoptée par la Convention et validée par la première consultation populaire directe organisée en France, vise clairement à établir la souveraineté populaire (cf. *supra*), notamment avec le droit de résistance à l'oppression. Si, comme on l'a rappelé, cette constitution ne sera jamais appliquée, la souveraineté populaire demeure l'objectif affiché par **Robespierre** (cf. « *posez cette maxime incontestable : que le peuple est bon et que ses délégués sont corruptibles ; que c'est dans la vertu et la souveraineté du peuple qu'il faut chercher un préservatif contre les vices et le despotisme du gouvernement.* »¹³⁶) et demeurera une référence constante pour une partie au moins de l'opinion et de la doctrine tout au long de notre histoire politique et constitutionnelle, notamment en février 1848, lors de l'épisode de la Commune au printemps 1871 (qui cherche à mettre en place un gouvernement direct du peuple à l'échelle de Paris) ou à l'occasion des débats dans les deux assemblées constituantes de 1946 (cf. *supra*).

Il est vrai que cette opposition, théorisée par Carré de Malberg dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État d'après les données du droit constitutionnel français*, publiée en 1920¹³⁷, est aujourd'hui **relativisée voire présentée comme artificielle par une partie de la doctrine**¹³⁸.

Cette critique peut se prévaloir d'un certain nombre d'éléments.

Sur le plan historique, la conception initiale des révolutionnaires n'était sans doute pas aussi tranchée : « *il n'y avait dans l'esprit des révolutionnaires aucune impossibilité logique à concevoir que le peuple délèguât sinon la souveraineté elle-même, tout au moins son exercice* »¹³⁹, la souveraineté populaire pouvant ainsi s'accommoder d'un gouvernement représentatif, comme le soulignait Rousseau lui-même¹⁴⁰. **Sur le plan théorique**, la distinction entre les deux souverainetés a parfois pu être accentuée par les théoriciens libéraux du XIX^e siècle afin de penser la limitation de l'exercice de la souveraineté, pour en éviter les excès pratiqués sous la Révolution : ainsi, pour un juriste comme Firmin Laferrière « *[l]a souveraineté nationale s'identifie avec l'idée de l'indépendance d'un peuple qui ne reconnaît dans l'ordre moral, d'autre souverain que la raison, que Dieu ; et dans l'ordre politique d'autre supérieur que la loi constitutionnelle et les pouvoirs déterminés par la Constitution* »¹⁴¹. Enfin, lorsque l'on se réfère aux **textes constitutionnels** eux-mêmes, ce clivage n'apparaît pas aussi tranché : ainsi, par exemple, alors même que la Constitution de l'an I est vue comme le modèle d'une constitution fondée sur la souveraineté populaire, elle n'instaure pas

136. Discours du 10 mai 1793 devant la Convention.

137. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, Paris, t. I, 1920, p. 12.

138. G. Bacot, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, CNRS, 1985, p. 10.

139. M. Troper, *Le titulaire de la souveraineté*, chapitre XVIII, p. 304.

140. « *Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour les donner aux objets particuliers* » (Contrat social, p. 404).

141. F. Laferrière, *Cour de droit public et administratif*, Paris, Joubert, 2^e éd., 1841 [1839], p. 5.

le mandat impératif, intitule le corps législatif « *Assemblée nationale* » (article 42) et prévoit que « *chaque député appartient à la Nation entière* » (article 29).

Ce qui est certain c'est que **les constituants de 1946, suivis sur ce point par ceux de 1958, ont cherché à dépasser cette opposition traditionnelle**. La Constitution de la IV^e République proclame au premier alinéa de son article 3 que « *[l]a souveraineté nationale appartient au peuple français* », assumant ainsi un effort de conciliation des deux théories¹⁴² (cette formulation est le fruit d'un compromis entre Paul Bastid, partisan de la souveraineté nationale, et Paul Coste-Floret, partisan de la souveraineté populaire¹⁴³). Ce compromis sera en tout cas durable puisqu'il sera repris par les constituants de 1958, qui ont usé de la même formule à l'article 3 de la Constitution. Il est vrai que, rompant avec une tradition républicaine construite sous la III^e République par opposition au IInd Empire, la constitution de 1946 et plus encore celle de 1958 introduisent des éléments se rattachant à la tradition de la souveraineté populaire, notamment le référendum.

Si la notion de souveraineté occupe dès lors une place centrale dans le cadre constitutionnel français, elle a également essaimé ailleurs dans le monde.

b) La souveraineté vue d'ailleurs : quelques éclairages de droit comparé

Née en Europe occidentale, la notion de souveraineté a connu un essor important sur le continent européen, mais aussi dans le monde, en particulier dans les territoires sous ancienne domination européenne.

■ Une notion largement répandue en Europe

Sur le continent européen, la notion de souveraineté est consacrée par une majorité de constitutions nationales.

C'est notamment le cas parmi les États membres de l'Union européenne ; 21 d'entre eux, dont la France ont une référence explicite à la notion de souveraineté dans leur Constitution :

- Treize d'entre eux définissent la souveraineté comme appartenant au peuple ou à la Nation (Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Suède) ;
- Sept d'entre eux mentionnent expressément la souveraineté sans la qualifier (Chypre, Croatie, Finlande, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ;
- Malte associe la notion de souveraineté à sa défense.

Six autres États, en revanche, n'en font pas de mention expresse (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas).

Certains de nos voisins réservent une importance toute particulière à la souveraineté du peuple dans leur ordre interne (voir encadré n° 1 ci-après).

142. Le premier projet de Constitution d'avril 1946 prévoyait simplement, à son article 43, que « *la souveraineté appartient au peuple* ».

143. M. Troper, F. Hamon, P. Brunet, in *Droit constitutionnel*, sept. 2023, Lextenso, p. 206.

Encadré n° 1

L'importance réservée à la souveraineté du peuple chez certains de nos voisins européens

En *Allemagne*, la notion de souveraineté (*Souveränität*) n'est pas mentionnée de façon explicite dans la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) mais on y trouve toutefois des notions proches de celle de souveraineté : la notion de « *Staatsgewalt* » (« pouvoir d'État », qui désigne l'autorité publique) et celle de « *Hoheitsrechte* » (« droits de souveraineté » - Art. 23, al. 1^{er}), lorsqu'il est question du transfert de compétences à une autre entité internationale.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale établit un **lien étroit entre les notions d'État démocratique et de souveraineté du peuple**. Le 2^e alinéa de l'article 20 de la Loi fondamentale consacre le principe de la souveraineté du peuple de la République fédérale allemande, en affirmant que « *tout pouvoir de l'État émane du peuple* ». Le peuple allemand est donc à la fois porteur et sujet du pouvoir de l'État¹⁴⁴. Par conséquent, **tout acte décisoire de la puissance publique doit traduire effectivement la volonté du peuple allemand**¹⁴⁵. Ce principe exige qu'il puisse exercer une influence effective sur l'exercice du pouvoir étatique par les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Une légitimité démocratique suffisante est ainsi nécessaire et elle doit se traduire par une « **chaîne ininterrompue de légitimation** » (*ununterbrochene Legitimationskette*) **entre le peuple et l'organe étatique auteur de la décision ou de l'acte étatique**¹⁴⁶.

Selon la Cour constitutionnelle fédérale, cette légitimation démocratique peut prendre différentes formes pour atteindre un niveau de légitimation suffisant. D'un point de vue constitutionnel, ces différentes formes de légitimation sont égales et peuvent s'imbriquer, tant que l'effectivité de la légitimation démocratique est garantie¹⁴⁷. Premièrement, la **légitimation peut être « personnelle »**, ce qui est la traduction la plus directe de la notion de « chaîne ininterrompue de légitimation ». Cela implique un **lien personnel entre le peuple, l'élu et l'auteur de la décision étatique**. Par conséquent, les personnes concernées doivent être nommées par des personnes elles-mêmes directement ou indirectement légitimées par le Parlement, seul organe directement élu par

144. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 31 octobre 1990, Droit de vote des étrangers I, n° 2 BvF 2/89 e.a., NJW 1991, 162, p. 163.](#)

145. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 15 février 1978, Bezirksvertretung, n° 2 BvR 134, 268/76, NJW 1978, 1967](#) ; [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 5 décembre 2002, n° 2 BvL 5/98 e.a.](#)

146. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 15 février 1978, n° 2 BvR 134, 268/76](#) ; voir également A. Gaillet et al., *Droits constitutionnels français et allemand – Perspective comparée*, LGDJ, 2019, pp. 104 et s. avec une comparaison entre la notion française de « souveraineté nationale » et la notion allemande de « légitimation démocratique ».

147. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 8 août 1978, Kalkar I, n° 2 BvL 8/77, NJW 1979, 359](#) ; [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 31 octobre 1990, Droit de vote des étrangers II, n° 2 BvF 3/89, NJW 1991, 159, p. 160.](#)

le peuple¹⁴⁸. Deuxièmement, la Cour constitutionnelle fédérale estime qu'une **légitimation d'ordre matériel** est également suffisante. Dans ce cas, il est nécessaire que le **contenu de la décision découle de la volonté du peuple en assurant la soumission à la loi des organes devant la concrétiser**. Le principe de la réserve de la loi¹⁴⁹, le contrôle parlementaire du gouvernement¹⁵⁰, ainsi que l'organisation hiérarchique de l'administration soumise au gouvernement permettent de garantir cette chaîne de légitimation démocratique¹⁵¹. Enfin, la légitimité peut être **institutionnelle et fonctionnelle** en ce que chaque institution qui participe à l'exercice du pouvoir étatique est prévue en tant telle dans la constitution et doit être établie de manière que l'exercice de sa fonction soit garanti¹⁵².

Les modalités de gouvernement sont essentiellement représentatives en Allemagne. **Le recours au référendum y est très limité à l'échelle fédérale** – il est réservé aux cas de restructuration du territoire fédéral¹⁵³ – mais plus souple à l'échelle des *Länder*.

Enfin, la Loi fondamentale encadre la limitation de la souveraineté à l'échelle internationale et permet sous certaines conditions, précisées par la jurisprudence constitutionnelle, le transfert de « droits de souveraineté » à des instances supranationales. La Cour constitutionnelle fédérale développe une approche spécifique de la notion de souveraineté dans sa jurisprudence relative à l'intégration européenne¹⁵⁴ (pratique dite de l'« *ultra vires* », voir *infra*).

En Italie, la constitution, adoptée en 1947, proclame dès son **article 1^{er}** que « La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution », l'article 11 précisant, selon une formulation proche du préambule de la constitution de la IV^e République française, que l'Italie « consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les Nations », les articles 2 à 10 puis 13 à 54 énumérant une série de droits fondamentaux de rang constitutionnel. La constitution italienne met en place un **bicamérisme égalitaire**, à la fois dans les prérogatives dévolues aux deux assemblées (chambre des députés et Sénat) et par leur élection au suffrage universel direct, et institue, de manière originale à l'époque, un contrôle

148. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 24 mai 1995, n° 2 BvF 1/92](#) – pt. 136 et s. Selon la théorie de l'essentialité (*Wesentlichkeitstheorie*), « le principe de l'État de droit et le principe démocratique obligent le législateur à prendre lui-même les dispositions essentielles pour la réalisation des droits fondamentaux et à ne pas les abandonner au pouvoir de décision de l'exécutif » ([Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 27 novembre 1990, Josefine Mutzenbacher, n° BvR 402/87, NJW 1991, 1471, p. 1472](#)).

149. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 6 juillet 1999, n° 2 BvF 3/90](#) – pt. 124 et s.

150. L'article 43 LF consacre la responsabilité du gouvernement allemand devant le *Bundestag*.

151. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 31 octobre 1990, Droit de vote des étrangers II, n° 2 BvF 3/89, NJW 1991, 159, p. 160](#).

152. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 18 décembre 1984, n° 2 BvE 13/83, NJW 1985, 603, p. 605](#).

153. Article 29, al. 2 LF. Les articles 118 et 118a LF apportent également des précisions sur le recours aux consultations populaires dans le contexte de la restructuration territoriale de certains *Länder*.

154. Voir en ce sens : [H. Quaritsch, « La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 9, 2001](#) et *infra* le II. de cette étude.

de constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement, confiée à une cour constitutionnelle (qui ne sera toutefois effectivement mise en place qu'en 1955). Surtout, la constitution italienne s'efforce de concilier démocratie représentative et démocratie directe en accordant une **place importante au référendum d'initiative populaire**.

En Belgique, l'article 33, alinéa 1^{er} de la Constitution pose le principe selon lequel « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation* ». Le Congrès national a ainsi consacré la théorie de la souveraineté nationale. Cette conception se traduit également à l'article 42 de la Constitution qui énonce que « *les membres des deux chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* ». Le système constitutionnel belge revêt un caractère essentiellement représentatif¹⁵⁵ : le recours à la démocratie directe y est fortement limité, et ce notamment à la suite des vives tensions survenues à la suite de la consultation populaire du 12 mars 1950 sur la « question royale »¹⁵⁶.

En Espagne, le concept de souveraineté est présent dans la Constitution du 29 décembre 1978 adoptée après la chute de la dictature franquiste. Le préambule de la Constitution de 1978 énonce que « *la Nation espagnole, désireuse d'établir la justice, la liberté et la sécurité, et de promouvoir le bien de tous ceux qui la composent, proclame, en faisant usage de sa souveraineté, sa volonté de* » poursuivre certains objectifs, à savoir « *la garantie d'une vie en commun démocratique* », « *la consolidation d'un État de droit assurant le règne de la loi en tant qu'expression de la volonté populaire* », ou encore la protection de « *tous les Espagnols et des peuples d'Espagne* ». Si ce préambule utilise l'expression de « *peuples d'Espagne* » au pluriel, l'article 1.2 du texte constitutionnel énonce que « **la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'État** ». L'article 66 dispose quant à lui que les « *Cortes Generales* » (c'est-à-dire, le parlement national, constitué de deux chambres : le Congrès des députés et le Sénat) « *représentent le peuple espagnol* ». Aussi, la souveraineté nationale appartient-elle au peuple espagnol (au singulier) qui l'exerce au travers de ses représentants (l'article 92 de la constitution espagnole, elle-même validée par référendum en 1978, ne prévoit la possibilité d'un référendum à l'échelle du pays que de manière exceptionnelle, sur des questions « d'une importance particulière » et avec une portée purement consultative : ce fut le cas en 1986 pour approuver l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN et en 2005 pour approuver la ratification par l'Espagne du traité constitutionnel européen).

En Irlande, l'histoire de la souveraineté est liée à la lutte pour l'indépendance face au Royaume-Uni. Dominée par la Grande-Bretagne pendant près d'un millénaire, l'Irlande perd toute forme de souveraineté en 1801 avec l'adoption

155. Voir l'article 42 de la Constitution : « *Les membres des deux Chambres représentent la Nation* ».

156. La question était celle d'autoriser ou non le retour de Léopold III sur le trône : en dépit d'un résultat positif à près de 58 %, la consultation avait révélé une forte fracture dans le pays (72 % de « oui » en Flandre mais 58 % de « non » en Wallonie) et n'avait pas permis de trancher définitivement le débat (Léopold III revenant finalement en juillet 1950 mais étant contraint, devant les émeutes suscitées par son retour, à transmettre ses pouvoirs à son fils quelques jours plus tard avant d'abdiquer définitivement en sa faveur en juillet 1951).

de l'Acte d'Union (*Act of Union*) créant le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Ce n'est qu'en 1921 que l'Irlande du Sud accède à une certaine indépendance en acquérant le statut de dominion au sein du *Commonwealth*. Un an plus tard, l'État libre d'Irlande nouvellement créé se dote d'une Constitution qui, sans mobiliser expressément la notion, cherche à consacrer une forme de souveraineté populaire¹⁵⁷. En 1931, le Statut de Westminster (v. *infra*) accorde une souveraineté presque totale à l'Irlande. Alors que la Constitution irlandaise, consacrant la souveraineté populaire, est adoptée en 1937, la création formelle de l'État indépendant de la République d'Irlande n'intervient qu'en 1949 aux termes d'une loi irlandaise de 1948 ([Republic of Ireland Act](#)) approuvée par une loi britannique de 1949 ([Ireland Act](#)).

Le principe de la souveraineté populaire se manifeste essentiellement en cas de révision constitutionnelle ; il implique que toute révision de ce type soit impérativement soumise à référendum. À l'exception des deux premiers amendements survenus pendant la seconde guerre mondiale, 32 révisions constitutionnelles ont ainsi été approuvées par référendum depuis 1937¹⁵⁸. Parmi ces révisions, les référendums relatifs à la modification de la Constitution en vue de ratifier des traités européens ont nourri, pour certains, des contentieux (*décisions Crotty v. Ireland* de 1987 sur l'Acte unique européen ; *arrêt Pringle* de 2012 sur le Mécanisme européen de stabilité)¹⁵⁹. La constitution irlandaise permet également la tenue d'un référendum sur une loi ordinaire, mais cette voie n'a encore jamais été utilisée.

Au Royaume-Uni, la souveraineté du Parlement est un principe cardinal. Le Parlement de Westminster est investi de l'autorité suprême d'édicter des lois qui, en l'absence de constitution formelle, sont placées au sommet de la hiérarchie des normes. Sur le plan interne, la souveraineté parlementaire prime la souveraineté populaire d'un point de vue juridique. C'est la raison pour laquelle la pratique du référendum demeure largement étrangère au système britannique (les deux exceptions ayant concerné la question européenne, avec le référendum de 1975 pour confirmer le maintien du pays dans la Communauté européenne¹⁶⁰ et celui de 2016 pour décider de sa sortie de l'Union européenne¹⁶¹). En outre, la marge de manœuvre des pouvoirs exécutif et judiciaire est circonscrite au respect de la souveraineté du Parlement. Par ailleurs, le processus de décentralisation du Royaume-Uni, appelé la dévolution, a été pensé et demeure appréhendé sous l'angle de la souveraineté parlementaire. De même, l'autonomie dont bénéficient

157. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/schedule/1/enacted/en/html>

158. Gouvernement irlandais, *Referendum Results 1937-2019*.

159. Haute cour d'Irlande, 12 février 1987, *Crotty v. An Taoiseach*, [1987] IEHC 1. ; Cour suprême d'Irlande, 9 avril 1987, *Crotty v. An Taoiseach*, [1987] IESC 4. ; Cour suprême d'Irlande, 19 octobre 2012, *Thomas Pringle v. The Government of Ireland*, [2012] IESC 47.

160. 64,5 % de votants, 67 % pour le maintien.

161. 72 % de votants, 51,9 % en faveur de la sortie.

les dépendances¹⁶² et territoires d'outre-mer¹⁶³ du Royaume-Uni est exercée dans le respect de la souveraineté du Parlement central.

En Suisse, l'exercice de la souveraineté interne est influencé par le caractère fédéral de l'État ainsi que par l'importance accordée à la démocratie directe (initiative populaire et référendum), les cantons et le peuple étant les pouvoirs constituants. En matière de souveraineté externe, malgré le principe de neutralité, la Confédération suisse s'est considérablement ouverte à l'ordre juridique international en rendant possible l'adhésion à des organisations internationales et l'adoption des traités internationaux, ainsi qu'en accordant la primauté au droit international.

Au-delà de ces références textuelles, l'enquête d'opinion réalisée fin 2020 par Ipsos pour la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation Friedrich-Ebert dans huit pays de l'Union européenne représentant près de 75 % de la population européenne¹⁶⁴ a montré que le **terme de souveraineté est « très différemment connoté selon les pays de l'Union européenne. [...] Considéré positivement par une large majorité des Allemands (73 %), des Polonais (69 %), des Lettons (61 %), des Roumains (60 %) et dans une moindre mesure des Suédois (56 %), [...] les évocations positives sont [en revanche] très minoritaires en France (29 %), Espagne (28 %) et Italie (21 %). [...] Pour les Français, le terme de souveraineté renvoie spontanément avant tout et massivement à la royauté. [...] Pour les Allemands, les évocations spontanées du terme sont très différentes, et révélatrices : avant tout « Unabhängigkeit » (indépendance), « Unabhängig » (indépendant), « Staat » (État), « Freiheit » (liberté). Le terme de roi n'est jamais utilisé en Allemagne. »**

■ Une notion également présente ailleurs dans le monde

La notion de souveraineté est également largement présente dans le monde. De nombreuses constitutions comportent ainsi une référence explicite à la souveraineté, le plus souvent dans sa dimension interne (qui est le souverain) mais également dans sa dimension externe (État souverain). Ces références soulignent d'ailleurs la plasticité voire l'ambiguïté de la notion : de la même manière que « république » ne

162. Les dépendances de la Couronne sont des territoires dont le statut d'autonomie *sui generis* résulte de l'histoire britannique. Il existe trois dépendances : les îles anglo-normandes (Jersey et Guernesey) et l'île de Man. La relation entre ces îles et le Royaume-Uni repose sur un lien personnel unissant les dépendances et le monarque qui remonte à l'époque médiévale. Si le Parlement de Westminster est compétent, en théorie, pour adopter des lois applicables aux dépendances de la Couronne, en pratique, les assemblées des trois îles bénéficient d'une grande autonomie législative.

163. Les 14 territoires britanniques ultramarins sont pour la plupart des anciennes colonies de l'Empire britannique. Il s'agit de territoires habités (Anguilla, Bermudes, Îles Caïmans, Gibraltar, Îles vierges britanniques, Îles Malouines, Montserrat, Îles Pitcairn, Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha, Îles Turques-et-Caïques) ou de territoires sous statuts particuliers (Akrotiri et Dhekelia – base militaire située à Chypre, Territoire britannique de l'Océan Indien, Géorgie du Sud et les Îles Sandwich du Sud, Territoire britannique de l'Antarctique). En application de règles spécifiques, ils bénéficient de degrés d'autonomie variables dans les limites de la souveraineté du Parlement de Westminster. Le Royaume-Uni est représenté dans les territoires habités par un gouverneur, lequel peut recevoir des instructions de la part du pouvoir central.

164. Allemagne, Espagne, France, Italie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Suède.

rime pas nécessairement avec « démocratie », la proclamation d'une souveraineté de la Nation voire du peuple n'est pas synonyme de « démocratie ». Ce concept est avant tout juridique et institutionnel : cette référence ne préjuge pas de la forme politique (démocratique ou autoritaire) retenue dans chaque État.

Quoi qu'il en soit, force est de constater la généralisation de la référence à la souveraineté. Pour ne prendre que quelques exemples, venant d'États de différents continents, traditions, systèmes politiques, tailles et puissances :

- le préambule de la constitution de la République populaire de **Chine** affirme l'attachement au « *respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale* », l'article 2 précisant pour sa part que « *tout le pouvoir (...) appartient au peuple* » ;
- la constitution du **Costa-Rica** dispose que « *la souveraineté réside exclusivement dans la Nation* » (article 3) ;
- la constitution de l'**Ethiopie** prévoit que « *la souveraineté réside dans les nations, les nationalités et les peuples d'Éthiopie* » et que la constitution « *est l'expression de leur souveraineté* » (article 8) ;
- le préambule de la **constitution indienne** proclame la souveraineté de l'Union indienne ;
- le préambule de la constitution du **Japon** déclare « *qu'aucune nation n'est responsable uniquement envers elle-même, qu'au contraire les lois de la moralité politique sont universelles et que le respect de ces lois incombe à toutes les nations arguant de leur propre souveraineté et justifiant de leurs relations souveraines avec les autres nations* » et son article 1^{er} précise que l'Empereur « *doit ses fonctions à la volonté du peuple, en qui réside le pouvoir souverain* ».
- la constitution du **Nigéria** dispose que « *Le Nigéria est un État souverain indivisible et indissoluble* » ;
- le préambule de la constitution de **Papouasie-Nouvelle Guinée** affirme l'indépendance et la souveraineté de l'État et fait « *de la reconnaissance constante* » de cette souveraineté, « *qui ne doit pas être affaiblie par la dépendance à l'assistance étrangère* », l'un des objectifs de la Nation.

Il est vrai que la notion de souveraineté peut prendre des significations différentes suivant les traditions culturelles.

Le **Japon**, par exemple, qui « s'en [était] passé jusqu'au XIX^e siècle, l'importa pour être reconnu comme « *État souverain* » par les puissances occidentales¹⁶⁵.] Cette importation a [toutefois] donné lieu à des définitions de la souveraineté ignorées en Occident. »¹⁶⁶ Ainsi la notion y renvoie-t-elle initialement à l'idée de « néant absolu » (d'origine bouddhique : « zettai-mu », littéralement ce qui est « absent », « au-delà ») qui « fonde la souveraineté de l'empereur [...] sur sa capacité à relier cet au-delà avec les réalités contingentes d'ici-bas. »¹⁶⁷. En **Inde**, au début du XX^e siècle, « la notion [...] de *Swaraj* dont Gandhi entendait faire la pierre angulaire de l'émancipation [,] désigne la maîtrise de soi, la capacité à faire coïncider l'égo personnel avec l'infini du monde, le moi singulier avec le soi impersonnel et cosmique. Pour Gandhi, qui divergeait sur ce point de ses amis du Congrès national indien, l'Inde ne serait véritablement

165. K. Kado, « Revisiter la notion de souveraineté », *Droits*, n° 53, 2011, pp. 215-239.

166. A. Supiot, *op. cit.*

167. *Ibid.* La citation suivante renvoie également à la même référence.

« souveraine », que si elle se montrait capable, non seulement de s'émanciper des Anglais, mais surtout de rompre avec leur modèle de gouvernement, indexé sur la maîtrise des choses plutôt que sur la maîtrise de soi. »

En Australie, l'acquisition de la souveraineté résulte moins d'un acte fondateur que d'un lent processus d'indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni. La formation de l'État fédéral d'Australie résulte d'une loi adoptée par le Parlement britannique faisant office de Constitution australienne. Au cours du XX^e siècle, la souveraineté du Parlement de Westminster a progressivement été transférée au peuple australien. En interne, la souveraineté est peu mobilisée pour expliquer les rapports entre les échelons fédéral et fédérés. En revanche, cette notion a été au cœur de la question aborigène. Les rapports entretenus par l'Australie avec des entités externes n'impliquent pas de transferts de souveraineté et concernent essentiellement le Royaume-Uni et le *Commonwealth*.

En Nouvelle-Zélande, la notion de souveraineté est héritée de la tradition constitutionnelle britannique. À l'issue d'un processus progressif d'accession à l'indépendance, la Nouvelle-Zélande a choisi de maintenir et de consacrer en droit interne le principe de la souveraineté parlementaire. La loi et la jurisprudence ont assorti ce principe de quelques rares atténuations. En interne, la souveraineté n'a pas été mobilisée dans le contexte de la décentralisation. En revanche, par le passé, la notion de souveraineté a été au cœur des revendications des populations autochtones. En outre, la Nouvelle-Zélande entretient des relations étroites avec ses anciennes possessions aux termes d'accords de libre association et de traités d'amitié.

Si, comme on le voit, la notion de souveraineté s'est largement imposée au niveau constitutionnel, non seulement en France et en Europe mais même dans le monde, au prix il est vrai d'une certaine ambiguïté dans son contenu, elle constitue à l'évidence, au niveau du système international, une référence commune qui structure les relations entre États souverains dans le monde.

1.1.2.2. L'affirmation de la notion d'États souverains en droit externe

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, en raison de l'impact global du conflit et du très grand nombre de morts qu'il a causé ainsi que de la diversité des pays aux prises les uns avec les autres, s'impose la nécessité de donner aux relations internationales un cadre commun accepté par toutes les puissances afin de favoriser le maintien durable de la paix. Puisant leur inspiration dans les travaux d'Emmanuel Kant¹⁶⁸ et de Léon Bourgeois¹⁶⁹, la Société des Nations, portée par le président des États-Unis Woodrow Wilson, suivie en 1945 de la Charte des Nations Unies, promue par le président américain Franklin Roosevelt, donnent corps à ce

168. E. Kant, *Projet de paix perpétuelle. Esquisse philosophique* [1795], éd. J. Gabelin, Paris, Vrin, 1999. E. Kant suggère l'instauration d'une fédération d'États souverains, préférable à l'idée d'un État mondial, qui présenterait l'inconvénient de gommer les différences liées aux cultures et de nier le concept de souveraineté.

169. L. Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, Paris, Fasquelle, 1910.

projet, qui se structure largement autour de la notion d'États souverains, le concept de souveraineté permettant de créer une forme d'égalité entre les États.

a) La Société des Nations, première tentative avortée d'organisation intergouvernementale à vocation universelle fondée sur des États souverains

Le 8 janvier 1918, Woodrow Wilson prononce devant le Sénat américain un discours demeuré célèbre, le discours des « **Quatorze points** », dans lequel il décrit les conditions d'un retour à la paix et promeut la mise en place d'une « **association générale des nations** » souveraines.

Un an plus tard, l'idée prend corps au cours de la conférence de Paris. **La Société des Nations (SDN) est créée par le traité de Versailles** du 28 juin 1919¹⁷⁰. La SDN se voit attribuer une vocation universelle puisque « *tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société* » (article 1 du Pacte de la SDN). La garantie de l'indépendance des États membres est érigée en pilier de l'organisation avec pour objectif de « *maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société* » (article 10). Une clause de sécurité collective est également introduite à travers l'obligation pour les États de « *se prêter[r] un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'État en rupture de pacte* » (article 16). Enfin, des garanties institutionnelles sont mises en place pour garantir « *la paix et la sûreté* », via une égalité de suffrage des États à l'Assemblée et au Conseil (articles 3 et 4), tandis qu'en cas de différend les États doivent d'abord recourir à un arbitrage ou à l'examen du Conseil (article 12). Enfin, le principe de la création d'une Cour permanente de justice internationale (CPJI) est posé, dont le rôle n'est toutefois que consultatif (article 14).

Dès 1920, la SDN, qui établit son siège à Genève, se dote d'une architecture institutionnelle qui vise à donner une structure commune aux États souverains (malgré l'absence des États-Unis). Tous ses États membres (60 en 1934) sont représentés à l'Assemblée qui adopte des recommandations ou résolutions sans valeur obligatoire. Le Conseil, composé initialement de 5 membres permanents et 4 non-permanents, est l'organe compétent pour les questions les plus importantes qui se rapportent à la paix internationale. Les décisions à l'Assemblée et au Conseil sont prises à l'unanimité. La CPJI, qui est instituée par un statut adopté le 13 décembre 1920 par l'Assemblée et ratifié par les États via un protocole, est mise en place en 1922 à La Haye¹⁷¹ : les 27 avis qu'elle rend entre 1922 et 1940 contribueront à élaborer et préciser le droit international.

En dépit de certains succès dans les années 1920, la SDN ne parvient toutefois pas à s'imposer. Opposé par principe aux obligations inhérentes à l'article 10 du

170. Le Pacte de la Société des Nations correspond à la première partie du traité ; il comprend 26 articles. <https://www.un Geneva.org/fr/about/league-of-nations/covenant>.

171. Où siège déjà la cour permanente d'arbitrage, instituée en 1899 par la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue lors de la première conférence de La Haye, qui est désormais compétente pour rendre des arbitrages dans des litiges entre États, organisations intergouvernementales et personnes privées : sa saisine est facultative mais l'exécution de la sentence arbitrale est obligatoire.

Pacte de la SDN, qu'il voit comme une atteinte à la souveraineté des États-Unis, le Sénat américain refuse en effet de le ratifier¹⁷² (opposition des Républicains à un traité négocié par un Président démocrate, dans un contexte politique marqué par une forte opposition entre les deux principaux partis). S'ensuivent la crise économique mondiale de 1929 et l'arrivée au pouvoir en Allemagne de Hitler. En 1933, le Japon quitte la Société après les sanctions prises à son encontre consécutivement à son invasion de la Manchourie en 1931 ; l'Allemagne d'Hitler s'en retire la même année, suivie de l'Italie en 1937 ; l'URSS en est expulsée en novembre 1939 en réaction à l'agression contre la Finlande. Malgré l'échec de la SDN, ce sont davantage les insuffisances dans sa conception qui sont mises en cause que le principe même d'une organisation internationale ayant vocation à réunir tous les États du monde autour du principe de leur égalité souveraine : ainsi que l'a relevé Joseph Paul-Boncour, délégué de la France lors la dernière session de l'Assemblée en avril 1946, « *[c]e n'est pas la Société qui a échoué. Ce ne sont pas ses principes qui ont fait défaut. Ce sont les nations qui l'ont négligée. Ce sont les gouvernements qui l'ont abandonnée.* »¹⁷³

b) La Charte des Nations Unies consacre le principe d'égalité souveraine entre les États, et fonde le système des Nations Unies

Alors même que la Seconde Guerre mondiale bat son plein, la conférence de Moscou reconnaît dès 1943 la « *nécessité d'établir (...) une organisation internationale fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États pacifiques et ouverte à tous les États* ». Les conférences de Dumbarton Oaks en 1944 puis de Yalta en 1945 permettent d'élaborer un projet d'organisation et d'adopter le principe du droit de veto pour les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. La conférence de San-Francisco ouverte en avril 1945 conduit à la signature de la **Charte de San Francisco** le 26 juin 1945 par 51 États. La Charte entre en vigueur le 24 octobre. Elle est composée de 111 articles ainsi que d'une annexe « *partie intégrante de la Charte* » qui forme le Statut de la Cour internationale de justice (CIJ), qui remplace la CPJI à partir de 1946.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) se donne pour objectifs de « *maintenir la paix et la sécurité internationale [et de] développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » (article 1^{er}). Ouverte à tous les « *États pacifiques* » qui acceptent et peuvent remplir les obligations de la Charte (article 4), l'ONU consacre le **principe d'égalité souveraine de tous les États** et en fait la pierre angulaire du système international qu'elle établit : « *L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* » (article 2). Dans ce cadre, « *Chaque*

172. « *L'article 10 du traité est au cœur de toutes ses critiques. Il engage le pays à appliquer des décisions prises par d'autres nations alors que seul le Sénat y est habilité, il légitime l'ingérence étrangère dans la souveraineté américaine et remet en cause le principe même de la doctrine Monroe. De même, contre la tradition nationale, cet article imposerait aux États-Unis de maintenir une armée conséquente et d'accepter d'envoyer de jeunes Américains partout où la SDN le jugera nécessaire.* » voir N. Vaicbourdt, « La querelle de la Société des Nations au Sénat américain : le dilemme des républicains entre souveraineté nationale et convergences atlantistes » in M. Catala (dir.), S. Jeannesson (dir.), *Les États-Unis en France et en Europe, 1917-1920 : Circulation et diffusion des idées et des savoirs*, Presses universitaires de Rennes, 2022

173. « La transition vers les Nations Unies » sur le site de l'ONU consultable sur <https://www.un Geneva.org/fr/about/league-of-nations/transition>

membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix » (article 18). Tenant compte des difficultés rencontrées par la SDN, la Charte instaure de nouvelles modalités de prise de décision¹⁷⁴, donne une force obligatoire aux décisions du Conseil de Sécurité (article 25)¹⁷⁵ et dote l'ONU d'une capacité de réaction en cas de menace pour la paix ou d'agression contre un État.

L'ONU a accompagné le bouleversement de la carte du monde avec succès puisque, aujourd'hui, la quasi-totalité des États souverains y sont présents, **193 États en sont membres** dont presque les ¾ sont devenus indépendants après 1946. Contrairement à la SDN, sa portée est véritablement universelle. Elle constitue, malgré les difficultés qu'elle connaît régulièrement, un cadre commun unique pour les différents États qui constituent le système international sur la base duquel reste organisée notre planète. L'organisation est structurée autour de **six organes principaux**, notamment l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et le secrétariat sous la direction du secrétaire général, ainsi que la CIJ¹⁷⁶ mais aussi d'une quinzaine d'**agences spécialisées** (comme l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation de l'aviation civile internationale, etc.), sans oublier plusieurs **organisations apparentées** comme l'Organisation mondiale du commerce, l'Agence internationale de l'énergie atomique ou le secrétariat de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Aujourd'hui, le système des Nations Unies contribue ainsi à l'organisation d'un système international qui demeure largement centré sur les États souverains, lesquels sont très largement et très profondément attachés au **principe de leur souveraineté**, qui demeure la pierre angulaire du droit international public et qui n'est sérieusement remis en cause par aucun État, malgré les efforts pour y poser des limites (*cf. infra*).

Ainsi, au terme de ce rappel historique, nécessairement incomplet et synthétique mais qui cherche à mettre en lumière les points clés de l'affirmation du concept de souveraineté jusqu'au début du XXI^e siècle, tant comme élément fondateur des ordres constitutionnels nationaux que comme facteur commun de l'organisation internationale, force est de constater que le concept de la souveraineté a joué un rôle déterminant dans la structuration des régimes juridiques modernes. Mais quelle est sa portée exacte aujourd'hui, tant dans l'ordre juridique interne de la France (1.2) que dans l'ordre externe (1.3) ?

174. L'Assemblée générale, organe représentatif des Nations Unies (les 193 États Membres y sont représentés), vote des résolutions à la majorité simple sauf pour les questions importantes énumérées à l'article 8 pour lesquelles la majorité des deux-tiers est requise. Le Conseil de sécurité prend ses décisions à la majorité de 9 voix sur 15, les 5 membres permanents devant être compris, sauf sur les questions de procédure : c'est le droit de veto (art. 108 de la charte). Toutefois l'abstention ne signifie pas veto (CIJ, 1971, *avis consultatif dans l'affaire Sud-Ouest Africain*).

175. En cas de blocage toutefois du Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale peut s'y substituer et prendre une résolution dans son domaine de compétence (Résolution « Dean Acheson » en 1950).

176. Composée de 15 juges élus pour 9 ans par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, la CIJ est compétente pour connaître des différends juridiques que lui soumettent les États (soit par la notification d'un compromis soit par la présentation d'une requête) et pour rendre des avis à la demande des organes ou des institutions spécialisées des Nations Unies (sur « *toute question juridique* » s'agissant de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, ou sur « *des questions juridiques se [posant] dans le cadre de leur activité* » pour les autres organes de l'ONU ou pour les institutions spécialisées).

1.2. La souveraineté nationale, pilier de l'ordre constitutionnel contemporain en France

La souveraineté, telle qu'elle est définie par la Constitution du 4 octobre 1958, est nationale. Ainsi, dès la première phrase du Préambule, « *[l]e peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ». C'est également à la « *souveraineté nationale* » que renvoie le premier alinéa de l'article 3, au titre premier de la Constitution, intitulé « *De la souveraineté* ».

Ces dispositions visent à appréhender qui exerce la souveraineté *dans* l'État, c'est-à-dire qui est le souverain et quelle est l'étendue de son pouvoir, et comment se manifeste la souveraineté *de* l'État, c'est-à-dire quels pouvoirs la souveraineté nationale confère à l'État en interne¹⁷⁷.

1.2.1. La souveraineté nationale appartient au peuple

En tant que titulaire de la souveraineté nationale, le peuple français dispose du dernier mot lorsqu'il exerce les fonctions de constituant, c'est-à-dire lorsqu'il fixe, directement ou par ses représentants, les règles suprêmes fixant l'organisation de la Cité.

1.2.1.1. Le peuple : titulaire de la souveraineté nationale

Reprenant à son compte le compromis de la Constitution du 27 octobre 1946 entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, la Constitution du 4 octobre 1958 désigne le peuple comme le titulaire de la souveraineté nationale et définit ses modalités d'expression.

177. On retrouve ici les trois significations données au mot souveraineté par Carré de Malberg, dans *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 79 : « Dans son sens original, il désigne le caractère suprême de la puissance étatique. Dans une seconde acception, il désigne l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'État, et il est par suite synonyme de cette dernière. [Définitions caractérisant la question de la souveraineté de l'État.] Enfin, il sert à caractériser la position qu'occupe dans l'État le titulaire suprême de la puissance étatique et ici la souveraineté est identifiée avec la puissance de l'organe. [Définition de la souveraineté dans l'État]. »

a) La Constitution de 1958 fait du peuple le seul détenteur de la souveraineté nationale.

Désigné le 1^{er} juin 1958 président du Conseil dans le contexte tendu de la crise algérienne - le 13 mai des militaires ont pris d'assaut le gouvernement général à Alger et appelé à la mise en place d'un « gouvernement de salut public » -, le général de Gaulle obtient les pleins pouvoirs le 2 juin et soumet au vote de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République un projet de loi constitutionnelle portant dérogation transitoire à l'article 90¹⁷⁸ de la Constitution de 1946. Cette loi, promulguée le 3 juin 1958, lui « *donne mandat de préparer [une nouvelle] Constitution [sur la base de] certains principes* » fondamentaux de la République. Le premier d'entre eux, que l'on peut regarder comme la *Grundnorm* au sens de Kelsen, c'est-à-dire la source ultime de toutes les normes¹⁷⁹, est que « *le suffrage universel est la seule source du pouvoir* », auquel s'ajoutent d'autres principes essentiels au fonctionnement équilibré de la République : les pouvoirs exécutif et législatif doivent être séparés, le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement et l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante, suivant une procédure qu'elle précise. Le projet de Constitution élaboré par une petite équipe de juristes placée sous la houlette de Michel Debré, Garde des Sceaux, puis soumis au comité consultatif constitutionnel, au Conseil d'État et enfin au Conseil des ministres, est adopté, le 28 septembre 1958, par référendum à une majorité de 82,60 % des voix, avec une abstention faible (15,6 %) et promulgué le 4 octobre.

En affirmant au premier alinéa de l'article 3 que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », **la Constitution de 1958 fait du « peuple » le seul détenteur de la souveraineté nationale et opère un effort de synthèse du débat constitutionnel récurrent dans notre pays entre souveraineté populaire et souveraineté nationale.** « *On sait que l'on doit cet aspect du régime [au compromis trouvé entre] René Capitant¹⁸⁰, fervent adepte de la souveraineté populaire* »¹⁸¹ et Michel Debré, défenseur d'un parlementarisme moderne dirigé par l'exécutif¹⁸².

Une fois cette synthèse opérée, il reste bien sûr à **définir qui est le peuple**. Il est un, inscrit dans un territoire et composé de citoyens nationaux.

178. Cet article prévoyait une procédure de révision de la Constitution en cinq temps assez longue à mettre en œuvre.

179. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, LGDJ, 1997, pp. 169-170 : « *Si nous nous interrogeons sur le fondement de validité de la constitution, nous remonterons peut-être jusqu'à une constitution plus ancienne. Nous finirons ainsi par aboutir à la première constitution historique, établie par quelque usurpateur ou un certain type d'assemblée. La validité de cette première constitution est le présupposé ultime, le postulat final dont dépend la validité de toutes les normes de notre ordre juridique... Voilà de façon schématique en quoi consiste la Grundnorm de l'ordre juridique.* ».

180. R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982 ; *La réforme du parlementarisme*, 1934 (ouvrage dans lequel il déplore la confiscation de l'expression de la souveraineté nationale par la Chambre des députés).

181. A.-M. Le Pourhiet, *op. cit.*, p. 5.

182. M. Debré, *Refaire la France, L'effort d'une génération*, 1945 ; *Ces princes qui nous gouvernent : lettre aux dirigeants de la nation*, 1957. Dans ces deux ouvrages, Michel Debré propose de supprimer le cumul entre la fonction de ministre et celle de parlementaire, de remplacer le scrutin à la proportionnelle par le scrutin majoritaire pour les élections nationales et de confier la direction de la politique nationale au Premier ministre.

■ **Unicité du peuple et intégrité du territoire : les deux corollaires de la notion de souveraineté nationale**

Le peuple auquel appartient la souveraineté nationale n'étant pas défini par la Constitution, c'est le Conseil constitutionnel qui en a dessiné les contours. Ce peuple est unique et s'inscrit dans un territoire donné.

L'unicité du « peuple français » a été consacrée par au moins deux décisions du Conseil constitutionnel :

- Saisi de la conformité de la loi portant statut de la collectivité de Corse, le Conseil constitutionnel a jugé, dans une première décision, que « *la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » [était] contraire à la Constitution* » ([DC n° 91-290 du 9 mai 1991](#), cons. 13¹⁸³) au motif de l'égalité entre tous les citoyens, proclamée par l'article 2 de la Constitution. Cette dernière ne connaissant que le peuple français, auquel est reconnu une valeur constitutionnelle (cons. 12)¹⁸⁴, « *il ne pouvait [effectivement] y avoir de distinction au sein de ce peuple. L'unité est donc assimilée à l'égalité, la première permettant d'atteindre la seconde.* »¹⁸⁵ ;
- Dans une seconde décision ([DC n° 99-412 du 15 juin 1999](#), *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. 5), le Conseil constitutionnel a précisé « *que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle* ».

L'unité du peuple français a également été confortée par le Constituant à travers les lois constitutionnelles du 4 août 1995 (suppression de l'article 1^{er} qui faisait mention « des peuples des territoires d'outre-mer »)¹⁸⁶ et du 28 mars 2003 (insertion de l'article 72-3 qui dispose que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité*

183. « 13. Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ; ».

184. « 12. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du préambule de la Constitution de 1958 « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ; que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle il est ainsi fait référence émanait des représentants « du peuple français » ; que le préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par le préambule de la Constitution de 1958, énonce que « le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » ; que la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination ; que la référence faite au « peuple français » figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels ; qu'ainsi le concept juridique de « peuple français » a valeur constitutionnelle ; ».

185. M. Verpeaux, « [L'unité et la diversité dans la République](#) », Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42 (janvier 2014).

186. Article 1^{er} de la Constitution (avant son abrogation par le I de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 4 août 1995) : « *La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté. / La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent* ».

et de fraternité »). En faisant référence à des « populations » et non plus à des « peuples » au sein de la République, le Constituant choisit ainsi d'affirmer l'unicité du peuple français.

Le peuple auquel appartient la souveraineté nationale s'inscrit dans un territoire donné, dont l'intégrité et les frontières doivent être garanties. Si « [à] la différence d'autres pays européens comme le Portugal par exemple (art. 5), la Constitution de 1958 ne définit pas [le territoire français] géographiquement, dans le sens d'une description à la fois concrète et juridique, [mais l'entend], de manière abstraite », elle affirme néanmoins la nécessité d'en assurer l'intégrité et désigne le président de la République comme son garant (2^e alinéa de l'article 5) et son ultime rempart en période de crise (1^{er} alinéa de l'article 16). Elle proscrit en outre toute révision constitutionnelle susceptible de « porter atteinte à l'intégrité du territoire » (4^e alinéa de l'article 89).

La Constitution admet toutefois que des modifications puissent être apportées au territoire de la République, à condition toutefois que ces modifications soient réalisées avec l'accord des populations intéressées, ainsi que le prévoit le 3^e alinéa de l'article 53¹⁸⁷. C'est sur cette base que le Conseil constitutionnel a jugé que l'île de Mayotte, qui constitue un territoire au sens de ces dispositions, « ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population » ([DC n° 75-59 du 30 décembre 1975](#), *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*¹⁸⁸). « L'article 72-3 al. 2, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a énuméré les territoires des collectivités situées outre-mer, [afin de rendre l]e territoire [de ces collectivités] [...] « indivisible » sans modification de la Constitution. »¹⁸⁹

■ **Souveraineté, nationalité et identité**

La notion de souveraineté n'est pas uniquement associée en France avec celle d'État mais également celle d'État-nation, c'est-à-dire avec un État dans lequel se combinent unité politique et centralisation du pouvoir, d'une part, conscience collective et sentiment d'appartenance commune, d'autre part. Dans ce schéma, nationalité et identité peuvent être lues comme les deux faces - l'une civique, l'autre sociologique et morale - de la notion de Nation et entretiennent des interactions avec la souveraineté nationale.

En France, l'idée de Nation se définit depuis le XIX^e siècle dans un rapport étroit à l'État. « Cette conception civique de la Nation »¹⁹⁰ s'est épanouie dans l'idée que c'est par l'exercice de la souveraineté que la Nation prend conscience d'elle-même et

187. « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. » Ces dispositions, qui figurent au titre VI de la Constitution relatif aux traités internationaux, ne s'appliquent en théorie qu'à eux.

188. Ces dispositions « doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché ».

189. M. Verpeaux, *op. cit.*

190. D. Monière, « 2. Les théories de la nation », in *Id.*, *Pour comprendre le nationalisme au Québec et ailleurs*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 2001, pp. 15-31.

construit une identité commune¹⁹¹. Dès les années 1880, Emile Durkheim distingue ainsi les sociétés sans États qui répondent au mot de « nationalité » des sociétés caractérisées par un pouvoir centralisé « *comme en France, où le même groupe est à la fois État et national* »¹⁹². Pour Durkheim, la Nation c'est donc à la fois « *le principe de nationalité* », c'est-à-dire une conscience collective, et « *une organisation politique* », la seconde étant la condition de la première¹⁹³.

Dans ce contexte, la nationalité est une condition de la citoyenneté afin de participer à l'exercice de la souveraineté. Trois modèles d'accès à la nationalité coexistent : le droit du sang, c'est-à-dire l'accès à la nationalité par la filiation, le droit du sol, qui fonde l'accès à la nationalité par la naissance sur le territoire, et la naturalisation. Après avoir connu une évolution des régimes d'accès à la nationalité dans son histoire¹⁹⁴, la France reconnaît, depuis l'adoption du code civil en 1804, le droit du sang, par principe, comme mode d'attribution automatique de la nationalité, et le « double droit du sol », pour les enfants nés en France dont au moins un des parents est également né en France ; le droit du sol « simple » permet en outre d'acquérir la nationalité à la majorité, sous réserve de certaines conditions de résidence¹⁹⁵. Cette reconnaissance, qui consacre généralement un lien de sujétion territoriale habituelle d'un individu à l'État, n'est toutefois pas discrétionnaire, l'État devant se conformer, sous le contrôle du juge administratif, à un certain nombre d'obligations procédurales et matérielles lorsqu'il refuse d'attribuer la nationalité à un individu ou à plus forte raison lorsque qu'il la lui retire. Aussi, « *le droit de la nationalité [...] ne peut[-il pas ou] plus s'exprimer sur le mode de la [seule] souveraineté* »¹⁹⁶ prise

191. « *La nation, c'est l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État.* » R. Carré de Malberg, *Contribution...*, op. cit., t. I, p. 2.

192. E. Durkheim, *Libres entretiens de l'Union de la vérité*, p. 180.

193. D. Schnapper, « Durkheim et la nation », *Revue internationale de Philosophie*, 2017, vol. 71, n° 280, pp. 201-221.

194. J. Lepoutre, « Entre droit du sang et droit du sol. Quelle nationalité pour les réfugiés ? », *Esprit*, février 2016, n° 422 : Historiquement, la France a connu une inversion des modèles d'accès à la nationalité. Du Moyen Âge à la période moderne, la nationalité était attribuée par la *naissance sur le territoire* du royaume. Au XVI^e siècle, le développement d'un phénomène d'émigration dû à la guerre conduit le pouvoir monarchique à distribuer des « lettres de naturalité » aux descendants d'émigrés, écartant pour partie le territoire et ouvrant la voie à un futur droit du sang. La situation, à l'approche de la Révolution, est donc marquée par un droit du sol prépondérant et une reconnaissance sous conditions du droit du sang. Par la suite, la Constitution de 1791, tout en gardant les principes de l'Ancien Régime, distinguent parmi les Français entre les citoyens « passifs » les citoyens « actifs », seuls admis à l'exercice des droits politiques. Les Constitutions suivantes de 1793, 1795 et 1799 font du droit du sol le fondement principal de l'accès à la nationalité française. **Avec l'adoption du Code civil en 1804**, un renversement se produit, **le droit du sang devient le principal mode d'attribution de la nationalité à la naissance**, même si le droit du sol subsiste (avec un système d'acquisition de la nationalité à la majorité). Par la suite, la loi du 7 février 1851 vient introduire le nouveau dispositif du « **double droit du sol** » : l'enfant né en France d'un parent qui lui-même y est né se voit attribuer la nationalité à la naissance ; il conserve toutefois la possibilité de répudier cette nationalité à la majorité. L'ensemble de l'édifice, mêlant sang et sol, est consacré dans la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité dont les principes perdurent jusqu'à aujourd'hui.

195. La législation ouvre aussi la possibilité aux enfants mineurs de réclamer la nationalité dès l'âge de treize ans. À Mayotte, il existe depuis 2018 une dérogation au principe du droit du sol ; un enfant né de deux parents étrangers devant, en plus des conditions de résidence habituelles, prouver que l'un de ses parents réside en France de manière régulière depuis plus de trois mois au moment de sa naissance.

196. J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, Nouvelles bibliothèque de thèses, 2020, quatrième de couverture.

dans son acception absolue, mais comme un champ dans lequel la souveraineté nationale s'exprime dans le cadre défini par le préambule de la Constitution et nos engagements internationaux (cf. *infra*).

Enfin, ce peuple auquel appartient la souveraineté nationale peut être non seulement appréhendé dans sa dimension juridique et objective (un ensemble indivisible de personnes partageant la même nationalité), **mais également dans une dimension sociale et spirituelle comme une communauté d'hommes et de femmes mue par un sentiment d'appartenance commune à la Nation** (« *l'identité nationale* » sur laquelle le président Sarkozy lança un débat en novembre 2009¹⁹⁷ ou encore l'« âme française » évoquée par le président Hollande devant le Congrès réuni au lendemain des attentats de Paris en novembre 2015¹⁹⁸). Les deux dimensions, qui ne sont pas exemptes de frictions (cf. *infra*), vont de pair avec la conception française de l'État-Nation, telle qu'elle s'incarne à l'article 3 de la Constitution.

b) La Constitution définit les modalités d'expression de la souveraineté nationale.

La Constitution donne une **définition procédurale de l'expression de la souveraineté nationale** et fixe les rôles respectifs de chacun. Le peuple dispose de deux modalités d'expression pour exercer son pouvoir normatif : la voie représentative et la voie directe. « *Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». Quant aux « *partis et groupements politiques [ils] concourent à l'expression du suffrage [et] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

■ Les représentants de la Nation participent à l'expression de la souveraineté nationale

Le peuple s'exprime par la voix de ses représentants, « élus dans le cadre des institutions de la République » (décision n° 76-71 DC, cons. 6), ce qui exclut par principe les membres du Parlement européen de la catégorie des institutions ayant « *vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale* » (même décision, cons. 34¹⁹⁹).

En vertu de l'article 24 de la Constitution, les députés élus au suffrage universel et les sénateurs, élus au suffrage indirect, composent ce « *collectif abstrait des parlementaires* »²⁰⁰ et « *participent à l'exercice de la souveraineté nationale* » ([DC n° 2013-675 du 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique](#), cons. 33). À cet égard, le Conseil constitutionnel a rappelé, à l'occasion du traité de

197. [Prononcé le 12 novembre 2009 - Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur l'ide | vie-publique.fr.](#)

198. [Prononcé le 16 novembre 2015 - Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, devant | vie-publique.fr.](#)

199. « 34. [...] ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ; [...] le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents États membres des Communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française. ».

200. J. Kerléo, « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, 2017, pp. 103-120. Les citations suivantes émanent du même article.

Maastricht et de la révision constitutionnelle de 1992 ayant ouvert la participation des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales, que, l'élection des sénateurs se faisant dans le cadre d'un collège électoral composé notamment de conseillers municipaux, de maires et d'adjoints et le Sénat participant à l'exercice de la souveraineté nationale, seuls des « nationaux français » pouvaient être élus maires ou adjoints et disposaient du droit de vote et d'éligibilité pour participer à ces collèges de grands électeurs (décision n° 76-71 DC précitée, cons. 26²⁰¹).

Investis d'un **mandat national de représentation**, les parlementaires incarnent chacun individuellement l'unité de la Nation. Ils ne sont pas les porte-parole de leurs électeurs mais **représentent la Nation toute entière** ([DC n° 99-410 du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie](#), cons. 9²⁰² ; [DC n° 2008-573, 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés](#), cons. 30²⁰³). Ils sont également libres dans l'exercice de leur mandat, en application de l'article 27 de la Constitution, selon lequel « **Tout mandat impératif est nul** » : aucune injonction à agir dans tel ou tel sens ne peut leur être adressée et ils ne sauraient être prisonniers d'intérêts locaux ou catégoriels²⁰⁴. La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 leur interdit désormais tout cumul de fonctions entre un mandat de député ou de sénateur et des fonctions exécutives locales depuis 2017. Enfin, à la différence de la pratique en vigueur dans d'autres pays²⁰⁵ (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, États-Unis), la Constitution de 1958 – pas plus que les précédentes du reste – ne prévoit **pas de dispositif de révocation** des représentants de la Nation²⁰⁶.

Compte tenu de leur statut de représentants de la Nation, **les parlementaires bénéficient d'un régime d'immunité juridictionnelle**²⁰⁷. Le juge administratif s'estime incompétent, au titre de la séparation des pouvoirs, pour juger des décisions prises par le Parlement dans l'exercice de la souveraineté nationale, qu'il s'agisse par exemple de décisions prises par une commission parlementaire (CE, 15 novembre 1872,

201. « 26. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ».

202. « 9. [...] si les députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection ; [...] ».

203. « 30. Considérant que, [...] comme tous les autres députés et les sénateurs, les députés représentant les Français établis hors de France représenteront au Parlement la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection ; [...] ».

204. [Assemblée nationale, La nature du mandat représentatif.](#)

205. [Assemblée nationale, Rapport n° 4863 du 5 janvier 2022 de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un droit de révocation des élus.](#)

206. Une proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un droit de révocation des élus (Président de la République, parlementaires, élus locaux) a été rejetée par l'Assemblée nationale le [13 janvier 2022](#).

207. O. Renaudie, « Permettre au Parlement de saisir le juge administratif ? Une mise en perspective », *Revue générale du droit, Études et réflexions*, 2020.

Carrey de Bellemare, n° 45079, Rec. p. 591) ou de la réglementation de l'accès du public et de la presse aux séances (CE, 24 novembre 1882, *Merly*, Rec. p. 932). Il en va de même de questions relatives au régime de pensions des parlementaires (CE, 29 décembre 1995, *Sabaty*, Rec. T. p. 610 ; [CE, Assemblée, 4 juillet 2003, Papon, n° 254850, A](#)), aux sanctions qui leurs sont applicables ([CE, ord., 28 mars 2011, Gremetz, n° 347869, B](#) ; [CE, 24 juillet 2023, Portes, n° 471482, B](#) sur la circonstance qu'aucune juridiction ne puisse être saisie) et aux frais de mandat ([CE, 27 juin 2019, Association Regards Citoyens, n° 427725, A](#)) **qui font partie intégrante du statut des députés** et se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale. En revanche, en vertu de [l'article 8](#) de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, **le juge administratif est compétent pour trancher de litiges relatifs aux fonctions purement administratives du Parlement**, que sont les « *dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires* », les « *litiges d'ordre individuel concernant [les] agents [des assemblées]* » et, depuis la décision *Président de l'Assemblée nationale* ([CE, Assemblée, 5 mars 1999, n° 163328, A](#)) reprise dans l'ordonnance de 1958 en 2003, les « *litiges individuels en matière de marchés publics* ». Dans un litige récent relatif à la nomination par le président du Sénat d'une personnalité qualifiée au sein du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), où était posée la question de cette *summa divisio* entre « *actes à contenu constitutionnel ou parlementaire* » et « *actes à contenu administratif* »²⁰⁸, le Conseil d'État, qui s'est estimé compétent pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs à la composition du CSM dès lors qu'ils relèvent d'actes administratifs ayant trait à l'organisation du service public de la justice, s'est également considéré compétent pour juger du recours formé contre la décision du président du Sénat ([CE, Assemblée, 11 décembre 2023, Syndicat de la magistrature, n° 472669, A](#), aux [conclusions contraires](#) de Nicolas Agnoux).

■ ***L'expression directe de la souveraineté nationale
« par la voie du référendum »***

Sans remonter jusqu'au premier recours au référendum sous la Révolution, il faut souligner que l'usage plébiscitaire du référendum sous le Consulat et le 1^{er} Empire²⁰⁹, puis le 2nd Empire²¹⁰ a frappé de discrédit le recours au référendum dans la tradition républicaine : les lois constitutionnelles de la III^e République ne permettent pas

208. P. Bon, *Le contrôle des actes non législatifs du Parlement : toujours un déni de justice ?*, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Dalloz, 2007, p. 1065.

209. Napoléon Bonaparte eut recours quatre fois au plébiscite : en janvier 1800, pour l'adoption de la Constitution du Consulat, en juin 1802, pour le passage du Consulat à vie (constitution de l'an X), en juin 1804 pour la proclamation de l'Empire (constitution de l'an XII) et en juin 1815 pour l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.

210. Entre le coup d'État du 2 décembre 1851 et la défaite de Sedan le 1^{er} septembre 1870, Napoléon III recourut cinq fois au plébiscite : les 20 et 21 décembre 1851, il demande au « *Peuple français [s'il] veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte* » – 75 % des inscrits répondent « oui » ; les 21 et 22 novembre 1852, il soumet au vote l'instauration du Second Empire – 79 % des inscrits y sont favorables ; en avril 1860, les Niçois puis les Savoyards sont consultés pour approuver leur rattachement à la France (cf. F. Bluche, « Résultats des plébiscites de 1851 et 1852 », in *Id.* (dir.), *Le Prince, le Peuple et le Droit*, Paris, PUF, 2000, pp. 275-314) ; enfin, le 8 mai 1870, il soumet au vote l'approbation des « réformes libérales » : 67 % des inscrits votent « oui » (cf. E. Anceau, « Le plébiscite du 8 mai 1870 : un monument oublié de notre histoire politique », *Napoleonica. La Revue*, vol. 2, n° 43, 2022, pp. 7-19).

d'y recourir et si, à la Libération, le général de Gaulle, en réhabilite le principe par l'ordonnance du 21 avril 1944 relative à l'organisation des pouvoirs publics en France, les référendums de 1945 et 1946 n'auront pas de suite avant 1958.

Adoptée par référendum le 28 septembre 1958, la **Constitution de la V^e République** réhabilite le référendum en en prévoyant plusieurs formes : le **référendum constituant de l'article 89**, les **référendums législatifs de l'article 11**, le référendum *relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne* (prévu à l'article 88-5) ainsi que **les référendums et consultations ne pouvant concerner qu'une partie du territoire**. Relèvent de cette dernière catégorie : la consultation requise par le troisième alinéa de l'article 53 (*cf. supra*) des populations intéressées par la cession, l'échange ou l'adjonction d'un morceau de territoire de la République ; la consultation possible de la population intéressée par la création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou la modification de son organisation en application du troisième alinéa de l'article 72-1²¹¹, la consultation rendue possible par le même alinéa en cas de modification des limites territoriales des collectivités territoriales²¹², la consultation requise par le premier alinéa de l'article 72-4²¹³ des électeurs d'une collectivité d'outre-mer ou d'une partie de ces électeurs pour tout changement du régime juridique desdites collectivités ; la consultation que peut initier le Président de la République auprès des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif en application du second alinéa de ce même article 72-4²¹⁴ ; la consultation requise par le dernier alinéa de l'article 73²¹⁵ des électeurs inscrits dans le ressort d'une collectivité susceptible d'être créée par la loi pour se substituer à un département et une région d'outre-mer ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces

211. « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. »

212. « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

213. « Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. »

214. « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

215. « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

deux collectivités ; enfin, les référendums relatifs à la Nouvelle-Calédonie prévus par l'Accord de Nouméa et inscrits aux articles 76 et 77 de la Constitution²¹⁶.

Le « référendum constituant » de l'article 89 vise à réviser la Constitution. Requis de façon générale pour rendre définitif, après avoir été adopté par les deux assemblées en des termes identiques, un projet de révision initié par le Président de la République sur proposition du Premier ministre ou une proposition initiée par le Parlement, il ne s'impose en réalité de manière obligatoire que pour les révisions constitutionnelles d'origine parlementaire. En effet, le troisième alinéa de l'article 89 autorise le Président de la République à soumettre les *projets* de révision au Parlement convoqué en Congrès, lequel doit alors se prononcer à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ce référendum n'a été utilisé qu'une seule fois, en 2000, à propos du passage du septennat au quinquennat²¹⁷. Ainsi, sur les 25 réformes constitutionnelles opérées depuis 1958²¹⁸, la quasi-totalité d'entre elles est intervenue par la voie parlementaire²¹⁹. L'exception prévue à l'article 89 de la Constitution est donc devenue la pratique normale.

Les « référendums législatifs » de l'article 11 de la Constitution visent à soumettre un projet ou une proposition de loi à l'approbation directe du peuple. Initialement réservé à « *l'organisation des pouvoirs publics, à l'approbation d'un accord de Communauté ou à l'autorisation de ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* », le champ du référendum de l'article 11 a été étendu par les lois constitutionnelles n° 95-880 du 4 août 1995 et 2008-724 du 23 juillet 2008 à « *des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics*

216. « Article 76. Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française. / Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988. / [...] » Ce scrutin s'est tenu le 8 novembre 1998.

« Article 77. Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre : / [...] - les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. / [...] / Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer. »

217. Approuvé par 73 % des votants (la participation n'ayant été que de 30 % des électeurs inscrits).

218. [Les révisions constitutionnelles | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](#).

219. 23 réformes constitutionnelles ont mobilisé le Congrès ; 2 sont intervenues par référendum : l'une classiquement par la voie de l'article 89 (quinquennat en 2000), l'autre par un contournement de l'article 11 (élection du Président de la République au suffrage universel en 1962).

qui y concourent » ; son périmètre continue toutefois de faire débat²²⁰, même si le débat, très vif en 1962 et 1969, sur le point de savoir si l'article 11 peut être utilisé pour réviser la Constitution est aujourd'hui clairement tranché dans un sens négatif.

Réservée pendant cinquante ans au seul « Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel », l'initiative de ce référendum législatif a été élargie par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 à un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,7 millions d'électeurs) - l'initiative n'est donc pas « populaire », mais **partagée entre les parlementaires et les électeurs**²²¹. Les étapes préalables à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée (ci-après RIP) sont les suivantes : dépôt de la proposition de loi, signée par le nombre de parlementaires requis (185) ; examen du texte par le Conseil constitutionnel, qui dispose d'un mois pour juger de sa conformité et vérifie qu'elle ne porte que sur les domaines énumérés par l'article 11 ; si elle est jugée conforme, les citoyens ont neuf mois pour apporter leur soutien à la proposition de loi sur une plateforme ou aux points d'accès prévus ; vérification du nombre de signatures obtenues par le Conseil constitutionnel ; si le Parlement n'examine pas la proposition de loi dans un délai de six mois, le Président convoque un référendum. De plus, la proposition de loi « *ne doit pas avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et elle ne doit pas porter sur un sujet rejeté par référendum il y a moins de deux ans* ».

Le bilan de ces procédures référendaires est relativement limité. Depuis 1958, huit référendums ont été organisés au total sur la base des articles 11 et 89 de la Constitution (voir annexe 4, point 1). Tous l'ont été sur proposition du Gouvernement, le RIP n'ayant à ce stade encore jamais conduit à l'organisation d'un scrutin, du fait

220. L'article 2 du [projet de loi constitutionnelle de 2018 pour un renouveau de la République](#) prévoyait l'extension du champ de l'article 11 à l'organisation des pouvoirs « nationaux ou territoriaux » et aux « questions de société » ; il ne vit toutefois pas le jour. [Lors de son discours relatif au 65^e anniversaire de la V^e République \(4 octobre 2023\)](#), le président Macron s'est dit favorable à l'élargissement du champ de l'article 11. Les concertations menées avec les chefs de partis politiques assumant une présidence de groupe au Parlement ont toutefois abouti à l'époque à un *statu quo*. La [décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024](#) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution l'article 1^{er} de la proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers a ravivé ce débat.

221. Inséré dans la proposition de loi constitutionnelle par voie d'amendement parlementaire, ce nouveau format de référendum trouve son inspiration dans les travaux du « [comité Balladur](#) » en 2007 qui proposait d'instaurer « un droit d'initiative populaire », à l'initiative d'1/5 des parlementaires soutenus par 1/10 des électeurs (portant sur l'un des objets prévus par l'article 11, la proposition de loi était ensuite contrôlée par le Conseil constitutionnel, puis soumise à l'examen des deux assemblées dans un délai d'un an, faute de quoi elle serait obligatoirement soumise à référendum par le Président de la République). Il était lui-même largement inspiré de la proposition de « référendum d'initiative minoritaire » suggérée en 1993 par le « [comité Vedel](#) » qui prévoyait : un champ d'application correspondant à celui visé à l'article 11 alinéa 1 ; une initiative combinant 1/5 des parlementaires et 1/10 des électeurs inscrits (« *pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi* »), un contrôle de conformité à la Constitution de la loi par le Conseil constitutionnel, la possibilité pour le Parlement d'adopter la proposition de loi dans un délai de quatre mois avant qu'elle ne soit soumise au référendum. Un point notable distinguait toutefois les deux projets : dans le dispositif du comité Balladur, le seul examen de la proposition de loi dans un délai d'un an (et non son adoption dans un délai de quatre mois) suffit à éviter l'organisation du référendum.

de la portée des nombreux mécanismes mis en place « pour « contenir » les effets de cette réforme »²²² (voir annexe 4, point 2)²²³. Par deux fois, en 1969 (à propos de la réforme du Sénat et de la création des régions) et en 2005 (à propos de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe), le « non » l'a emporté. Quant aux référendums statutaires locaux, ils n'ont pas toujours obtenu les résultats escomptés²²⁴ (cf. annexe 4, point 3).

Pour un certain nombre d'acteurs politiques et d'universitaires, le référendum présente un certain nombre de difficultés qui conduiraient à en rationaliser l'usage, pour sortir de ce que d'aucuns qualifient de « *phobie référendaire* »²²⁵. D'un point de vue intrinsèque, « *le référendum a l'inconvénient d'imposer aux électeurs un choix tranché, généralement binaire et suivant la logique du tout ou rien, qui ne permet pas nécessairement de hiérarchiser les préférences et peut parfois conduire à des décisions paradoxales.* »²²⁶ Il a également souvent pour effet de transformer l'objet réel du vote en un vote de confiance ou de défiance à l'égard de celui qui pose la question, c'est-à-dire, en pratique, dans notre système, au Président de la République : « *En France, par exemple, le référendum est considéré par beaucoup comme une « arme aux mains du Président de la République » plutôt que comme un instrument de démocratie directe.* » La pratique gaullienne en a fait aussi une forme de question de confiance ou de protestation. « *Qu'on le veuille ou non, les électeurs expriment très souvent une hostilité aux options qui leur sont proposées : ils ne votent pas nécessairement « pour » quelque chose, mais plutôt « contre » une option qui représente la solution la plus éloignée de leurs convictions.* »

Le référendum, comme mode d'expression du peuple souverain, soulève également des difficultés en ce qui concerne sa portée, tant en ce qui concerne la clarté de la question posée, que s'agissant du parallélisme des formes pour revenir sur la réponse apportée à la question sans oublier l'existence d'un contrôle de la conformité des normes adoptées par la voie référendaire vis-à-vis de normes hiérarchiquement supérieures. Même si elle ne fait pas toujours l'unanimité dans son principe²²⁷, **l'exigence de loyauté et de clarté du référendum due aux électeurs s'applique en**

222. P. Taillon, « Le référendum, angle mort du républicanisme à la française », in *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2020, n° 175, pp. 57-68.

223. C'est ailleurs ce qui avait conduit le Gouvernement à envisager en 2018 l'ajout d'un nouveau mécanisme de RIP à l'article 69 de la Constitution, prévoyant des conditions de saisine assouplies (10% des parlementaires et 1 millions d'électeurs) afin de faciliter la « *participation citoyenne* ». Ce projet de réforme constitutionnelle est toutefois resté lettre morte.

224. A.-M. Le Pourhiet, *op. cit.* : « *Les rejets systématiques de changements statutaires proposés Outre-mer, en Corse ou en Alsace n'ont pas vraiment convaincu les dirigeants des bénéfices de l'instrument référendaire, sans compter sur l'épisode [...] du référendum de l'aéroport de Notre-Dame des Landes où, cette fois, c'est [...] le « oui » [qui n'a pas été respecté].* »

225. *Ibid.*

226. P. Taillon, « The democratic potential of referendums: intrinsic and extrinsic limitations », in M. Qvortrup et L. Morel (dir.), *The Ashgate Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018, pp. 169-191. Les citations suivantes sont tirées du même article.

227. P. Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, 2010, p. 216 : « *à partir du moment où un tribunal arrive à comprendre l'objet de la question en apparence ambiguë, on peut se demander sur la base de quels fondements et à partir de quels critères il lui est possible de trancher que les électeurs, eux, ne seront pas en mesure de comprendre la question.* »

France ([DC n° 87-226 du 2 juin 1987](#), *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1^{er} de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 7) comme dans de nombreux pays²²⁸.

Sur le plan strictement juridique, il n'existe pas de supériorité de la voie référendaire par rapport à la voie parlementaire : dit autrement, **le Parlement peut toujours en principe** « défaire » ce que le peuple a fait ([DC n° 89-265 du 9 janvier 1990](#), *Loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'évènements survenus en Nouvelle-Calédonie*, cons. 8²²⁹). Cela peut poser une difficulté en termes politiques, comme l'illustrent les critiques formulées contre le choix de la voie parlementaire pour procéder à la ratification du traité de Lisbonne, auquel on a reproché de contourner le « non » opposé par référendum au traité constitutionnel dont le traité de Lisbonne reprenait en partie le contenu (*cf. infra*).

Enfin, la question des modalités du contrôle juridictionnel du référendum se pose. Si l'article 60 de la Constitution confie au Conseil constitutionnel le soin de « veille[r] à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV [et d']en proclame[r] les résultats », ce dernier s'est toutefois déclaré **incompétent pour contrôler la conformité à la Constitution des lois « adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, [qui] constituent l'expression directe de la souveraineté nationale »** ([DC n° 62-20 du 6 novembre 1962](#), *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, cons. 2 ; [DC n° 92-313 du 23 septembre 1992](#), *Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne*, cons. 2). Il est vrai que, dans sa [décision n° 2000-21 REF, 25 juillet 2000, Hauchemaille](#), le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent **pour connaître de recours contre les actes préparatoires à un référendum (décret relatif à l'organisation du référendum)** dans l'hypothèse « où l'irrecevabilité qui serait opposée au recours risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote à venir ou, porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ». Si, en l'espèce, il a rejeté les recours dont il était saisi, il a, en acceptant d'en connaître, ouvert la voie à un contrôle juridictionnel du décret décidant de soumettre un texte au référendum, rendant ainsi possible une vérification *ex-ante* de la conformité du décret de convocation à la Constitution. Par ailleurs, dans sa décision *Sarran* (CE, Ass., 30 octobre 1998, n° 200286), le Conseil d'État n'a pas exclu la possibilité

228. M. Fatin-Rouge Stefanini, « Juger le référendum », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2019, n° 34-2018, p. 57-68. En Italie, la cour constitutionnelle vérifie la clarté de la norme soumise à la procédure du référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution (*cf. infra*). Au Portugal, le référendum est également soumis à l'exigence de clarté. P. Taillon, *op. cit.* : La cour suprême du Canada vérifie que le référendum correspond à une « *majorité claire d'une question claire* ». La loi référendaire de 1992 octroie également au Parlement fédéral le pouvoir d'apprécier la clarté d'une question référendaire d'une province dont l'objet serait de faire sécession.

229. « 8. Considérant que le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum ; qu'il incombe simplement au législateur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels ; »

d'écarter des dispositions d'une loi référendaire adoptée sur le fondement de l'article 11 qui seraient contraires à une norme internationale, en vertu de l'article 55 de la Constitution, à la différence de dispositions de nature constitutionnelle qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle.

Le référendum demeure, dans notre cadre institutionnel, un outil somme toute rarement utilisé, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres démocraties comparables.

Encadré n° 2

Exemples de pratiques référendaires dans d'autres pays

À la différence de l'organisation verticale de la démocratie directe telle qu'elle est pratiquée en France depuis 1958, on trouve dans d'autres pays (en Suisse, en Italie, aux États-Unis) une approche plus « *horizontale [de] la procédure référendaire [, qui] part d'en bas, des citoyens eux-mêmes ou de ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile* »²³⁰.

En Suisse, les instruments de démocratie directe, qui sont de deux types – l'initiative populaire et les référendums –, revêtent une importance tout à fait particulière dans la vie démocratique du pays.

L'initiative populaire confère à une fraction du corps électoral le droit de déclencher la procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique²³¹. En droit fédéral suisse, l'initiative populaire ne peut tendre qu'à la **révision de la Constitution fédérale**. Ainsi, il est possible pour les citoyens suisses de proposer une révision totale ou partielle de la Constitution, lorsqu'un comité d'initiative récolte 100 000 signatures de citoyennes et citoyens ayant le droit de vote. Le délai pour la récolte des signatures est de dix-huit mois maximum à partir de la parution de l'amendement constitutionnel projeté dans la Feuille fédérale²³². L'initiative est directe dans la mesure où elle conduit impérativement à un référendum sur son objet, sans intervention supplémentaire des autorités étatiques²³³. Il convient toutefois de distinguer les initiatives tendant à la révision totale de la Constitution²³⁴, qui est alors soumise à l'unique vote du peuple, et les initiatives tendant à la révision partielle de la Constitution. Celles-ci sont bien plus fréquentes et peuvent être présentées sous la forme d'un projet rédigé ou d'une proposition générale²³⁵. Dans le cas des initiatives tendant à la révision partielle de la Constitution, l'Assemblée fédérale peut former un contre-projet. Dans ce cas, les deux projets sont soumis au vote du peuple et une question subsidiaire leur est posée, leur demandant de trancher quel objet doit l'emporter en cas de double « oui »²³⁶. Par ailleurs,

230. A.-M. Le Pourhiert, *op. cit.*

231. A. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Staempfli Éditions, 2000, p. 189.

232. [Article 71, al. 1^{er} LDP](#).

233. A. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Staempfli Éditions, 2000, p. 189.

234. Celles-ci sont très peu fréquentes. Une première a été initiée en 1935 de la part de la droite dite « dure », mais a été rejetée par le peuple faisant rempart à la dérive autoritaire du continent. Une seconde a eu lieu en 2002, mais avec très peu d'échos.

235. Voir alinéas 4 et 5 de l'article 139 de la Constitution.

236. Voir article 139 b de la Constitution.

il revient à l'Assemblée fédérale ce qu'on appelle le « pouvoir d'invalidation », c'est-à-dire le pouvoir d'invalider une initiative populaire qui ne respecte pas les conditions de forme prévues par la Constitution prévues à l'alinéa 3 de l'article 139. Utilisé en pratique comme « *moyen de « corriger » le travail du Parlement* », ce dispositif d'initiative populaire produit un « **effet de concordance**. [De fait, il incite] les autorités représentatives à anticiper la contestation, à négocier et à faire au préalable les compromis qui s'imposent afin d'[y] éviter [le recours]. L'effet de concordance de la pratique référendaire helvétique a donc contribué à l'intégration progressive à la coalition gouvernementale de tous les grands partis d'opposition. »²³⁷

Le référendum est un instrument de démocratie directe qui permet au peuple de se prononcer sur un acte normatif adopté par une autorité étatique²³⁸. Les référendums globaux se déroulent uniquement au **niveau fédéral**. Décisionnels, ils ont des conséquences juridiques claires²³⁹. Ils ont également un effet suspensif ; l'acte normatif concerné ne peut pas entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été approuvé par le corps électoral²⁴⁰. Il existe deux types de référendums en Suisse. L'article 140 de la Constitution instaure des référendums obligatoires et l'article 141 des référendums facultatifs. **Dans le cas du référendum obligatoire**, le vote du corps électoral et son résultat positif sont une condition de validité d'une norme juridique. Les modalités de vote diffèrent toutefois selon les circonstances : en cas de révision de la Constitution, d'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, ou encore, pour les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année²⁴¹, une double majorité (simple) du peuple et des cantons est requise²⁴², en raison de l'importance spécifique des domaines concernés pour l'avenir du pays²⁴³ ; seule la majorité du peuple est, en revanche, requise pour les référendums sanctionnant les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution fédérale, les initiatives populaires envisageant une révision partielle rejetées par l'Assemblée fédérale et les initiatives relatives au principe d'une révision totale de la Constitution en cas de désaccord entre les Conseils²⁴⁴. **Les référendums facultatifs** n'ont lieu, quant à eux, que lorsque la demande en est faite dans un certain délai, par une fraction du corps électoral. Dans ce cas, le peuple peut également se prononcer, en dernière instance, sur l'adoption d'un acte normatif déterminé. Conformément au premier alinéa de l'article 141 de la Constitution, ce type de référendum peut avoir lieu pour les lois fédérales, pour les lois fédérales conformes à la Constitution déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, pour les arrêtés fédéraux (si la loi ou

237. P. Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, op. cit.

238. A. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, op. cit., p. 187.

239. L. Gonin, *Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, 2015, p. 68.

240. *Ibid.* La seule exception est celle des lois urgentes (v. *infra*) pour lesquelles le référendum peut avoir seulement un effet abrogatoire afin de garantir la célérité de la procédure, voir article 165 Constitution.

241. Article 140, alinéa 1^{er} Constitution.

242. Article 142, alinéa 2 Constitution.

243. L. Gonin, op. cit., p. 70.

244. Article 140, alinéa 2 Constitution.

la Constitution le prévoient)²⁴⁵, et pour certains traités internationaux²⁴⁶. Ces référendums se font sur demande soit de 50 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote, soit de huit Cantons. Le délai pour récolter ce soutien est fixé à cent jours après publication de l'acte concerné dans la Feuille fédérale.

En Italie, la Constitution accorde, elle aussi, une **place importante au référendum d'initiative populaire**.

En premier lieu, **au niveau constitutionnel**, elle prévoit que toute révision de la constitution adoptée par les deux assemblées, peut être soumise à référendum si, dans un délai de trois mois, 500 000 électeurs en font la demande (ou 1/5^e des membres de l'une des deux chambres ou cinq conseils régionaux : art. 138). En deuxième lieu, **au niveau législatif**, de manière plus novatrice encore, elle dispose que, lorsque 500 000 électeurs (ou cinq conseils régionaux) le demandent, un référendum est convoqué pour décider de l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi (à l'exception, toutefois, des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine ainsi que d'autorisation de ratifier des traités : art. 75). En dernier lieu, **au niveau local**, elle précise, d'une part, que le statut adopté par chaque région doit préciser les modalités d'organisation de référendums locaux d'initiative populaire sur le modèle du référendum législatif abrogatif, d'autre part, que chaque statut régional ainsi que chaque révision doit pouvoir être soumis à référendum si 1/5^e des électeurs de la Région ou 1/5^e des membres du Conseil régional en font la demande (art. 123) et, enfin, que la fusion ou la création de régions peut être décidée par référendum si des conseils municipaux représentant au moins un tiers des populations intéressées le demandent (art. 132).

En pratique, si plusieurs référendums constitutionnels ont été organisés (quatre au total entre 2001 et 2020, dont deux ont abouti au rejet de la révision qu'avait adoptée le Parlement), **c'est surtout le référendum législatif abrogatif qui a été pratiqué** : à partir de sa mise en place effective par une loi de 1970, c'est ainsi plus de 70 consultations qui ont été organisées, depuis celle visant à abroger l'autorisation du divorce en 1974 (majorité de non) jusqu'aux 5 référendums organisés le 12 juin 2022 (5 rejets, faute que le quorum de 50 % de participation soit atteint). Plus d'une vingtaine de consultations ont abouti à l'abrogation des lois en cause (notamment sur la construction de centrales nucléaires en 1987 ou sur les règles permettant de confier la gestion des services publics locaux à des opérateurs privés en 2011).

Aux États-Unis, tandis que la Constitution fédérale de 1787 se veut « *exclusivement représentative* [- r]éférendum et initiative sont exclus tant en ce qui concerne la révision constitutionnelle que le processus législatif ordinaire, [...] la démocratie semi-directe [constitue] l'apanage des États membres, et des collectivités

245. Voir notamment les articles 48a, al. 2 et 53, al. 3 Constitution.

246. Les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables ; prévoient l'adhésion à une organisation internationale ; contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

décentralisées. »²⁴⁷ Il est toutefois frappant de noter qu'elle « s'est développée de façon privilégiée dans les États de l'Ouest [...]. Cinq États – la Californie, le Colorado, le Dakota du Nord, l'Oregon et le Washington – représentent les trois cinquièmes des initiatives populaires soumises au vote²⁴⁸. Un simple regard sur une carte des États-Unis est encore plus frappant : l'exercice de la démocratie semi-directe est concentré dans le bloc massif des États de l'Ouest et du Centre, du Dakota du Nord au Washington, et du Washington à l'Arizona. À quelques exceptions près – Michigan, Illinois, Floride, Alaska –, ce sont dans les États de l'Ouest que l'on trouve, conjugués, l'initiative, le référendum et le recall²⁴⁹. Pourquoi la démocratie semi-directe a-t-elle trouvé un terrain aussi favorable à l'ouest du Mississippi [...] ? [...] la science politique doit ici venir au secours du droit constitutionnel, car de multiples facteurs concourent à l'explication. L'existence d'une culture politique particulière propre à l'Ouest – parfois qualifiée de *western democracy* – constitue l'un d'entre eux. Il existe ou tout au moins il a longtemps existé, dans ces États, une approche populiste de la politique, comme, d'ailleurs, de la justice. Un certain égalitarisme, fondé sur la responsabilité individuelle (*self-reliant egalitarianism*), a favorisé les modes de participation directe à la vie politique. Les conditions sociologiques ont aujourd'hui profondément changé, mais les traditions politiques héritées du fonds culturel persistent. »

Au-delà des deux voies d'expression de la souveraineté nationale telles que les définit l'article 3 de la Constitution (par la démocratie représentative et par le référendum), l'expression démocratique s'est diversifiée au cours des dernières décennies au plan local, même s'il ne s'agit pas, à proprement parler, de l'expression de la souveraineté nationale.

■ **La souveraineté nationale ne se délègue pas aux autorités territoriales.**

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 3, « [a]ucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'[...] attribuer l'exercice [de la souveraineté nationale] ». **Il ne peut donc y avoir de souveraineté infranationale.**

S'il est vrai que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales » en vertu de l'article 24 de la Constitution et qu'« en sa qualité d'assemblée parlementaire [il] participe à l'exercice de la souveraineté nationale » ([DC n° 92-308 du 9 avril 1992](#), *Traité de l'Union européenne*, cons. 26), il ne résulte pas de ces dispositions que les collectivités territoriales pourraient contribuer à exercer la souveraineté nationale que la Constitution réserve au peuple tout entier ou à ses représentants.

Au contraire, le législateur étant unique, même si les « lois du pays » de Nouvelle-Calédonie dérogent à ce principe (*cf. infra*), il ne peut déléguer la compétence qu'il

247. J.-P. Lassale, « Le référendum aux États-Unis », *Pouvoirs*, n° 77, avril 1996, pp. 152-165. Les citations suivantes sont tirées du même article.

248. V. Gray, H. Jacob et Kenneth N. Vines, *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Little, Brown and Co., 4^e édition, 1983, p. 16.

249. On trouvera cette carte dans l'ouvrage de T. E. Cronin, *Direct Democracy*, Harvard University Press, 1989, reproduite dans l'étude de F. Hamon, *Le Référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995.

détient de l'article 34 de la Constitution à une autorité territoriale ([DC n° 2001-454 du 17 janvier 2002](#), *Loi relative à la Corse*, cons. 20²⁵⁰).

■ **Le rôle des partis politiques**

Ainsi que le prévoit l'article 4 de la Constitution, « *[l]es partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* »

Alors que l'intention initiale des membres du Comité consultatif constitutionnel, auteurs de l'insertion de cet amendement en août 1958 dans le projet de Constitution de la V^e République, était ambiguë à l'égard des partis (oscillant en effet entre le souci, d'une part, de contribuer à l'« assainissement de [l]a vie politique [face à l'instabilité partisane et de protéger la République] des agissements de partis soumis à une obédience étrangère »²⁵¹, en « limit[ant] étroitement leur activité », d'autre part, « de leur donner droit de cité »²⁵², en leur reconnaissant « les possibilités, les devoirs et les droits, [...] de jouer un rôle dans les campagnes électorales, de présenter des candidats, de faire propagande pour leurs idées [et] en quelque sorte [de] facilite[r] aux électeurs l'expression de leur suffrage »²⁵³), ces derniers vont trouver une place importante dans le fonctionnement de la V^e République.

Si, très tôt, le Conseil constitutionnel a garanti une forme d'autonomie aux partis vis-à-vis des assemblées parlementaires, ces dernières ne pouvant s'arroger le droit de s'opposer à la formation d'un groupe politique dont elles estimeraient la déclaration politique contraire à la Constitution ([DC n° 59-2 du 24 juin 1959](#), *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 1^{er}), les dispositions de l'article 4 ont également permis de justifier l'interdiction faite à un parti politique de se financer par le biais d'un parti politique étranger ([CE, 8 déc. 2000, Parti nationaliste basque, n° 212044, A](#) ; décision confirmée par la [CEDH, 7 juin 2007, Parti nationaliste basque et Organisation régionale d'Iparralde c/ France, n° 71251/01](#), § 47).

Par ailleurs, deux facteurs institutionnels ont contribué à asseoir le rôle des partis dans le fonctionnement de la V^e République : la « présidentialisation » des partis politiques à la suite de la réforme constitutionnelle de 1962 et le choix du scrutin majoritaire à deux tours, tous deux ayant conduit, à partir de 1974 et surtout de 1981, à une bipolarisation de la vie politique française, au moins jusqu'aux bouleversements issus de l'élection présidentielle de 2017.

250. « 20. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice » ; qu'en vertu du premier alinéa de son article 34 : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'en dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi ; qu'en particulier, en application de l'article 38, seul le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution. ».

251. Avis du Comité consultatif, *Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958, Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Paris, La Documentation française (volume II), p. 558.

252. Avis du Comité consultatif, *Travaux préparatoires, op. cit.*, (volume III), p. 50.

253. *Travaux préparatoires* (volume III), p. 48.

« L'action des partis [est ainsi demeurée longtemps] déterminante [dans la vie politique de notre pays]. C'est elle, d'abord, qui [permettait de] sélectionne[r] les candidats aux fonctions électorales et les dot[ait] de thématiques et de moyens communs. C'est elle, ensuite, qui assur[ait] le maintien d'un ensemble d'élus locaux dont l'implantation permet[tait] de survivre aux reflux de la politique nationale. C'est elle encore qui offr[ait] ses relais à une candidature présidentielle, [...] elle qui organis[ait] et rempli[ssai]t les meetings, mobilis[ait] et démarch[ait]e les électeurs. C'est elle, enfin, qui garanti[ssait] à ceux qui gouvern[ai]ent le soutien de forces canalisées et raisonnablement disciplinées. »²⁵⁴ Ce système traverse toutefois une crise profonde depuis quelques années (cf. *infra*).

Une fois l'identité du souverain et ses modalités d'expression définies, il convient maintenant d'appréhender l'étendue de son pouvoir.

1.2.1.2. Le pouvoir constituant dispose du « dernier mot ».

La Constitution s'est affirmée comme le véritable sommet de la hiérarchie des normes grâce au contrôle de la constitutionnalité des lois et nonobstant la place éminente reconnue au droit international et européen. Le Constituant conserve donc, en tout état de cause, toujours le « dernier mot ».

a) Dans la hiérarchie interne des normes, la Constitution est la norme juridique suprême

■ *L'affirmation de la Constitution comme sommet de la hiérarchie des normes*

Dans l'ordre juridique interne, tout procède de la Constitution. Si la loi, « *expression de la volonté générale* », avait pu, sous une III^e République imprégnée d'une forte tradition légicentriste, devenir, en pratique, la norme suprême de l'ordre juridique puisqu'aucun mécanisme ne vérifiait sa conformité à une Constitution dont le contenu était, au demeurant, minimaliste, la Constitution s'est véritablement imposée comme la norme suprême sous la IV^e et *a fortiori* sous la V^e République, conformément à la fameuse « pyramide des normes » de Hans Kelsen. Ainsi, le principe de constitutionnalité a complété le principe de légalité.

Dans ce cadre, **le juge constitutionnel exerce le rôle de garant de la suprématie effective de la Constitution dans l'ordre juridique interne.** Le Conseil constitutionnel a, à partir des années 1970, donné toute sa portée à la notion de Constitution, en se fondant sur le Préambule de 1958 et les renvois qu'il opère à la Déclaration de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946 en dégageant ce que la doctrine a qualifié de « *bloc de constitutionnalité* »²⁵⁵ pour contrôler la constitutionnalité des lois, en application de l'article 61 de la Constitution²⁵⁶ : en 1971, il reconnaît la valeur constitutionnelle du Préambule de 1958 et, à travers elle, celle du Préambule de

254. G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, Points, 14^e édition 2017, p. 56.

255. Selon la formule théorisée par le professeur Louis Favoreu dans « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Éditions Cujas 1975 rééd. 1977, p. 34.

256. C. Denizeau-Delaye, « La genèse du bloc de constitutionnalité », *Cahiers du conseil constitutionnel*, Titre VII, n° 8, 2022.

1946 et du principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association ([DC n° 71-44 du 16 juillet 1971](#), *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, cons. 2) ; en 1973, il consacre la valeur constitutionnelle de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ([DC n° 73-51 du 27 décembre 1973](#), *Loi de finances pour 1974*, cons. 2). Fort de ces éléments, le Conseil constitutionnel va alors affirmer la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique. En 1982, il rappelle ainsi que les « règles de valeur constitutionnelles (...) s'imposent à tous les organes de l'État » ([DC n° 81-132 du 16 janvier 1982](#), *Loi de nationalisation*, cons. 18). Dans ce sillage, il affirme en 1985 que « la loi votée [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » ([DC n° 85-197 du 23 août 1985](#), *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 27).

■ La place du droit international et européen dans la hiérarchie des normes

Le droit international et européen a pris une place importante dans notre ordre juridique interne sous la V^e République, compte tenu à la fois du développement de ce droit et de la place que lui reconnaît la Constitution dans la hiérarchie des normes. C'est en effet en vertu de la Constitution elle-même que les normes internationales et européennes ont une autorité supérieure à celle des lois, comme le dispose l'article 55, sous réserve que les conditions qu'il fixe soient remplies (publication, réciprocité, régularité de la ratification). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel veille à ce que les nouveaux engagements pris par la France respectent la Constitution, c'est-à-dire, notamment, qu'ils ne portent pas atteinte aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » faute de quoi une révision de la Constitution est alors nécessaire pour pouvoir ratifier le traité en cause, comme ce fut le cas, à plusieurs reprises, notamment pour les traités relatifs à l'Union européenne.

L'immersion de la souveraineté nationale dans l'ordre international et européen²⁵⁷ **n'a donc pas remis en cause la suprématie de la Constitution.** En vertu d'une jurisprudence du Conseil d'État et la Cour de cassation, **la Constitution prime sur les traités** ([CE, Assemblée, 30 octobre 1998, Sarran et Levacher, n° 200286,A](#) ; [Cour de cassation, Assemblée plénière, 2 juin 2000, Fraisse, n° 99-60.274, publié au bulletin](#)). Le Conseil constitutionnel a également reconnu cette primauté en affirmant que la Constitution française est « au sommet de l'ordre juridique interne » ([DC n° 2004-505 du 19 novembre 2004](#), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, cons. 10).

Il reste que, du point de vue du droit international, un État ne peut se prévaloir de son droit interne, fût-il constitutionnel, pour s'affranchir légalement du respect des obligations d'un traité auquel il a consenti en vertu du principe « *pacta sunt servanda* »²⁵⁸. La République se l'est d'ailleurs approprié, en l'incorporant dans l'ordre juridique interne au **14^e alinéa du Préambule de 1946** : « **La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international** ». Ainsi, les traités ratifiés n'ayant pas été soumis au contrôle *ex ante* du Conseil constitutionnel ne peuvent être soumis à un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ([DC n° 97-394](#)

257. B. Stirn, « Souveraineté nationale et souveraineté européenne », in *La V^e République : mélanges en l'honneur de Didier Maus* (Ed. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2023).

258. Principe auquel le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle (décision de 1992).

[du 31 décembre 1997](#), *Traité d'Amsterdam*, cons. 24). Ils bénéficient de fait d'une forme de « *présomption irréfragable de constitutionnalité* »²⁵⁹ ou, selon d'autres auteurs, d'une « *immunité constitutionnelle* »²⁶⁰. Dans la même logique, le Conseil constitutionnel s'est également refusé à contrôler la conformité à la Constitution des stipulations d'un traité reprenant des engagements antérieurement souscrits par la France ([DC n° 2007-560 du 20 décembre 2007](#), *Traité de Lisbonne*, cons. 10). Le Conseil d'État s'est également estimé incompétent pour se prononcer sur la conformité d'un traité ou d'un accord international à la Constitution ([CE, 9 juillet 2010, Assemblée, Fédération de la libre pensée, n° 327663 et autres, A](#)). De même, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être dirigée contre une loi ayant autorisé la ratification d'un traité parce qu'elle ne peut être regardée comme « applicable au litige » ([CE, 14 mai 2010, Rujovic, n° 312305, A](#)). En revanche, dans l'hypothèse où la ratification ou l'approbation d'un traité serait intervenue par voie réglementaire, sans avoir été autorisée par la loi, le juge, saisi d'un moyen en ce sens, vérifie si, eu égard aux effets qui lui sont attachés en droit interne, la ratification ou l'approbation du traité ne nécessitait pas l'autorisation préalable du législateur en application de l'article 53 de la Constitution ([CE, Assemblée, 8 décembre 1998, SARL du parc d'activités de Blotzheim et S.C.I Haselaecker, n° 181249, A](#)) : le contrôle qu'il opère ainsi sur le décret de ratification ou d'approbation protège la compétence que l'article 53 de la Constitution accorde au Parlement en empêchant qu'un accord international relevant de cette compétence ne puisse être introduit en droit interne par la seule intervention du Gouvernement.

Dans le prolongement de la Constitution de 1946 qui accordait « *force de loi* » aux traités et leur donnait une « *autorité supérieure à celle des lois internes* »²⁶¹, **l'article 55 de la Constitution de 1958 affirme la supériorité des traités sur les lois** : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

Si la rédaction de l'article 55 ne souffre guère d'ambiguïté quant à la règle de supériorité sur les lois concernées – le texte ne ménage pas de traitement particulier aux lois postérieures aux traités et l'examen des travaux préparatoires montre que

259. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF 1997, p. 290.

260. J.-E. Schoettl, « Traité d'Amsterdam », *AJDA*, 1998, n° s.n., p. 135-147.

261. Article 26. - « *Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises, sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.* » Article 28. - « *Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés [ont] une autorité supérieure à celle des lois internes [...]* ».

ses rédacteurs n'entendaient pas en créer²⁶², **sa mise en œuvre depuis 1958 n'a toutefois pas été linéaire et suscite aujourd'hui encore des débats.**

Dans son principe, la supériorité des traités sur les lois ne soulève guère de difficulté s'agissant des traités postérieurs aux lois, dès lors que leur ratification, autorisée par le Parlement, écarte les lois antérieures ([CE, Assemblée, 7 juillet 1978, Croissant, n° 10 079, A](#)). « *Beaucoup plus délicate est [en revanche] l'hypothèse des lois postérieures aux traités* »²⁶³. En 1968, confronté pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution à cette question, **le Conseil d'État a jugé qu'il n'était pas compétent pour faire prévaloir un traité sur une loi postérieure qui lui serait contraire** ([CE, Section, 1^{er} mars 1968, Syndicat général des fabricants de semoules de France, n° 62814, A](#)), aux motifs (que les conclusions de Nicole Questiaux permettent d'éclairer), d'une part, qu'il ne peut, à la différence du Conseil constitutionnel, se livrer à un contrôle de constitutionnalité de la loi et, d'autre part, qu'il doit se borner à appliquer la loi, même si elle fait écran à l'application d'un accord ou d'un traité. Ce faisant, il a implicitement renvoyé au Conseil constitutionnel le soin de faire application de l'article 55 de la Constitution en mettant en place une forme de « loi écran », ce que la doctrine a largement critiqué.

Toutefois, cette solution a été rejetée par le Conseil constitutionnel. Par sa décision [DC n° 74-54 du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse](#), le Conseil constitutionnel a en effet jugé qu'il ne lui appartenait pas de procéder au contrôle de conventionnalité des lois, en notant qu'« une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution », renvoyant implicitement aux juges administratifs et judiciaires le soin de faire respecter la règle posée par l'article 55. La Cour de cassation a, quelques semaines plus tard, tiré les conséquences de cette décision en jugeant qu'il lui appartenait d'écarter, par application de l'article 55 de la Constitution, une loi, même plus récente, incompatible avec un engagement international de la France ([Cour de cassation, Chambre mixte, 24 mai 1975, Administration des douanes c/ société des cafés Jacques Vabre, n° 73-13.556, publié au bulletin](#)). Après avoir, malgré ces deux décisions, maintenu pendant une quinzaine d'années sa jurisprudence sur la loi écran ([CE, Assemblée, 22 octobre 1979, Union démocratique du travail, n° 17541, A](#), aux [conclusions](#) de Mme Hagelsteen), le Conseil d'État s'est finalement rallié à cette interprétation de la Constitution lorsque

262. J.-F. Lachaume, « *De l'article 55 de la Constitution à Nicolo en passant par les Semoules* », [AJDA, 2019, p. 2097](#) : « La rédaction du texte apparaît a priori dépourvue d'ambiguïtés, notamment quant aux lois concernées. Faute de réserves du texte sur ce dernier point, il s'agit tant des lois antérieures au traité ou à l'accord, ce qui ne pose pas, en principe, de problème, ne serait-ce que par le jeu de la succession des normes dans le temps, mais également car il n'y a pas à distinguer là où le texte ne distingue pas, que des lois postérieures au traité ou à l'accord. [...] Il reste qu'à s'en tenir au texte de l'article 55, le problème de la primauté du traité ou de l'accord sur la loi interne même postérieure n'aurait pas dû se poser. Ce que confirme la consultation des avis et débats du comité consultatif constitutionnel relatifs aux travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958. À propos de l'article 55 (art. 50 dans l'avant-projet), la discussion, au sein du comité, a surtout porté, à l'initiative de Pierre-Henri Teitgen, sur le caractère inutile de la réserve de réciprocité qui va de soi en droit international et dont il a demandé, sans succès, la suppression. Par ailleurs, aucun membre du comité n'a réagi à l'affirmation de l'éminent agrégé de droit public déclarant que le principe suivant lequel « le traité est supérieur à la loi interne est indiscuté », en ajoutant cependant « tout au moins dans le monde civilisé » (cf. travaux préparatoires, Doc. fr., 1960, p. 6). ».

263. B. Stirn, *op. cit.*

le Conseil constitutionnel, qui avait confirmé et explicité sa décision de 1975 en jugeant « qu'il appartient aux divers organes de l'État *de veiller à l'application des conventions internationales dans le cadre de leurs compétences respectives* »²⁶⁴, a procédé lui-même à un tel contrôle en statuant non plus comme juge de la constitutionnalité de la loi mais comme simple juge électoral²⁶⁵.

Par sa décision *Nicolo* ([CE, Section, 20 octobre 1989, Nicolo, n° 108243, A](#), aux [conclusions](#) de Patrick Frydman), le Conseil d'État s'est donc rallié à cette lecture de l'article 55. Il l'a fait pour faire cesser une divergence de jurisprudence entre les juges suprêmes français qui devenait embarrassante mais aussi pour des raisons de fond, exposées par Patrick Frydman dans ses conclusions : d'une part, pour ne pas laisser lettre morte une disposition de la Constitution, ce qui aurait été le cas si ni le Conseil constitutionnel ni le Conseil d'État n'en avait assuré le contrôle ; d'autre part, parce que faire du contrôle de conventionnalité un contrôle de constitutionnalité serait revenu à élargir considérablement le bloc de constitutionnalité et à y faire entrer toutes les normes de droit international et européen. **Avec l'arrêt *Nicolo*, le Conseil d'État reconnaît donc qu'il lui appartient de veiller, en application de l'article 55 de la Constitution, à la compatibilité des lois françaises, même postérieures, avec les traités.** Encore faut-il, toutefois, que le traité soit expressément invoqué devant lui par les parties : le Conseil d'État a en effet toujours refusé de soulever d'office la question de conventionnalité ([CE, Assemblée, 11 janvier 1991, SA Morgane, n° 90995, A](#)).

Par la suite, le Conseil d'État a appliqué le même raisonnement aux actes adoptés par les institutions de l'Union européenne sur le fondement des traités. Il s'assure de la conformité des lois aux règlements ([CE, 24 septembre 1990, Boisdet, n° 58657, A](#)) et aux directives ([CE, Assemblée, 28 février 1992, SA Rothmans International France et SA Philip Morris France, n° 56776 et 56777, A](#)). En revanche, s'en tenant à la lettre de l'article 55, il écarte la possibilité de faire prévaloir sur la loi, en cas de conflits de normes, la coutume internationale ([CE, Assemblée, 6 juin 1997, Aquarone, n° 148683, A](#)) et les principes généraux de droit international ([CE, 28 juillet 2000, Paulin, n° 178834, A](#)).

L'article 55 de la Constitution, qui établit la supériorité des traités sur les lois, et l'effectivité qui lui a été donnée par les juridictions, ont ainsi opéré une rupture avec le légicentrisme qui prévalait sous la III^e République et qui faisait du juge une simple « bouche de la loi », exposant ainsi les juridictions à la critique du « gouvernement des juges ». Il reste que ces décisions se bornent d'abord à trancher des litiges soumis au juge, qui ne peut jamais s'autosaisir ; ensuite à tirer les conséquences de l'article 55 de la Constitution. Cette lecture de l'article 55 n'a au demeurant jamais été remise en cause par le Constituant qui, au contraire, quelques années seulement après le revirement opéré par le Conseil d'État avec la décision *Nicolo*, a inséré dans la Constitution un titre XV sur l'Union européenne, qui renforce la place du droit européen dans notre norme suprême (le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs déduit, par exemple, que l'obligation de transposer fidèlement les directives

264. [DC n° 86-216 du 3 sept. 1986, Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Conditions d'entrée et de séjour des étrangers](#), cons. 6.

265. [Décision n° 88-1082/1117 AN du 21 octobre 1988.](#)

européennes ne découle pas seulement des traités européens mais aussi de la Constitution elle-même). **Il appartient aux autorités instituées par la Constitution, qu'il s'agisse du Gouvernement, du Parlement ou des juges, de se conformer à ce que le Constituant a établi.** La hiérarchie des normes instaurée par l'article 55 de la Constitution entre la loi et les traités, englobant également le droit dérivé de l'Union couvert par les dispositions de l'article 88-1 de la Constitution²⁶⁶, relève de ce cadre.

On notera, au demeurant, que si le juge interne est fondé à écarter une loi au profit d'une norme européenne ou internationale, les occurrences sont rares en pratique²⁶⁷. Dans tous les cas, les juges français veillent à ce que les lois en cause dans les litiges qui leur sont soumis puissent être lues de manière compatible avec les engagements internationaux et européens de la France et ne les écartent que lorsque que toute conciliation est impossible.

266. Intégré dans la Constitution par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne.

267. Mentionnons quelques exemples significatifs d'incompatibilités relevées par les juges administratifs et judiciaires : incompatibilité de l'article 6 de la loi du 24 mai 1976 portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés (qui confère au Gouvernement un pouvoir spécifique de fixation du prix des tabacs importés de pays membres de la Communauté européenne) avec les objectifs de la directive 72/464/CEE du 19 décembre 1972 relative aux impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés ([CE, Assemblée, 28 février 1992, Société Arizona Tobacco Products et SA Philippe Morris France, n° 87753, A](#)) ; incompatibilité des dispositions de l'article L. 341-7 du code du travail (qui instituent la possibilité d'un cumul de poursuites devant les tribunaux judiciaires et par la voie d'un état exécutoire) avec les stipulations de l'article 14-7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (TA Strasbourg, 19 mai 1994, *Oster c/ Office des migrations internationales*, n° 9405STOST, C+) ; méconnaissance des stipulations combinées de l'article 14 de la Conv. EDH et de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel par l'article 71 de la loi du 26 décembre 1959, dite de « cristallisation » des pensions civiles et militaires de retraites servies aux nationaux des pays et territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France (qui engendrait une différence de traitement entre pensionnaires à raison de leur nationalité) ([CE, Assemblée, 30 novembre 2001, Ministre de la Défense c/ ..., n° 212179, A](#)) ; violation des articles 17 et 24 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de Montego Bay par les dispositions du code de l'environnement de la province des îles Loyauté instaurant un régime d'autorisation préalable de la circulation des navires dans le domaine public maritime de la province ([CAA de Paris, 10 janvier 2023, Province des Îles Loyauté, n° 21PA04622, C+](#)) ; incompatibilité de certaines dispositions du « contrat nouvelles embauches » (CPH Longjumeau, 28 avril 2006, R.G. n° 06/00316, *Mlle De Wee c/ M. Samzun* ; CA de Paris, 6 juillet 2007, n° 06/06992, *Monsieur Le Procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Evry c/ Mademoiselle Linde de Wee*) et du plafonnement des indemnités prud'homales (CPH Troyes, 13 décembre 2018, RG 16/0036) avec la convention n° 158 de l'OIT.

Si ces cas d'incompatibilités relevées par les juges internes sont assez rares, il arrive que le législateur soit conduit à mettre en conformité une norme nationale à la suite d'une décision d'un juge externe. Exemples : adaptation par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications de la législation sur les écoutes téléphoniques régissant les interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire, à la suite de la décision [CEDH, 24 avril 1990, Kruslin, n° 11801/85](#) ; consécration sur le plan successoral de l'égalité de toutes les filiations par le nouvel article 733 du code civil introduit par la loi du 3 décembre 2001, à la suite de la décision [CEDH, 1^{er} février 2000, Mazurek, n° 34406/97](#) ; reconnaissance par la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique de la filiation légalement établie à l'étranger entre enfants nés d'une GPA et le couple y ayant eu recours, à la suite de la décision [CEDH, du 26 juin 2014, Mennesson et Labassee, n° 65192/11](#) ; ajout à l'article L. 4121-4 du code de la défense d'un troisième alinéa consacrant le droit pour les militaires de créer ou d'adhérer à des associations professionnelles de nature syndicale, à la suite de la décision [CEDH, 2 octobre 2014, Matelly, n° 10609/10](#).

En tout état de cause, **les juges refusent de faire prévaloir une norme internationale ou européenne sur la Constitution elle-même** et, en cas de contrariété irréconciliable entre une norme internationale ou européenne et la Constitution, ils font prévaloir la Constitution.

■ **Dans le cadre de l'intégration européenne, les juges veillent à la protection de l'identité constitutionnelle de la France**

Depuis 1992, le droit de l'Union européenne bénéficie d'une place particulière dans l'ordre interne. Partant du postulat que « *le respect de la souveraineté nationale ne fai[sai]t pas obstacle à ce que [...] la France puisse [...] participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres* » ([DC n° 92-308 du 9 avril 1992](#), *Traité sur l'Union européenne - « Maastricht I »*, cons. 13), la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, préalable à la ratification du traité de Maastricht, est venue ajouter **un titre dédié à l'Union européenne au sein la Constitution de 1958**. Ce titre XV comprend aujourd'hui sept articles ; le premier d'entre eux, l'article 88-1, prévoit que « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.* » Ce faisant, « **le Constituant a consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne** et distinct de l'ordre juridique international » ([DC n° 2012-653 du 9 août 2012](#), *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, cons. 8).

Les juges français ont alors tiré toutes les conséquences de la place accordée par la **Constitution au droit de l'Union européenne en droit interne**. Tout en se déclarant incompétent pour contrôler la constitutionnalité des lois transposant les directives communautaires, dès lors que les « *dispositions législatives se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises [desdites] directive[s]* » – ce contrôle relevant du seul juge communautaire, saisi à titre préjudiciel –, le Conseil constitutionnel a jugé que **cette obligation de « transposition ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti »** ([DC n° 2006-540 du 27 juillet 2006](#), *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 19). Par une décision récente ([n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021](#), *Société Air France [Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée]*, cons. 13), le Conseil constitutionnel a précisé qu'il n'était en réalité « *compétent pour contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit que dans la mesure où elles mettent en cause une règle ou un principe qui, ne trouvant pas de protection équivalente dans le droit de l'Union européenne, est inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* ». En l'espèce, il a jugé que, découlant de l'article 12 de la DDHC de 1789, l'interdiction « *de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* », relevait précisément d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

S'inscrivant dans la même logique que celle du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État s'est également estimé compétent pour examiner les recours formés contre des actes réglementaires transposant « *directement les dispositions précises et inconditionnelles d'une directive communautaire* », c'est-à-dire opérant une forme de décalque de ladite directive, susceptibles de méconnaître des principes ou dispositions à valeur constitutionnelle. **Le mode d'emploi établi pour procéder à cet examen de constitutionnalité consiste à ce que le juge administratif recherche si le principe constitutionnel dont la violation est alléguée n'a pas d'équivalent en droit de l'Union**, c'est-à-dire si le droit ou la liberté en cause sont effectivement et efficacement protégés par les traités et principes généraux du droit de l'Union européenne²⁶⁸. Deux cas de figure peuvent alors se présenter. Dans le cas où le principe en cause trouve son équivalent en droit de l'Union, il revient alors au juge administratif, en cas de difficulté sérieuse, de saisir la Cour de justice de l'Union d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; *a contrario*, si le principe n'a pas d'équivalent en droit de l'Union, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées, et en pratique, à travers l'acte de transposition, celle de la directive elle-même ([CE, Assemblée, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, n° 287110, A](#)) : cette jurisprudence permet de s'assurer que les actes de transposition des directives puissent bien être contrôlés au regard des principes garantis par la Constitution, soit directement par le juge administratif si le principe en cause est propre au droit français, soit *via* la CJUE si le principe a son équivalent en droit de l'Union. Ce raisonnement a été étendu en 2008 au cas où l'acte réglementaire procédant à la transposition d'une directive serait contesté au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH), dès lors que les droits fondamentaux garantis par cette convention sont protégés en tant que principes généraux du droit de l'Union européenne ([CE, Section, 10 avril 2008, Conseil national des barreaux, n° 296845, A](#)).

Dans deux décisions récentes, le Conseil d'État a eu l'occasion de compléter cette ligne jurisprudentielle en jugeant que, **dans le cas où l'application du droit primaire ou dérivé, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), aurait pour effet de priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif a l'obligation d'écarter son application dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige** ([CE, Assemblée, 21 avril 2021, French Data Network et autres, n°s 393099 et autres, A](#) aux [conclusions](#) d'Alexandre Lallet ; [CE, Assemblée, 17 décembre 2021, M. Q..., n° 437125, A](#), aux [conclusions](#) de Mireille Le Corre).

268. On retrouve ici l'inspiration de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande, connue sous l'appellation de « *So lange* » - « aussi longtemps que » - qui l'a conduit à admettre qu'il n'y a pas lieu pour elle de rechercher si un acte de droit dérivé méconnaît les droits garantis par la Constitution aussi longtemps que la jurisprudence de la CJCE permettra l'exercice d'un contrôle du respect des droits fondamentaux à l'échelon communautaire.

Par ces décisions, notamment *French Data Network*, le Conseil d'État, s'il a **refusé d'exercer un contrôle de conformité des décisions de la CJUE au droit de l'Union** au motif qu'un tel contrôle n'est pas envisagé par les traités instituant l'UE, a rappelé que la Constitution demeurant la norme suprême en France, il lui revenait de vérifier que l'application du droit européen, tel que précisé par la CJUE, ne compromettait pas des exigences constitutionnelles qui ne seraient pas garanties de façon équivalente par le droit européen. Par ces décisions, le Conseil d'État a assuré la suprématie effective de la Constitution française sur toute norme internationale ou européenne.

On le voit, « *sur le chemin de l'intégration européenne, des « clauses » de réserve de la souveraineté ont été introduites [par les juges], comme autant de cordes de rappel* »²⁶⁹ afin de garantir la suprématie de la Constitution sur les engagements internationaux de la France. Ainsi, « *[loin de dissoudre notre identité,] l'imbrication de l'ordre interne avec une pluralité d'ordres internationaux [...] a [pu], au contraire, agir] comme un révélateur.* »

Par ailleurs, le Constituant a confié au Conseil constitutionnel le soin de contrôler les engagements internationaux préalablement à leur ratification, afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

b) Les engagements internationaux de la France doivent respecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Alors qu'en vertu de l'alinéa 15 du Préambule de la Constitution de 1946 « [...] la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix », c'est au « Conseil constitutionnel qu'il est revenu, sinon d'élaborer une doctrine française de la souveraineté internationale, du moins de départir « les limitations de souveraineté » auxquelles il peut être consenti de celles qui sont constitutionnellement interdites »²⁷⁰.

L'article 54 de la Constitution confie au Conseil constitutionnel, s'il est saisi, le soin d'apprécier si « *un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution* ». **Le Conseil constitutionnel vérifie alors que les traités qui lui sont soumis ne comportent pas une clause contraire à la Constitution ou ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.** En pareille hypothèse, « *l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut [alors] intervenir qu'après révision de la Constitution.* » Le Constituant doit intervenir, faute de quoi le traité n'entre pas en vigueur²⁷¹.

269. J.-M. Sauvé, « Discours d'ouverture », in Colloque du Conseil d'État et de la Cour de cassation, *L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ?*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 15. La citation suivante est tirée du même discours (p. 14).

270. J. Combacau, « La souveraineté internationale de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 9, février 2001.

271. C'est ce qui s'est passé par exemple pour la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, déclarée contraire à la Constitution, qui n'a ainsi jamais pu être ratifiée.

■ **La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**

Dès 1970, le Conseil constitutionnel affirme que, pour pouvoir être ratifié sans révision préalable de la Constitution, un traité doit non seulement ne pas méconnaître une disposition de la Constitution, ce qui va de soi, mais aussi ne pas porter atteinte aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » ([DC n° 70-39 du 19 juin 1970](#), « *Ressources communautaires* », cons. 9²⁷²). Cette jurisprudence est progressivement précisée et complétée, notamment à l'occasion du contrôle, par le Conseil constitutionnel, au titre de l'article 54 de la Constitution, des traités européens.

En 1976, la décision sur l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne (DC n° 76-71 du 30 décembre 1976, précitée), qui vit les membres du Conseil constitutionnel se diviser entre les tenants d'une ligne opposée à l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel au motif qu'elle porterait atteinte à l'article 3 de la Constitution, et les membres faisant valoir que « *les États restent les maîtres des révisions éventuelles [et qu'a]insi leur souveraineté permet de contenir, non seulement sur le plan politique mais aussi sur le plan juridique, les prétentions éventuelles d'une assemblée élue* », ne renvoie pas aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ». Le Conseil constitutionnel y opère une distinction entre les « limitations de souveraineté », regardées comme permises par le 15^e alinéa du préambule de 1946, et les « transferts de souveraineté » jugés contraires à la Constitution de 1958²⁷³, qui fut vivement critiquée par la doctrine²⁷⁴, cette *summa divisio* fut abandonnée par la suite par le Conseil constitutionnel²⁷⁵.

C'est à partir de 1985, à l'occasion de l'examen du protocole n° 6 de la Conv. EDH relatif à l'abolition de la peine de mort ([DC n° 85-188 du 22 mai 1985](#), cons. 3), que le Conseil constitutionnel va développer sa jurisprudence relative aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* », au terme d'un raisonnement où il recherche dans quelle mesure l'immixtion de ce protocole dans le droit interne pourrait « *changer [...] la couleur de la souveraineté, et [par conséquent] sa nature, [au point de l']oblitérer [...]* »²⁷⁶. Avec cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel va dessiner les **premiers contours d'une définition matérielle de la souveraineté**.

272. « 9. Considérant, que dans le cas de l'espèce, elle ne peut porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

273. « 2. Si le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de Paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise les transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit ».

274. Voir par exemple F. Luchaire, « Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale », *Revue de droit public*, 1991, pp. 1499-1526. Dans cet article, il souligne qu'une limitation de souveraineté repose nécessairement sur un « transfert de compétences » et qu'un transfert de souveraineté implique une limitation de souveraineté.

275. La référence aux « transferts de souveraineté » subsiste uniquement dans les décisions où les requérants l'ont expressément sollicitée (comme par exemple dans la décision [DC n° 91-294, 25 juillet 1991](#), relative à l'Accord de Schengen).

276. A. Hamann, « Sur un sentiment de souveraineté », *La jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Jus Politicum*, 20-21 juillet 2018, p. 201.

Cette définition, qui va s'affiner au fil des saisines, sur la base des orientations données par la décision *Maastricht I* ([DC n° 92-308 du 9 avril 1992](#), précitée – cf. *infra*), identifie « **trois critères** [pour] guide[r] le Conseil lors de l'examen d'un traité : **son objet, autrement dit les domaines de compétences concernés, les modes de prise de décision des organes qu'il institue et la réversibilité ou au contraire l'irréversibilité de l'engagement contracté.** »²⁷⁷.

Pour être conforme à la Constitution, un engagement international ne saurait affecter l'exercice par l'État de compétences relevant des conditions essentielles de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel fixe ainsi un verrou ou un « garde-fou » qui ne peut être levé que par le constituant lui-même. Les compétences regardées comme inhérentes à l'exercice de la souveraineté sont multiples : politique monétaire et de change (décision *Maastricht I*, cons. 43²⁷⁸), mesures relatives à l'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières intérieures (décision sur le *Traité d'Amsterdam*, cons. 25). De la même manière, le Conseil constitutionnel contrôle que la loi n'autorise l'accès des ressortissants étrangers qu'aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont « *séparables de l'exercice de la souveraineté* », « *que se trouve par là même exclue toute atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » ([DC n° 91-293 du 23 juillet 1991](#), *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, cons. 9 à 11).

Le Conseil constitutionnel juge par ailleurs qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition d'un traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union, **modifie les règles de décision applicables.** Il lui appartient concrètement d'apprécier si les États restent, en l'espèce, « maîtres des traités » (comme le fait par ailleurs également la Cour constitutionnelle allemande)²⁷⁹. Relèvent ainsi de cette catégorie **les règles privant la France d'un pouvoir d'initiative**²⁸⁰, **celles attribuant une fonction décisionnelle au Parlement européen**²⁸¹, **celles étendant les matières soumises à la**

277. *Ibid.*, p. 201.

278. « 43. Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; ».

279. A. Hamann, *op. cit.* p. 203.

280. Telle que la substitution du pouvoir propre d'initiative de chaque État à l'initiative conjointe d'un quart des États membres en vue de présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ([DC n° 2004-505 du 19 novembre 2004](#), *traité établissant une Constitution pour l'Europe*, cons. 23 à 25, 29 et 32 ; [DC n° 2007-560 du 20 décembre 2007](#), *traité de Lisbonne*, cons. 14 à 16, 20 et 21).

281. Par exemple s'agissant des mesures nécessaires à l'usage de l'euro, l'instauration de coopérations renforcées (décision de 2004 sur le *traité portant Constitution de l'Europe*, cons. 23 à 25, 29 et 31), ou encore l'extension des accords dont le Conseil ne peut approuver la conclusion qu'après l'approbation du Parlement européen (décision de 2007 sur le *traité de Lisbonne*, cons. 22). En effet, le Conseil constitutionnel juge que le Parlement européen n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale (DC n° 76-71, 30 décembre 1976, cons. 4 et 7).

procédure dite de codécision²⁸², celles enfin modifiant des règles de vote (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée, clauses passerelles)²⁸³.

Enfin, le Conseil constitutionnel **juge que l'adhésion irrévocable à un engagement international touchant à un domaine inhérent à la souveraineté nationale porte atteinte à son exercice** ([DC n° 2005-524/525 du 13 octobre 2005](#), *Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort*, cons. 5²⁸⁴). Réaffirmant ce principe à l'occasion du contrôle de l'accord économique et commercial global entre le Canada, l'Union européenne et ses États membres (CETA), il relève toutefois qu'en l'espèce « *les parties ne sont pas liées irrévocablement par [cet] accord [et que ce dernier] ne touche pas, eu égard à son objet, à un domaine inhérent à la souveraineté nationale* » ([DC n° 2017-749, 31 juillet 2017](#), § 69 à 71). A contrario, partant du principe que l'Union européenne est une organisation internationale permanente (décision Maastricht I du 9 avril 1992, cons. 13, décision de 1997 sur le Traité d'Amsterdam, cons. 6), le Conseil a toujours écarté, avant l'introduction de la procédure de retrait introduite à l'article 50 du traité sur l'Union européenne (par le traité de Lisbonne), le moyen tiré de ce que **l'absence de possibilité expresse de dénonciation des traités** entraînerait un abandon de souveraineté.

À l'aune de l'ensemble de ces critères, plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont entraîné des révisions de la Constitution de 1958.

■ **Les modifications constitutionnelles effectuées pour permettre la ratification des traités**

Depuis 1958, le constituant est intervenu lui-même, à plusieurs reprises, pour préciser et conforter l'engagement international et européen de la France : **huit révisions constitutionnelles, soit plus d'un quart de l'ensemble des révisions** opérées, sont intervenues pour permettre l'approbation ou la ratification d'un engagement européen ou international. Parmi ces révisions, **six d'entre elles ont directement fait suite à une**

282. Alors que la procédure de codécision n'avait pas été jugée inconstitutionnelle dans le traité de Maastricht, le Conseil Constitutionnel a estimé en 1997, à l'occasion de sa décision de 1997 sur le traité d'Amsterdam (n° 397-394 DC, cons. 28), que son extension à des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale était susceptible de rendre cette procédure inconstitutionnelle.

283. Le Conseil constitutionnel juge que le passage de la règle de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du Conseil prive la France de tout pouvoir d'opposition (voir par exemple en matière de coopération judiciaire en matière pénale : décision de 2004 sur le *traité portant Constitution de l'Europe*, cons. 23 à 25, 29 et 30, décision de 2007 sur le *traité de Lisbonne*, cons. 14 à 16, 20 et 21). Il en va de même des clauses passerelles, qui permettent de substituer la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée en vertu d'une décision ultérieure, et ce même lorsqu'un accord unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres est requis. Portent atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale les clauses passerelles d'un traité permettant : i) le passage automatique à la règle de la majorité qualifiée et à la procédure de « codécision », au terme d'une période de cinq ans après son entrée, pour la détermination des conditions de délivrance des visas de court séjour ainsi que les mesures de contrôle aux frontières extérieures (décision de 1997 sur le traité d'Amsterdam, cons. 28) ; ii) le passage à la majorité qualifiée pour l'adoption par le Conseil des décisions de politique étrangère et de sécurité commune, sur décision unanime du Conseil européen, sans ratification nationale (décision de 2004 sur le *traité portant Constitution de l'Europe*, cons. 23 à 25, 33 et 34) ; iii) le passage à la procédure législative ordinaire pour l'adoption de certaines mesures de droit de la famille ayant une incidence transfrontière, sur décision unanime du Conseil et sauf opposition d'un parlement national (décision de 2007 sur le *traité de Lisbonne*, cons. 25).

284. « 5. *Considérant que porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale l'adhésion irrévocable à un engagement international touchant à un domaine inhérent à celle-ci* ; ».

décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution. Par ailleurs, **six des huit révisions sont de portée européenne** : quatre visant à autoriser la ratification de traités européens : Maastricht (25 juin 1992), Amsterdam (25 janvier 1999), le traité établissant une Constitution pour l'Europe (1^{er} mars 2005) et, après l'échec du référendum sur ce traité, le traité de Lisbonne (4 février 2008) ; deux visant à rendre applicables les normes prévues par l'accord de Schengen (25 novembre 1993) et le mandat d'arrêt européen (25 mars 2003). Les deux dernières, sont quant à elles de portée internationale, visent à ratifier le traité instituant la Cour pénale internationale (8 juillet 1999) ainsi que les engagements internationaux de la France visant à abolir la peine de mort (23 février 2007). Sur le fond, que peut-on retenir de ces huit révisions ?

Faisant suite à la décision *Maastricht I* du 9 avril 1992 (n° 92-308 DC), prise en application de l'article 54, par laquelle le Conseil constitutionnel a identifié trois motifs d'incompatibilité du traité de Maastricht avec la Constitution - la création de l'Union économique et monétaire (compte tenu de l'indépendance de la Banque centrale européenne et de l'irrévocabilité des taux de conversion des monnaies), la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants d'autres États membres et le passage à la majorité qualifiée à compter de 1996 des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des ressortissants de pays tiers –, **[l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 procède à l'ajout à la Constitution d'un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », composé des articles 88-1 à 88-4.](#)**

L'année suivante, saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel émet des réserves d'interprétation sur certains articles de la loi du 24 août 1993, dite loi « Pasqua » relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Il estime notamment que les dispositions permettant aux préfets de refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile, notamment dans le cas où sa demande relève de la compétence d'un autre pays en vertu des conventions de Dublin et Schengen, contredisent celles de l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* » et juge que tout demandeur d'asile relevant de cet alinéa doit être admis provisoirement en France jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande. Ce faisant, en transformant une simple faculté en l'obligation d'accorder le séjour, la décision du Conseil constitutionnel remet en partie en cause la Convention de Schengen, ratifiée en 1991. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement décide de réviser la Constitution. C'est ainsi que **[la loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile intègre un nouvel article 53-1 dans la Constitution](#)²⁸⁵, qui valide les engagements pris par la France dans ce cadre.**

285. « Article 53-1. La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. / Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. »

À la suite de la décision du 31 décembre 1997 sur le *traité d'Amsterdam* (DC n° 97-394), prise sur le fondement de l'article 54, par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé incompatibles avec la Constitution certaines règles de procédures (clause passerelle permettant au Conseil de décider le passage à la majorité qualifiée cinq ans après l'entrée en vigueur du traité et extension de la procédure de codécision pour tout ou partie des mesures relatives à la circulation des personnes, passage automatique à ces règles s'agissant des conditions de délivrance des visas de court séjour et des règles applicables en matière de visa uniforme), [**la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999**](#) modifie en conséquence les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution.

Six mois plus tard, tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel [**DC n° 98-408 du 22 janvier 1999**](#) sur le *traité portant statut de la Cour pénale internationale* (CPI), prise en application de l'article 54, par laquelle le Conseil a jugé contraires à la Constitution les dispositions méconnaissant le régime de responsabilité pénale propre au chef de l'État, aux ministres et aux parlementaires, la possibilité de recourir à une loi d'amnistie, les règles nationale de prescription, ainsi que les dispositions permettant au procureur de la CPI d'effectuer des investigations, en particulier des visites de sites ou lieux publics, sur le territoire national et sans être assisté des autorités judiciaires nationales compétentes, [**la loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999**](#) ajoute au titre VI de la Constitution un article 53-2, disposant que « *La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* ». Ainsi, la révision constitutionnelle permet la reconnaissance de la juridiction de la CPI, sans pour autant modifier les dispositions constitutionnelles incompatibles avec le traité.

Faisant suite à l'avis n° 368282 du 26 septembre 2002, par lequel le Conseil d'État avait estimé que la décision-cadre de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen affectait les conditions essentielles de la souveraineté nationale au motif qu'elle ne permettait pas d'assurer le respect du principe selon lequel « l'État doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour des infractions à caractère politique », qui constitue un principe à valeur fondamentale reconnu par les lois de la République ayant une valeur constitutionnelle en application du Préambule de la Constitution de 1946, [**la loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003**](#) ajoute un nouvel alinéa à l'article 88-2 de la Constitution, ainsi rédigé : « *La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne.* »

Le Conseil constitutionnel ayant jugé, saisi sur le fondement de l'article 54, le 19 novembre 2004 (DC n° 2004-505) que le traité établissant une Constitution pour l'Europe était contraire à la Constitution aux motifs, d'une part, que ses dispositions relatives à des matières « régaliennes » (tels « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » et la « politique étrangère et de sécurité commune ») transfèrent des compétences à l'Union, ou réaménagent les modalités d'exercice de compétences déjà transférées (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres européen), d'autre part, qu'il reconnaît de nouveaux pouvoirs aux parlements nationaux de s'opposer à une « révision simplifiée » du traité ou de faire respecter le « principe de subsidiarité » (*cf. infra*), [**la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005**](#) modifie le titre XV de la Constitution.

Saisi en septembre 2005 par le Président de la République, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si doivent être précédées d'une révision de la Constitution les autorisations de ratifier le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté le 15 décembre 1989, et le protocole n° 13 à la Conv. EDH relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, adopté le 3 mai 2002, le Conseil constitutionnel a jugé le 13 octobre 2005 ([DC n° 2005-524/525](#), cons. 7) que l'absence de possibilité de dénoncer le premier portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. **La [loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007](#) relative à l'interdiction de la peine de mort a donc ajouté au titre VIII de la Constitution un article 66-1, prévoyant que « *Nul ne peut être condamné à la peine de mort.* »**

Enfin, le Conseil constitutionnel ayant jugé le 20 décembre 2007 (DC n° 2007-560), sur le fondement de l'article 54, que plusieurs décisions du traité de Lisbonne étaient contraires à la Constitution (passage à la majorité qualifiée au sein du Conseil du vote relatif à certaines dispositions relevant des matières régaliennes, transfert de certaines compétences relevant de ce domaine à l'Union, nécessité de compléter la Constitution pour permettre l'exercice effectif par les députés et sénateurs des pouvoirs tendant, d'une part, à s'opposer à une révision simplifiée ou faire respecter le principe de subsidiarité, d'autre part, à s'opposer à ce que le droit de la famille soit régi à la majorité qualifiée et non à l'unanimité et à veiller au respect du principe de subsidiarité.), la [loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008](#) modifie le **titre XV de la Constitution en conséquence.**

Par ces révisions successives de la Constitution, le constituant est intervenu pour permettre la ratification de plusieurs traités européens et internationaux et a choisi de donner à l'appartenance de la France à l'Union européenne un ancrage constitutionnel.

c) Le peuple souverain agissant en tant que constituant dispose du « dernier mot »

Le peuple souverain, lorsqu'il agit en tant que constituant, dispose du « dernier mot » : non seulement il peut surmonter une décision du juge constitutionnel mais il n'est lié par aucune norme supraconstitutionnelle.

■ Le peuple souverain, agissant comme constituant, peut surmonter une décision du juge constitutionnel

Depuis 1958, l'activité juridictionnelle a connu des développements importants en France. Deux facteurs peuvent expliquer cette évolution : d'une part, **l'essor de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à partir des années 1970**, avec l'affirmation de son rôle de garant des droits et libertés (consacré par la [décision du 16 juillet 1971](#) « Liberté d'association ») et l'extension à une minorité de parlementaires (60 députés ou 60 sénateurs) du droit (jusqu'alors réservé au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée parlementaire)

de le saisir²⁸⁶ ; d'autre part, **la multiplication depuis une vingtaine d'années des modalités de recours offertes aux particuliers** (mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, ...). Et de fait, « depuis 2010, le Conseil constitutionnel rend annuellement deux à trois fois plus de décisions qu'avant la réforme de la QPC et encore beaucoup plus qu'avant l'ouverture de la saisine aux parlementaires en 1974. »²⁸⁷

Ces développements ont été tels qu'ils ont pu faire naître, chez certains observateurs ou acteurs politiques, l'idée que, par une forme de « coup d'État de droit »²⁸⁸, les juges viendraient brider l'exercice de la souveraineté nationale, voire seraient même « 'co-législateur[s]' du fait de [leur] participation à l'édiction du contenu des lois ordinaires [ou] encore [...] « co-constituants[s] » en créant des « règles » à valeur constitutionnelle pour contrôler les lois du Parlement. Il[s] disposera[en]t donc d'une souveraineté ou d'une « quasi-souveraineté » en raison de son pouvoir de « dernier ressort » en matière de contrôle des lois »²⁸⁹. Certains auteurs vont même jusqu'à dénoncer ce qu'ils estiment être une « dérive post-démocratique », dans laquelle des normes adoptées démocratiquement seraient censurées du fait de « l'interprétation « à la lumière des conditions d'aujourd'hui », donnée par une poignée de juges d'une disposition constitutionnelle [...] très vague, offrant en réalité une marge d'appréciation discrétionnaire »²⁹⁰.

Cette objection se heurte toutefois à la réalité et aux limites du rôle du juge. D'abord, « **un juge ne peut jamais être le Souverain** : [non seulement] parce qu'il ne peut jamais se saisir lui-même d'une affaire, [mais] ensuite et surtout parce que sa mission est non pas de « gouverner » ou d'agir, mais de **trancher des litiges** »²⁹¹.

Ensuite, selon la **formule du « lit de justice »**, développée par Georges Vedel en 1992²⁹² par analogie avec les lits de justice de l'Ancien Régime, c'est-à-dire les séances solennelles des Parlements par lesquelles le Roi faisait enregistrer un acte malgré l'opposition des magistrats, **le constituant peut toujours surmonter la décision du juge constitutionnel ayant jugé une loi contraire à la Constitution en intervenant pour réviser la Constitution elle-même**. « C'est cette plénitude du pouvoir de révision constitutionnelle qui légitime le contrôle de la constitutionnalité des lois. À celui qui se plaint que la loi votée par les représentants de la Nation ne soit pas souveraine comme la Nation elle-même, on répond que « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ». Cette formule justifie le contrôle de constitutionnalité, mais elle n'a cette vertu que parce qu'elle sous-entend que l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution peut être levé par le peuple souverain ou ses représentants s'ils recourent au mode d'expression suprême : la révision constitutionnelle. Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme Constituant peut, dans

286. [Présentation générale | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](https://www.conseil-constitutionnel.fr/).

287. *Ibid.*

288. Olivier Cayla, « Le coup d'État de droit ? », *Le Débat*, vol. 100, n° 3, 1998, pp. 108-133.

289. O. Beaud, « Le Souverain », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 43.

290. A.-M. Le Pourhiet, « Gouvernement des juges et post-démocratie », *Constructif*, n° 61, 2022, pp. 45 à 49.

291. O. Beaud, « Le Souverain », *op. cit.*

292. G. Vedel, « Schengen et Maastricht », *Revue française de droit administratif*, 1992, p. 173. La citation suivante est tirée de cet article.

une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts ». Dit autrement et pour reprendre une formule du doyen Favoreu, le Conseil constitutionnel exerce de cette manière une « fonction d'aiguilleur » : ce que le législateur ne peut faire relève alors de la compétence du constituant.

À cet égard, si la doctrine a pu émettre quelques réserves à l'égard de la métaphore du « lit de justice »²⁹³, **l'expérience montre qu'il est arrivé à plusieurs reprises au pouvoir constituant de surmonter par une révision de la Constitution l'obstacle qu'y avait vu le juge constitutionnel**. Ce fut le cas pour la première fois en 1993 à l'occasion de la révision (déjà évoquée) faisant suite à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi Pasqua sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile²⁹⁴. L'expérience fut renouvelée en 1999 avec l'adoption de la [loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999](#) relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui s'appliquait à réparer les conséquences des décisions [DC n° 82-146 du 18 novembre 1982](#) (*loi modifiant le code électoral*, cons. 7 et 8²⁹⁵) et [DC n° 98-407 du 14 janvier 1999](#) (*loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux*, cons. 12) ayant estimé que les règles et principes applicables à la représentation politique

293. Pour Michel Troper, cette métaphore du « lit de justice » présente « un double aveu » involontaire : en censurant la loi, le juge constitutionnel ne se contente pas de la juger mais interfère directement avec la fonction législative en émettant des observations sur la rédaction des textes ; et par analogie avec le lit de justice, il s'oppose de fait au souverain (de même que les Parlements s'opposent au roi en refusant d'enregistrer une loi), ce qui contredit la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui n'attribue pas de caractère souverain à la loi mais à la Constitution (voir M. Troper, *La théorie du droit, le droit, l'État*, PUF, 2001).

294. « [...] pour la première fois dans notre histoire, le pouvoir constituant se réunit pour permettre le vote et la promulgation d'une disposition législative censurée par le Conseil constitutionnel. [...] Depuis que le Conseil constitutionnel a décidé d'étendre son contrôle au respect du préambule de la Constitution, cette institution est conduite à contrôler la conformité de la loi au regard de principes généraux parfois plus philosophiques et politiques que juridiques, quelquefois contradictoires et, de surcroît, conçus parfois à des époques bien différentes de la nôtre. [...] Plutôt que de laisser au législateur un large pouvoir d'interprétation de ces principes, le Conseil constitutionnel a préféré en définir lui-même et très précisément le contenu et indiquer au Gouvernement et aux juges administratifs ou judiciaires comment la loi votée par le Parlement doit être appliquée, allant parfois loin dans le détail. Quoi qu'il en soit, [...] il est légitime pour le pouvoir constituant dont vous êtes les dépositaires, de dire lui-même quel est le contenu exact d'une disposition constitutionnelle. Nul n'est aussi qualifié que lui, c'est-à-dire vous, pour le faire. » E. Balladur, « Discours préalable au vote sur le projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière d'asile, 19 novembre 1993, *Compte-rendu intégral de la séance du Congrès*, JORF, 20 novembre 1993, p. 5.

295. « 7. Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ; / 8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe, est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; [...] ».

interdisaient toute distinction entre les hommes et les femmes²⁹⁶. La révision conduit donc à l'ajout à l'article 3 de la Constitution d'un alinéa prévoyant que « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* » et à l'article 4 que « *[Les partis] contribuent à la mise en œuvre [de ce] principe [...] dans les conditions déterminées par la loi* ». On peut encore citer la [loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007](#) qui est venue préciser à l'article 77 de la Constitution le tableau de référence à prendre en compte pour établir le corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, corrigeant ce faisant les orientations retenues par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 99-410 DC du 15 mars 1999](#), qui ne semblait pas respecter l'intention des signataires de l'accord de Nouméa, lesquels n'entendaient autoriser à participer à ces scrutins que les seules personnes établies en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation du 8 novembre 1998, lorsqu'elles justifieraient de dix ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité. Ces exemples de révisions constitutionnelles illustrent la capacité de « dernier mot » dont dispose le pouvoir constituant.

Si le pouvoir constituant dispose du « dernier mot », existe-t-il une limite à cette capacité ? Cette question, très discutée notamment par la doctrine, a toujours reçu, en France, une réponse négative.

■ **Le pouvoir constituant n'est lié par aucune norme supraconstitutionnelle**

La question de l'existence ou non de limites du pouvoir constituant divise notamment la doctrine, en France et au-delà. En France, deux écoles de pensée s'opposent à ce sujet : la première, illustrée notamment par Louis Favoreu et Stéphane Rials, qui défendent l'existence d'une supra-constitutionnalité ; la seconde, représentée notamment par Georges Vedel, considère que la supra-constitutionnalité n'existe pas.

Pour les tenants de la supra-constitutionnalité, il existe des normes supérieures à la Constitution elle-même. Ainsi, pour **Louis Favoreu²⁹⁷ par exemple, trois éléments de contexte justifient l'affirmation d'un principe de supra-constitutionnalité dans le contexte national** : d'abord, la banalisation des révisions constitutionnelles qui, à l'instar des pratiques observées dans d'autres pays (Autriche, Allemagne, Italie, Belgique, Portugal) fait perdre à l'exercice du pouvoir constituant « *son caractère quelque peu mythique pour entrer dans un univers beaucoup plus concret* » ; ensuite, la banalisation du contrôle des lois constitutionnelles qui conduit à ce qu'une « hiérarchie [s'établisse] entre les normes constitutionnelles, certaines d'entre elles constituant le noyau intangible qui ne peut être atteint même par des lois votées en la forme constitutionnelle » ; enfin, la mise en exergue de « *normes*

296. « Pour ouvrir aux femmes les portes de la République, l'idée de prendre des mesures volontaristes avait, dès 1982, inspiré une loi, que le Conseil constitutionnel avait jugée incompatible avec notre loi fondamentale, au motif qu'elle contredisait les principes de l'égal accès aux emplois publics, de l'indivisibilité du corps électoral et de la souveraineté. Au mois de janvier dernier, le Conseil constitutionnel a fait de nouveau application de ces principes pour rejeter les dispositions de la loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux qui obligeait chaque liste à assurer la parité entre les candidats féminins et masculins. Ce double rejet condamnait tout volontarisme législatif. C'est pourquoi modifier la Constitution était devenu indispensable. » L. Jospin, « Discours du 28 juin 1999, [Compte-rendu](#).

297. L. Favoreu, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 6, novembre 1993, pp.79-97.

transnationales supraconstitutionnelles » par « des jurisprudences concordantes des cours constitutionnelles [...] des divers pays européens ». Dans ce contexte, « on conçoit très difficilement que le juge constitutionnel refuse de sanctionner des vices de procédure entachant la révision constitutionnelle ou même des changements fondamentaux tels que l'abrogation de l'interdiction des discriminations raciales ou religieuses ». S'inscrivant dans les pas de **Duguït et Hauriou**, qui affirmaient la supraconstitutionnalité de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)²⁹⁸, **Stéphane Rials** considère pour sa part, qu'existe au-dessus du droit positif **un tronc commun de principes ou droits naturels auxquels la Constitution doit se conformer**. Se référant à l'article 16 de la DDHC, il identifie quatre principes supraconstitutionnels : la Constitution doit être écrite ; seule titulaire du pouvoir suprême, la Nation détient le pouvoir constituant ; le principe de séparation des pouvoirs s'impose en toutes circonstances ; les droits fondamentaux sont supérieurs à la volonté du constituant. Il voit enfin dans le principe de supraconstitutionnalité un moyen de légitimer le caractère obligatoire de l'ordre juridique²⁹⁹.

De son côté, Georges Vedel conteste la validité de ce raisonnement au nom de la souveraineté du pouvoir constituant, y compris dérivé : « le pouvoir constituant dérivé est l'expression de la souveraineté dans toute sa plénitude »³⁰⁰. Cette autorité suprême l'autorise même à pouvoir « *changer à tout moment la norme qu'il [s'est] interdit de changer* ». Rejetant l'idée que la jurisprudence constitutionnelle viendrait établir une hiérarchie juridique au sein des normes constitutionnelles, il fait valoir plutôt que, par « *une pesée concrète* », le juge constitutionnel s'efforce d'opérer une conciliation entre ces dernières ; ainsi, « *par construction* », les règles créées par le juge par voie d'interprétation ne peuvent, selon lui, être regardées comme supraconstitutionnelles « puisque leur rang ne saurait être plus élevé que celui du texte invoqué pour les légitimer ». A contrario, Georges Vedel voit dans « *l'introduction du mythe de la supraconstitutionnalité [un risque de] dérèglement total* » de l'ordre juridique. En effet, l'idée selon laquelle le juge pourrait imposer au pouvoir constituant dérivé des normes supraconstitutionnelles viendrait accréditer celle d'un « *gouvernement des juges* », et détrôner ce faisant la légitimité du pouvoir constituant.

Le débat de principe demeure vif, d'autant que, depuis la révision de 1884, les Constitutions des III^e, IV^e et V^e Républiques ont affirmé que la forme républicaine du Gouvernement ne pouvait faire l'objet d'une révision et que, de manière peut-être plus fondamentale encore, l'article 16 de la déclaration de 1789 proclame que « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, n'a point de Constitution.* »

298. S. Rials, « Supraconstitutionnalité et systématisme du droit », *Archives de philosophie du droit*, 1986, t. 31, pp. 58-59.

299. *Ibid.* « *L'idée que sans fondement extérieur à lui (que ce soit la force, la volonté, l'habitude, la raison, ou autre), le droit positif ne pourrait remplir son rôle de régulation des rapports sociaux, requiert, à tout le moins implicitement ou indirectement, le recours au concept contradictoire de supra-constitutionnalité comme moyen de légitimation du caractère obligatoire d'un ordre juridique, comme passerelle du non-juridique vers le juridique.* ».

300. G. Vedel, *op. cit.*, RFDA, 1992, pp. 178-179.

La Constitution de 1958 précise les conditions d'exercice du pouvoir constituant. D'une part, en vertu de ses articles 7, 16 et 89, il n'est pas possible d'engager ou de poursuivre une révision de la Constitution dans les circonstances particulières d'une vacance du pouvoir présidentiel (article 7)³⁰¹ ou de l'activation des pouvoirs exceptionnels du Président de la République (article 16) ou « *lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire* » (article 89, 4^e alinéa). D'autre part, le dernier alinéa de l'article 89 indique, comme sous les III^e et IV^e Républiques, que la « *forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision* ». Dans sa décision *Maastricht II* du 2 septembre 1992 ([DC n° 92-312](#), cons. 19), le Conseil constitutionnel juge que, sous ces réserves, « **le pouvoir constituant est souverain** ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée [et] qu'ainsi **rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle**,] cette dérogation [pouvant] être aussi bien expresse qu'implicite ». Cette formulation prudente, qui se démarque de la pratique de certains de ses homologues³⁰², se borne à rappeler le texte de la Constitution. De manière plus nette, il juge quelques années plus tard, dans sa décision [DC n° 2003-469 du 23 mars 2003](#) (*Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, cons. 2), qu'il n'a pas « *le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle* » : le Conseil constitutionnel tranche ainsi de manière concrète le débat de principe puisque, par cette décision, les lois constitutionnelles échappent à tout contrôle juridictionnel. Au vu de ces éléments, il est dès lors possible de conclure que, **lorsqu'il agit en tant que constituant, le peuple souverain n'est soumis à aucun contrôle et dispose donc, en tout état de cause, du pouvoir du « dernier mot »**.

1.2.2. La souveraineté nationale fonde l'action de l'État

Dans l'ordre interne, l'État tient sa légitimité de la souveraineté nationale. C'est elle qui lui confère sa supériorité, le **caractère suprême du pouvoir souverain**, qui n'admet aucun autre pouvoir ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui³⁰³. En pratique, **l'exercice de la souveraineté par l'État** passe par une série d'attributs

301. Voir le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution : « *Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur* ».

302. En Allemagne par exemple, l'article 79 § 3 de la Loi fondamentale s'oppose à ce qu'une révision constitutionnelle « *touche à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe de participation des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1^{er} et 20* », l'article 1^{er} imposant le respect de la dignité humaine et du caractère obligatoire des droits fondamentaux et l'article 20 définissant, à son alinéa 1, la République fédérale d'Allemagne comme un « *État fédéral, démocratique et social* » selon lequel « *tout pouvoir d'État émane du peuple qui l'exerce par des élections et des votations* » et consacrant, à son alinéa 2, le principe de souveraineté du peuple. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe veille au respect de ces « *clauses d'éternité* » (*Ewigkeitsklausel*).

303. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 70 et suiv.

régaliens et par une organisation unitaire s'accommodant depuis quelques années d'un effort de différenciation territoriale.

1.2.2.1. *La souveraineté de l'État se manifeste par des attributs de puissance publique*

Dans l'ordre interne, et tout particulièrement en France, la souveraineté de l'État se définit comme un pouvoir, « **une puissance de domination** [dont le] corollaire inévitable [est] la sujétion des individus »³⁰⁴. Cette puissance publique se matérialise par la capacité à édicter des normes et à les faire respecter (ou à en sanctionner la violation) par le recours au juge ou à la force légitime. L'État dispose de « *la capacité exclusive de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique* »³⁰⁵. Ses objectifs, par nature évolutifs, suivent les attentes de la société³⁰⁶. Pour exercer sa souveraineté interne, l'État dispose en temps normal d'attributs de puissance publique qui prennent toute leur force et leur étendue en temps de crise ou de guerre.

a) Les attributs régaliens de l'État dans l'ordre juridique interne

Trois attributs classiques permettent traditionnellement de caractériser la souveraineté interne de l'État : le « monopole de la violence légitime », c'est-à-dire la capacité à ériger la norme et à en imposer le respect *via* la police et la justice ; le **pilotage de l'action extérieure**, c'est-à-dire la capacité à prévenir des conflits *via* la diplomatie et à défendre le territoire *via* la défense nationale ; enfin, la **capacité à se financer**, à travers sa compétence monétaire et fiscale.

À travers ces attributs de puissance publique se dessinent les « fonctions essentielles de l'État », qui constituent une sorte de « cœur de souveraineté ».

Quel état des lieux peut-on faire de l'exercice de ces attributs par l'État ?

■ **Détenteur du « monopole de la violence légitime », l'État garantit la sécurité et l'ordre publics et rend la justice**

La notion de « monopole de la violence légitime » trouve son origine dans les travaux de Max Weber, au début du XX^e siècle, qui définit l'État comme « *une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé [...] revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime* »³⁰⁷. Cette violence n'a pas vocation à être le mode d'action « normal » de l'État, sauf à lui faire perdre toute légitimité, mais constitue un moyen spécifique à sa main pour assurer sa survie. Elle est « légitime » car « légale »³⁰⁸, fondée sur le droit, mais aussi car elle trouve sa contrepartie dans le consentement des habitants. Ainsi, l'« usage

304. O. Beaud, « Peut-il y avoir encore un pouvoir souverain ? », in P. Delvolle, *Le pouvoir*, PUF, 2022.

305. G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, *L'État moderne et son droit. Tome 2...*, op. cit., p. 136.

306. O. Beaud, « Peut-il y avoir encore un pouvoir souverain ? », op. cit. : « *L'actuel glissement de débat de l'interventionnisme économique vers l'interventionnisme écologique confirme la loi selon laquelle l'État se saisit de toute question politique devenue d'intérêt majeur pour la société.* ».

307. Conférences données à l'université de Munich en 1917 et 1919 (« *Wissenschaft als Beruf* » et « *Politik als Beruf* », traduction de C. Colliot-Thélène, 2020). Weber y cite notamment Trotsky qui dit que « *Tout État est fondé sur la force* ».

308. M. Troper, « Le Monopole de la contrainte légitime », *Lignes*, n° 25, 1995.

*des forces policières, militaires et judiciaires sur un territoire donné résulterait[-il] du libre consentement de ses habitants, par désir d'égalité et de justice, à ce que l'institution garante de la paix civile et de la sécurité au sein d'un État de droit soit seule habilitée à avoir recours à une violence consentie par le peuple souverain. »*³⁰⁹ Poursuivant les travaux de Weber, Hans Kelsen appuie sur le fait que le monopole n'est pas « l'exercice exclusif de la violence, mais [le] droit exclusif de prescrire ou de permettre [...] la violence »³¹⁰.

En France, ce « monopole de la violence légitime » puise son fondement juridique dans l'article 12 de la Déclaration de 1789, qui confie à l'État le soin d'assurer la sécurité et l'ordre publics par l'institution d'une force publique destinée à garantir les droits et libertés³¹¹. C'est parce qu'elle poursuit « l'avantage de tous et non [...] l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » que cette force va pouvoir cristalliser la confiance des citoyens, comme l'a relevé le Conseil d'État dans une décision récente ([CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Amnesty International France et autres, n° 454836, A](#)³¹²). Compte tenu de sa sensibilité, législateur et juges sont venus encadrer cette force, d'une part, pour en conforter le caractère monopolistique, d'autre part, pour fixer des bornes étroites à son champ d'action et lui conserver son caractère légitime.

Si le législateur admet depuis quelques années, dans une « logique de *coproduction* »³¹³, que l'État peut associer des élus locaux et des acteurs de la société civile à la politique de sécurité, en application de l'article L. 111.1 du code de la sécurité intérieure³¹⁴, il reste que **l'exercice de la force légitime doit relever du seul monopole de la puissance publique**. Aussi, n'est-il **pas possible d'en déléguer l'exercice à des personnes privées** ([DC n° 2011-625 du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#), cons. 18, 19, 65, 66). Cette règle trouve son origine dans l'idée que les pouvoirs de réglementation du Gouvernement « *intéressant la sécurité et la sûreté de la circulation [...] sont inaliénables et imprescriptibles* »³¹⁵. Il en résulte que les pouvoirs de police ne peuvent être délégués car la police « *par sa nature, ne saurait être confiée qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration* » (CE, Assemblée, 17 juin 1932,

309. M. Poirson, « L'État est légitime. Et sa violence ? », *Pour l'Éco*, vol. 51, n° 4, 2023, pp. 62-64.

310. M. Troper, « Le Monopole de la contrainte légitime », *op. cit.*

311. « Article 12. La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

312. « 11. [...] La force publique est chargée, dans le cadre des lois et règlements, des missions essentielles de protection des personnes et des biens contre les atteintes dont ils peuvent être l'objet, de lutte contre toutes les formes de criminalité et de délinquance et de maintien de l'ordre. Elle joue ainsi un rôle indispensable pour assurer la paix publique. Ses agents doivent exercer leurs missions dans le respect des règles en vigueur et dans une relation de confiance avec la population ».

313. O. Renaudie, « Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police », *Revue générale de droit*, 2021.

314. Article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure : « L'État associe à la politique de sécurité les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ».

315. Conclusions du commissaire du Gouvernement Tardieu sur CE, 6 décembre 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est*, n° 04244.

Ville de Castelnaudary, n° 12045, Rec. p. 595). Dans une décision récente (QPC n° 2021-940 du 15 octobre 2021, *Société Air France*, cons. 15, déjà citée), le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs fondé sur l'article 12 de la Déclaration de 1789 pour juger que « *l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits [...] constitu[ait] un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.* »

Pour rester légitime, l'action de la force publique doit respecter le cadre juridique fixé par le législateur. Ainsi, l'article [L 435-1 du code de sécurité intérieure](#) autorise-t-il l'usage des armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée « *lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles de tiers* ». Les articles [L 122-4 du code pénal](#) et [L 122-5 du code pénal](#) permettent, quant à eux, de regarder comme non pénalement responsable une personne qui aurait fait usage de la force dans un cadre prévu par la loi ou le règlement, sur commande d'une autorité légitime, ou en cas de légitime défense. En tout état de cause, la force utilisée doit obéir au principe d'absolue nécessité et de proportionnalité de la force déployée, en application de l'article [R 211-13 du CSI](#)³¹⁶. On trouve dans la jurisprudence de la Cour de cassation des exemples circonstanciés de litiges tranchés dans ce cadre³¹⁷. La CEDH examine, pour sa part, les litiges qui lui sont soumis, au regard du « *degré et [du] type de force utilisée, [ainsi qu'à l'aune de] l'intention ou [du] but sous-jacents à l'usage de la force* » ([CEDH, 20 décembre 2004, Makaratzis c/ Grèce, n° 50385/99](#)) et du caractère « *absolument nécessaire et strictement proportionné* » de l'emploi de la force ([CEDH, 27 septembre 1995, McCann et autres c/ Royaume-Uni, n° 18984/91](#)).

L'autre face du monopole de la violence légitime détenu par l'État est qu'il **rend la justice**. Depuis le Moyen Âge (cf. l'image de Saint Louis sous son chêne, rendant la justice à ses sujets), on peut même dire que cette fonction est inhérente au rôle de l'État³¹⁸. C'est ainsi **un attribut essentiel de la souveraineté** : « *toute justice émane du roi* », aujourd'hui, c'est au nom du peuple français que sont rendues toutes les décisions de justice en France. Dans cette logique, le Conseil d'État a ainsi jugé,

316. « *L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9.* La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé. »

317. Voir pour quelques exemples récents : [Crim., 9 janvier 2018, n° 16-86.552](#) (qui a reconnu la légitime défense d'un gendarme ayant abattu un détenu lors de son transfert, après que celui-ci a attaqué l'un des deux gendarmes chargés du transfert.) ; [Crim., 23 mars 2021, n° 20-82.416](#) (affaire Remi Fraisse, non-lieu retenu à l'encontre du gendarme ayant effectué le tir de grenade, sur ordre d'un supérieur hiérarchique, qui a coûté la vie au jeune militant, au motif que l'usage de la force était légitime dans les circonstances ; [Crim., 6 octobre 2021, n° 21-84.295](#) (refus de reconnaître sur le fondement de l'article L. 122-4 du code pénal l'irresponsabilité pénale de l'auteur du tir de flash-ball ayant entraîné la perte d'un œil, au motif que l'ordre du supérieur hiérarchique était vague et que l'auteur du tir n'a pas fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation).

318. « *La justice est le but de l'État. Elle est sa raison d'être. Elle est sa justification* », F. Autrand, « La justice royale et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII^e-XV^e siècles », Conseil d'État, Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, Conférences « *Vincent Wright, volume 3*, Paris, La Documentation française, 2019, p. 13.

dans un [arrêt de Section du 27 février 2004, Mme Popin, n° 217257, A](#), où était recherchée la responsabilité du fait de l'exercice de la fonction juridictionnelle, que « *la justice[, quel que soit l'organe chargé de la rendre,] est toujours rendue de façon indivisible au nom de l'État* ». Les dommages résultant de l'exercice de la fonction juridictionnelle ne peuvent donc engager que la responsabilité de l'État. Le commissaire du Gouvernement justifiait cette imputabilité dans ses conclusions en ces termes : « *Notre histoire politique et juridique a fait de la justice [...] l'expression de la volonté du peuple, dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale, par nature indivisible. L'État est le vecteur d'expression de cette souveraineté* ».

Les juges, qui rendent la justice « au nom du Peuple français »³¹⁹, exercent la fonction de juger dans le cadre défini par la loi. Leur rôle est de trancher, en toute indépendance par rapport aux parties comme par rapport à l'État ou à tout autre acteur public ou privé, les litiges qui leur sont soumis par l'application de la règle de **droit pertinente, en toute impartialité et dans le respect strict des limites de leur office et suivant les règles procédurales** définies. Les juridictions jouent un rôle essentiel pour assurer le fonctionnement effectif de l'État de droit et, finalement, la paix sociale puisque ce sont elles qui garantissent que les litiges opposant les membres de la société comme ceux opposant les personnes publiques entre elles ou les personnes publiques et les personnes privées seront tranchés non pas sur des critères arbitraires mais en faisant application des règles définies par les autorités compétentes pour le faire, à savoir le pouvoir constituant, le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire. Leurs décisions doivent donc exclusivement se fonder sur le droit, et non sur des valeurs morales, des considérations économiques, sociales ou d'opportunité. L'article 12, alinéa 1^{er} du code de procédure civile inscrit parmi les principes directeurs du procès civil celui selon lequel « *le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables* ». De même, la violation de l'équité n'est pas susceptible d'être utilement invoquée devant le juge administratif du recours pour excès de pouvoir³²⁰. Et pour l'application des dispositions de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH sur le droit à un procès équitable, la Cour européenne des droits de l'homme caractérise le « *tribunal* » par son rôle juridictionnel, qui consiste à « *trancher, sur la base de normes du droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence* »³²¹. La résolution juridictionnelle d'un litige se distingue ainsi des modes amiables de règlement, qui suivent également « *une procédure organisée* » ou « *un processus structuré* » (selon les termes utilisés par l'article L. 213-1 du code de justice administrative pour définir la médiation), mais ne conduisent pas nécessairement à une solution exclusivement fondée sur le droit. L'obligation faite au juge de trancher le litige en se fondant sur le droit a pour corollaire celle de **motiver sa décision** en indiquant la règle de droit et en explicitant le raisonnement juridique sur lequel il s'est fondé. L'obligation de motivation des décisions de justice est un principe directeur commun aux procès civil (article 455 du code de procédure civile), administratif (article L. 9 du code de justice administrative) et pénal (article 485, alinéa 1^{er} du code de procédure pénale).

319. Conformément notamment aux dispositions du L. 2 du code de justice administrative aux termes desquelles « *les jugements sont rendus au nom du peuple français* ».

320. CE, 6 juillet 1956, *Dame Monfort*, Recueil Lebon 1956, p. 296.

321. [CEDH, 27 août 1991, Demicoli c. Malte, série A n° 210](#).

Face à la multiplication des saisines dont ils sont l'objet, les juges doivent **veiller à remplir leur office, en demeurant dans leur rôle de gardien de l'État de droit**. Remplir tout leur office, c'est d'abord se prononcer sur tous les litiges dont ils sont saisis. Un juge ne peut refuser de juger : le déni de justice est prohibé, en vertu de l'article 4 du code civil³²². En outre, le juge a l'interdiction de statuer *infra petita* (il doit se prononcer sur l'ensemble des conclusions des parties) mais aussi *ultra petita* (il ne peut aller au-delà des conclusions des parties). En France, par application du principe de séparation des pouvoirs, les juridictions ont interdiction d'empiéter sur les compétences des autres pouvoirs, et en particulier sur celle du législateur. Les juges ne peuvent ainsi prendre des arrêts de règlement, comme le faisaient les parlements de l'Ancien Régime. Le juge constitutionnel lui-même rappelle ainsi régulièrement dans ses décisions que l'article 61 de la Constitution ne lui donne pas « *un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* », mais seulement une compétence pour contrôler la conformité de la loi à la Constitution. Le Conseil d'État a, dans la même logique, rappelé, dans sa décision d'Assemblée *Amnesty international France* du 11 octobre 2023 précitée, qu'« *il ne lui appartient pas, dans le cadre de [son] office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire* » lorsque celle-ci n'est pas déjà définie, par exemple par la loi.

■ **Sur le volet extérieur, l'État définit souverainement la politique étrangère et de défense de la France**

Ce point relatif à l'action extérieure de l'État donnera lieu à de plus amples développements dans le chapitre suivant, consacré à la souveraineté externe de l'État. On peut néanmoins relever à ce stade que, sur le plan juridique, la jurisprudence consacre le rôle régalien de l'État en matière de politique étrangère et de défense.

L'État définit la politique étrangère, laquelle relève du cœur de souveraineté de l'État ([DC n° 2004-505](#) du 19 novembre 2004, cons. 34). Le Conseil d'État de son côté, juge que les actes ayant trait à la conduite des négociations diplomatiques relèvent de la catégorie des **actes de gouvernement** sur lesquels il n'est pas compétent pour se prononcer ([CE, 8 mars 1968, Société Rizeries indochinoises - Maïseries indochinoises, n° 57414, A](#)). S'inscrivent également dans cette logique, les réserves formulées par l'État dans le cadre d'un traité (visant à définir la portée des engagement qu'il a entendu souscrire), pour lesquelles le Conseil d'État a jugé qu'elles ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales, ([CE, Assemblée, 12 octobre 2018, SARL Super Coiffeur, n° 408567, A](#), aux [conclusions](#) de Charles Touboul).

De même, il appartient à l'État, au titre de ses fonctions essentielles, de définir la politique de défense nationale, et de préparer et conduire des opérations militaires. Le Conseil constitutionnel juge à ce titre qu'en application des articles 5 et 15 de la Constitution, le Gouvernement décide « *sous l'autorité du Président de la République* » de l'emploi de la force armée ([QPC n° 2014-432 du 28 novembre 2014](#), cons. 9) et que « *le principe de nécessaire libre disposition de la force armée qui en résulte implique que l'exercice par les militaires de certains droits et libertés reconnus aux citoyens*

322. « *Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice* ».

soit interdit ou restreint » ([QPC n° 2014-450 du 27 février 2015](#), cons. 6). De même, dans la décision *M. Q...* précitée (CE, Assemblée, 17 décembre 2021, n° 437125, A), le Conseil d'État a jugé, s'agissant de l'application aux gendarmes de la directive sur le temps de travail, qu'« à la lumière des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au premier rang desquels figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, qui en sont la finalité, [la] libre disposition de la force armée implique que soit assurée la disponibilité, en tout temps et en tout lieu, des forces armées ».

■ **L'État détient la capacité à se financer, même s'il a consenti à des limitations ou transferts de souveraineté**

La capacité de l'État à assurer son financement et à établir son budget est un élément essentiel de sa souveraineté. Elle passe d'abord par sa capacité à lever l'impôt. On sait que ce fut un des points faibles de l'Ancien Régime : en dépit de son pouvoir théoriquement absolu, le roi de France éprouvait beaucoup de difficulté à lever effectivement l'impôt. La capacité à battre monnaie fut également utilisée, historiquement, pour assurer une forme de financement de l'État (cf. l'action de Philippe le Bel pour réduire la valeur effective des instruments monétaires, qui lui valut la critique d'être un roi « faux-monnayeur »). La capacité à inspirer confiance, à l'intérieur comme à l'extérieur, pour obtenir des prêts s'est aussi imposée comme une source importante de financement de l'État.

En France aujourd'hui, la capacité de l'État à assurer son financement passe essentiellement par l'impôt ainsi que par le recours à l'emprunt, le pouvoir monétaire ayant été très largement transféré au niveau européen et attribué à la Banque centrale européenne (BCE) et au Système européen de banques centrales (SEBC).

Ainsi que l'a rappelé François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, le 14 novembre 2023, lors de la conférence inaugurale du cycle de conférences relatif à la souveraineté³²³, « *l'affirmation de la souveraineté monétaire a constitué [en France comme dans beaucoup d'États en Europe] l'un des instruments les plus puissants de la construction de l'unité nationale et de la souveraineté étatique* ». Longtemps incarné dans la personne du Roi³²⁴, le pouvoir de battre monnaie a été dévolu à partir du début du XIX^e siècle à la Banque de France, « *autonome, mais alliée du pouvoir* », créée en 1800³²⁵, qui a participé « *à la consolidation de l'unité nationale sur le territoire, notamment par le développement de son réseau de succursales* ». C'est alors que s'est ancrée « *une vision encore très « westphalienne » de la souveraineté monétaire, selon laquelle l'émission de monnaie et la gestion de la politique monétaire sont des prérogatives régaliennes gérées par les États-nations* ». Cette vision a évolué dès les années 1970 : la loi de 1973 a donné à la Banque de France un pouvoir indépendant du Gouvernement, lequel conservait la capacité de fixer la valeur de la monnaie nationale, notamment en ayant recours aux dévaluations. À cet

323. [La souveraineté monétaire au XXI^e siècle | Banque de France \(banque-france.fr\)](#) Les citations ci-après sont toutes tirées de ce même discours.

324. « *Philippe IV le Bel (1285-1314) fut en France le premier à mettre les pièces d'or à son effigie. Mais c'est Louis XIII qui en 1640 leur donna son propre nom : le terme de « Louis d'or » enjambrera même en partie la Révolution, pour ensuite faire progressivement place au « Napoléon* ». ».

325. Elle a obtenu le privilège d'émission de billets en 1803, puis en 1848.

égard, la création de l'Union monétaire européenne initiée en 1988 et formalisée en 1992 par le traité de Maastricht puis le lancement de l'euro en 1999 vont constituer « un ébranlement » sur le plan de la politique monétaire puisqu'ils marquent **un véritable transfert de souveraineté de l'État à la BCE**.

Faut-il y voir un affaiblissement de la souveraineté « réelle » de la France sur le plan monétaire ? Ainsi que le relève François Villeroy de Galhau, « *la politique monétaire de [notre pays] était auparavant largement ancrée en pratique à celle du Deutsche Mark dans le cadre du système monétaire européen [...]. L'ordre westphalien risquait de fait de devenir un ordre monétaire allemand. L'avènement de l'euro a permis d'assurer la collégialité des décisions de politique monétaire au sein du Conseil des Gouverneurs. La BCE est en outre devenue l'une des banques centrales les plus influentes au monde – l'euro étant notamment la deuxième monnaie internationale de réserve et d'échange –, ce qui lui procure une meilleure capacité d'amortissement des chocs, doublée d'une agilité et d'une autonomie accrues dans ses décisions, y compris par rapport à la [Réserve fédérale] américaine.* » Si la France n'exerce donc plus directement et unilatéralement de souveraineté monétaire, **elle a recouvré dans le cadre de l'Union monétaire une forme de souveraineté de fait en la matière** (cf. *infra* au point 2.2.1.2 pour de plus amples développements sur l'euro).

Comme pour la monnaie, **la capacité à lever l'impôt a largement contribué à asseoir la souveraineté de l'État**. Si « *la construction du monopole fiscal [de] l'État [date de l'Ancien Régime avec] la mise en place d'une vaste administration* »³²⁶ – ce qui n'empêche pas les nombreuses rebellions, et permet au Souverain de financer des campagnes militaires³²⁷ –, la Révolution française marque une rupture dans l'histoire fiscale, en introduisant les **principes de l'égalité devant l'impôt et du consentement à l'impôt (illustration de la souveraineté nationale), aux articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789**³²⁸. Le XIX^e siècle s'accompagne d'une démocratisation croissante de la fiscalité et d'une pacification des relations fiscales jusqu'au tournant de la Première Guerre mondiale, qui voit se développer la progressivité de l'impôt et sa dimension redistributive³²⁹.

Il ne fait aucun doute aujourd'hui que l'État dispose, à l'échelle du territoire national, du pouvoir fiscal. C'est **même l'un des attributs majeurs que la souveraineté nationale confère à l'État**. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 48 % du PIB en 2022 selon Eurostat, la France se démarque d'ailleurs de ses voisins européens (elle est au premier rang, devant la Belgique à 45,6 %, la moyenne de l'Union étant à 41,2 % du PIB) et occidentaux (27,7 % aux États-Unis et 33,2 % au Canada)³³⁰. Pour autant, dans un système ouvert et largement européenisé, **la souveraineté de l'État**

326. J.-E. Colliard et C. Montialoux, « Une brève histoire de l'impôt », *Regards croisés sur l'économie*, 2007, vol. 1, n° 1, pp. 55-56.

327. Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, 1969.

328. Article 13 - *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* / Article 14 - *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

329. N. Delalande et A. Spire, « La construction de l'État fiscal », Paris, La Découverte, 2010.

330. [FIECO, « La définition, le niveau et la répartition des prélèvements obligatoires », 22 décembre 2023.](#)

s'accommode aujourd'hui de limitations consenties dans le champ fiscal³³¹. Ces dernières se manifestent non seulement dans le cadre des nombreuses conventions bilatérales mises en place pour régler les phénomènes de doubles impositions³³², mais également dans le cadre multilatéral (en particulier au sein de l'OCDE où la France est partie prenante de travaux d'élaboration de standards fiscaux – *cf. infra*).

À l'échelle européenne, si l'Union ne dispose que d'une compétence réduite en matière fiscale, **un effort d'harmonisation a été entrepris depuis le traité de Rome (1957) pour favoriser le fonctionnement du marché unique**. Sont ainsi interdits les restrictions fiscales à la libre-circulation des marchandises (soit les taxes d'effet équivalent aux droits de douanes – article 30 TFUE, les impositions intérieures discriminatoires ou protectrices – article 110 TFUE, les subventions aux exportations) et les impôts directs ayant pour effet d'entraver la libre circulation des personnes, des services et capitaux³³³ et la Commission européenne contrôle sur le fondement de l'article 108 TFUE la comptabilité des aides d'État avec le bon fonctionnement du marché intérieur. En outre, plusieurs obligations tendent à l'harmonisation des droits indirects : l'existence d'un cadre commun à tous les États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA – harmonisation de l'assiette et réglementation des taux applicables par la directive de 1977, mise à jour de la liste des biens et services ouverts à taux réduits par la directive de 2022), l'harmonisation des accises sur les produits énergétiques et l'électricité³³⁴, l'alcool et les boissons alcoolisées³³⁵ et les tabacs manufacturés³³⁶. Enfin, si cette logique d'harmonisation ne s'applique pas aux impôts directs, plusieurs véhicules juridiques s'efforcent d'éliminer les doubles impositions.

b) Les emplois participant à l'exercice de la souveraineté sont réservés aux nationaux

Le fait que l'État tire sa puissance de la souveraineté nationale conditionne la façon dont il doit mettre en œuvre ses attributs régaliens. Ainsi, faut-il avoir la nationalité française pour occuper certains emplois publics.

331. J. Buisson, « Impôt et souveraineté », *Archives philosophiques du droit*, 2002, vol. 46, pp. 25-31.

332. On en dénombreait 121 en 2019 d'après la Cour des Comptes, *Les conventions fiscales internationales*, 2019, pp. 2-3.

333. [CJCE, 14 février 1995, C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt c/ R. Schumacker](#).

334. Directive n° 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

335. Directive n° 92-83 du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits des accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées.

336. Directive n° 2011/64/UE du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

Après avoir été longtemps débattue au sein de la juridiction administrative³³⁷, cette question a été tranchée dans son principe par le Conseil constitutionnel dans les années 1990, sur le fondement de l'article 3 de Constitution. Après avoir forgé la notion de « *fonctions qui intéressent la souveraineté de l'État* » s'agissant notamment du traitement à réserver aux magistrats dans une première décision [DC n° 91-293 du 23 juillet 1991](#) (*loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, cons. 11), le Conseil constitutionnel a jugé que, **par principe, « les fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale » (auxquelles se rattachent les fonctions juridictionnelles) ne sauraient être « confiées à des personnes de nationalité étrangère ou représentant un organisme international », qu'elles soient recrutées sous statut de droit public ou de droit privé, tout en reconnaissant la possibilité de déroger à ce principe « dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »** ([DC n° 98-399 du 5 mai 1998](#), *loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, cons. 15).

Le statut général des fonctionnaires fait, depuis 1946, de la nationalité française une condition générale d'accès à la qualité de fonctionnaire (article L. 321-1 du code général de la fonction publique). Cependant, depuis 1991, l'accès des ressortissants de l'Union européenne à la fonction publique est ouvert, à l'exception des emplois et fonctions « *dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques* »³³⁸.

Dans un [avis du 31 janvier 2002 \(n° 366313\)](#) le Conseil d'État a précisé cette notion d'emploi inséparable de l'exercice de la souveraineté ou comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Relèvent de cette catégorie, d'une part, les « *fonctions traditionnellement qualifiées de régaliennes* », d'autre part, les emplois impliquant « *la participation, à titre principal, au sein d'une personne publique, à l'élaboration d'actes juridiques, au contrôle de leur application, à la sanction de leur violation, à l'accomplissement de mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte, enfin à l'exercice de la tutelle.* » Dans ce même avis, il a également introduit l'idée d'une « présomption

337. Un arrêt [CE, Section, 23 avril 1971, Ministre de l'agriculture c/ Mornet, p. 288](#) a d'abord écarté la possibilité de recruter un ressortissant naturalisé de fraîche date comme agent contractuel pour exercer les fonctions de vétérinaire, chargé des inspections sanitaires dans les abattoirs. Dans ses conclusions contraires, le président Gentot justifiait pour sa part l'exclusion de ressortissants étrangers à ce type d'emploi de la manière suivante : « *On exclut les étrangers des charges publiques parce qu'ils ne sont pas du corps de la société qui compose l'État d'une nation et que ces charges demandent une fidélité et une affection au prince et aux lois de l'État qu'on ne présume pas dans un étranger* ». Cette approche très restrictive a fait l'objet d'un revirement de jurisprudence quelques années plus tard ([CE, 2 juin 1982, Georgescu, p. 195](#)), après qu'un avis d'Assemblée générale du 17 mai 1973 (n° 310715, Grands avis, 1^{re} édition, n° 10, commentaire B. Stirn) avait relevé « *qu'aucun principe du droit public français n'interdit de façon générale de recruter un étranger comme agent de l'État en qualité de contractuel ou d'auxiliaire* ». Le même avis avait indiqué que l'État doit tout de même apprécier au cas par cas, en fonction de « *la mission de chaque service et de la nature de la fonction à exercer* ».

338. Article L. 321-2 du code général de la fonction publique, issu de l'[article 5 bis](#) de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

de souveraineté » attachée à certains ministères (défense, budget, économie et finances, justice, intérieur, police et affaires étrangères)³³⁹.

En revanche, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État au point 5 de l'avis d'Assemblée générale du 11 septembre 2014 (n° 389022), la seule circonstance qu'un agent dispose, du fait de ses fonctions, de prérogatives de puissance publique (telles que, par exemple, le pouvoir de police, le pouvoir disciplinaire et le pouvoir d'ordonnement), ne suffit pas à le faire regarder comme exerçant des fonctions inséparables de la souveraineté nationale. Il convient en réalité d'analyser la nature des missions qu'il exerce pour apprécier si elles sont inséparables de la souveraineté nationale. A ainsi été admise la possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public (avis du 11 septembre 2014 précité) et celle de recruter par contrat des vétérinaires n'ayant pas la nationalité française pour exercer des fonctions de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation (avis CE, section de l'administration, 26 mars 2019, n° 397239) mais aussi d'inspection sanitaire et de protection animale dans les abattoirs (CE, 28 septembre 2023, n° 407357 et 407359). Dans la même logique, le Conseil d'État a rappelé, dans [son avis récent sur le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire](#) (point 12), que l'exigence de nationalité requise pour les fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale devrait être respectée par les dispositions d'application de la loi, relatives aux inspecteurs de la sûreté nucléaire, salariés de droit privé.

Enfin, s'il est vrai que les tensions pesant sur le marché du travail et les difficultés de recrutement dans de nombreux corps et cadres d'emplois ont pu conduire des parlementaires³⁴⁰ et récemment des collectifs de fonctionnaires³⁴¹ à interroger la pertinence des conditions de nationalité restreignant l'accès des étrangers à la fonction publique, en particulier les ressortissants d'États non-membres de l'Union européenne, tout assouplissement des exigences actuelles trouverait sa limite dans le cadre constitutionnel rappelé ci-dessus.

Au-delà toutefois du « cadre ordinaire » de l'action publique, il est intéressant d'appréhender la façon dont la notion de souveraineté s'exerce en temps de crise ou de guerre.

339. « Les missions confiées aux ministères chargés de la défense, du budget, de l'économie et des finances, de la justice, de l'intérieur, de la police et des affaires étrangères sont, en principe, de nature régaliennne. Il en résulte que l'accès aux emplois dans ces ministères peut être présumé fermé aux ressortissants des autres États membres de la Communauté ou parties à l'Accord sur l'Espace économique européen. Cette présomption ne saurait toutefois conduire à exclusion de l'ouverture aux ressortissants des autres États membres de la Communauté ou parties à l'Accord sur l'Espace économique européen les emplois dont il apparaîtrait, à l'occasion de l'examen d'ensemble auquel chacun de ces ministères procèderait, qu'ils n'impliquent pas l'exercice de l'une des missions [précédemment] mentionnées [...] ».

340. [Assemblée nationale, proposition de loi n° 1070 du 22 juillet 2008](#) ; [Sénat, proposition de loi n° 418 du 19 mai 2009](#).

341. [Sens du service public, « Pour une fonction publique à l'image de la société française, novembre 2023](#).

c) Une notion qui prend toute sa force en temps de crise, voire de guerre

Comme l'a montré Hobbes dans son *Léviathan*, **l'État tire le cœur de sa légitimité de la sécurité qu'il assure aux personnes qui lui reconnaissent son autorité**. C'est la contrepartie logique du monopole de la force dont il dispose. L'État doit donc d'abord empêcher l'invasion de son territoire voire sa subjugation ou même sa destruction par une puissance adverse : c'est sa mission première au sens où lorsqu'il y est failli, toutes les autres sont menacées, comme le montrent la destruction de l'État polonais par exemple (cf. *Terres de sang* de T. Snyder) ou même les conséquences sur la souveraineté nationale française du désastre militaire de mai-juin 1940.

C'est clairement en ayant en tête les journées dramatiques de mai-juin 1940, pendant lesquelles le désastre militaire conduisit à l'effondrement des institutions de la III^e République et à une menace existentielle sur la souveraineté nationale, que le général de Gaulle insista en 1958 pour que **la Constitution de la V^e République dote le Président de la République de prérogatives exceptionnelles pour faire face aux situations extrêmes menaçant la survie même des institutions : c'est l'article 16 de la Constitution** qui prévoit que « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances* ». Dans ces situations extraordinaires, le Président de la République se voit doter, au-delà des compétences qu'il détient en temps normal (au travers de son pouvoir d'évocation qui lui permet de « *se saisir de toute affaire qu'il juge importante* »³⁴², de son pouvoir de nomination et du pouvoir de solliciter le peuple à tout moment, en vertu des articles 11, 12 et 89), « *pendant un laps de temps déterminé, [de] l'intégralité des pouvoirs afin de sauver la République* ». Lorsque deux conditions cumulatives sont réunies (menace grave pesant sur le pays et les institutions et interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics), le Conseil d'État a jugé, à l'occasion du seul cas d'utilisation de cette prérogative, que le Président de la République peut décider, de façon discrétionnaire, d'activer les pouvoirs particuliers qu'il tire de l'article 16 – cette décision n'est pas soumise à l'obligation de contreseing³⁴³ et bénéficie d'une immunité contentieuse ([CE, Assemblée, 2 mars 1962, Rubin de Servens, n° 55049, 55055, Rec.](#)). Le but du recours à l'article 16 est de surmonter la crise pour rétablir le fonctionnement régulier des institutions (prendre « les mesures exigées par ces circonstances », qui « doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission »). En ce sens, l'article 16 permet au Président de la République de remplir la mission de maintien de la souveraineté qui lui incombe en vertu de l'article 5

342. O. Beaud, « Le Souverain », *Pouvoirs*, op. cit., p. 42 : « Un tel pouvoir d'évocation peut se manifester sous diverses formes : soit le plus classiquement par l'exercice du pouvoir réglementaire présidentiel, avec les aménagements qu'on connaît, reconnus par la jurisprudence du Conseil d'État, soit par un pouvoir d'instruction ou de réformation [...] ».

343. L'application de l'article 16 de la Constitution ne prévoit qu'une « consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel ».

(assurer « la continuité de l'État » et être « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », donc de la souveraineté³⁴⁴). Ces mesures ne peuvent en outre avoir pour effet de modifier la Constitution et donnent lieu à une consultation du Conseil constitutionnel. Au-delà de trente jours d'application, les parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel « *aux fins d'examiner si les conditions [requis pour appliquer l'article 16] demeurent réunies* » ; ce dernier « procède de plein droit à cet examen [...] au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. » Depuis 1958, l'article 16 de la Constitution n'a été appliqué qu'une seule fois, lors du putsch des généraux d'Alger en 1961.

En outre, s'il arrive que des troubles graves surviennent, sans pour autant que les conditions de l'article 16 ne soient réunies, le chef de l'État peut recourir à deux autres régimes pour garantir la souveraineté de l'État : l'**état de siège** et l'**état d'urgence**³⁴⁵. Le premier, qui est prévu à l'article 36 de la Constitution, a pour effet de transférer aux autorités militaires les pouvoirs normalement dévolus aux autorités civiles. Le second, qui est régi par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, a pour effet de renforcer les pouvoirs des forces de l'ordre. Le Conseil d'État a consacré en 2021 son étude annuelle à l'examen de ce régime d'exception, auquel la France a notamment recouru en novembre 2015 au lendemain des attentats de Paris³⁴⁶.

Si la souveraineté de l'État s'incarne, en tout temps, dans une série d'attributs régaliens, elle présente aussi la particularité de s'exercer, en France, selon un mode d'organisation qui demeure essentiellement unitaire.

1.2.2.2. Modalités d'exercice de la souveraineté dans l'ordre interne

Puisant ses origines dans l'indivisibilité de la souveraineté nationale, le caractère unitaire de l'État, qui distingue la France des approches régionales ou fédérales à l'œuvre dans d'autres pays, s'accommode depuis quelques années d'un effort de différenciation territoriale.

a) Caractère unitaire de l'État, principal vecteur de l'exercice de la souveraineté

En France, l'État tire son caractère unitaire de l'indivisibilité de la souveraineté nationale (prolongeant elle-même celle du royaume sous l'Ancien Régime). L'article 1^{er} de la Constitution de 1958, qui a repris à l'identique la formulation de la Constitution de 1946, proclame que « *La France est une République*

344. [Conseil d'État, Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, Étude annuelle 2021](#), p. 41.

345. Dans les deux cas, ces deux régimes sont décrétés en Conseil des ministres, lequel est présidé par le chef de l'État en vertu de l'article 9 de la Constitution.

346. *Ibid.*

indivisible »³⁴⁷. La souveraineté nationale appartenant au peuple, et à lui seul, elle ne peut connaître aucun partage³⁴⁸ et doit s'exercer sur chaque individu présent sur le territoire³⁴⁹. Ce faisant, elle induit une unité de l'organisation politique nationale. Cette dernière se concrétise depuis la Révolution française par un découpage uniforme du territoire national et l'existence de préfets (créés par la loi du 17 février 1800) pour incarner l'État et veiller à l'application uniforme de la loi sur l'ensemble du territoire³⁵⁰.

Le corollaire de ce mode d'organisation est que **les lois doivent s'appliquer à tous et sur l'ensemble du territoire**. Naturellement, « *si la loi peut tolérer l'édiction de règles de droit qui s'appliquent sur une portion du territoire, comme peuvent l'être les actes des autorités déconcentrées ou même décentralisées, ces normes locales ne peuvent cependant être édictées qu'en application et en conformité avec les normes nationales préalables. Elles ne peuvent être créées que si la loi nationale détermine les matières dans lesquelles elles peuvent intervenir. Ainsi, les autorités locales, c'est-à-dire **les collectivités locales, ne disposent d'un pouvoir normatif que dans le cadre de la loi, et en respectant cette loi.*** »³⁵¹ Tandis que l'article 34 alinéa 13 de la Constitution confie à la loi le soin de « *détermine[r] les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », l'article 72 alinéa 3 prévoit que c'est « *dans les conditions prévues par la loi* » que les collectivités territoriales « *s'administrent librement* ». « *De même, si la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a également reconnu aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire, celui-ci est limité à l'exercice de leurs compétences (article 72 alinéa 3), et ne peut empiéter sur le pouvoir réglementaire reconnu au Premier ministre et au Président de la République (articles 21 et 13) : le pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités territoriales est donc secondaire et résiduel. Les actes des autorités locales restent des actes administratifs soumis au contrôle du seul juge administratif, notamment par l'intermédiaire du contrôle administratif confié au représentant de l'État et n'ont aucune vocation à concurrencer ni la loi ni même les règlements nationaux (article 72 alinéa 6).* »³⁵² En ce sens, **l'organisation décentralisée de la République**, introduite à l'article 1^{er} de la Constitution par la révision constitutionnelle de 2003, affiche un « *équilibre [assumé] entre l'unité nationale et la pluralité territoriale.* »³⁵³

347. La référence à la République « une et indivisible », qui existait dans les Constitutions de l'an I, de l'an III et de l'an VIII, a été supprimée en 1946. « *Ce choix n'a [toutefois] pas remis en cause la forme de l'État. [...] Les rédacteurs du texte constitutionnel ont repris la formule de l'article 1^{er} de la Constitution de 1946 sans réintroduire l'adjectif « une » et sans chercher à modifier le caractère unitaire de l'État.* », A. Haquet, « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ? », *Cahier du Conseil constitutionnel*, Titre VII, 2022, n° 9.

348. « *Il résulte [...] de l'indivisibilité de la souveraineté et de la République qu'aucune collectivité ne peut être investie d'une quote-part de la souveraineté.* » L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, 1928, p.120.

349. M. Troper, F. Hamon, P. Brunet, *op.cit.*

350. M. Verpeaux, « L'unité et la diversité dans la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, pp. 7-16.

351. M. Verpeaux, *op. cit.*

352. M. Verpeaux, *op. cit.*

353. A. Haquet, *op. cit.*

b) Souveraineté et différenciation

Le caractère unitaire de l'État ne fait pas par lui-même obstacle à la reconnaissance de la diversité de la situation des territoires, en particulier dans les outre-mer.

■ *La France reconnaît la diversité des territoires*

L'État n'a pas attendu la décentralisation pour reconnaître la diversité des territoires. Ainsi, réserve-t-il depuis plus de cent ans un statut particulier au droit local applicable en Alsace et Moselle en vertu d'une loi du 1^{er} juin 1924, qui fait subsister des éléments de droit allemand dans ces trois départements. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu que le maintien de ces dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle avait la valeur d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ayant valeur constitutionnelle ([décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société Somodia](#) [Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle], cons. 5).

La République s'accommode également depuis quelques années d'un effort de différenciation territoriale, fondé sur la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État selon laquelle rien ne s'oppose à ce que le législateur ou le pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général. Ainsi le législateur dispose-t-il de marges de manœuvre importantes, à droit constitutionnel constant, pour adapter les compétences des collectivités territoriales et leurs conditions d'exercice aux réalités locales³⁵⁴. Il en est ainsi notamment des règles adaptées aux spécificités liées à l'insularité et aux caractéristiques géographiques, économiques ou sociales de la Corse, qui justifient que le législateur et le pouvoir réglementaire aient des possibilités de différenciation plus étendues, dès lors qu'elles sont en rapport avec l'objet de la réglementation en cause et proportionnées, sous réserve du respect du principe d'égalité et des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti³⁵⁵. Dans cette même logique, la loi du 21 février 2022 relative à la décentralisation, la différenciation, la déconcentration et la simplification dite « loi 3DS » est venue consacrer le principe

354. [CE, AG, avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, n° 393651, 7 décembre 2017](#). Les seules limites fixées à ces ajustements sont, d'une part, que les « *différenciations des règles de compétences et de leur exercice au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales - communes, départements et régions - n'altèrent pas la pertinence de trois catégories de collectivités territoriales disposant chacune d'un même statut et la pertinence de la distinction entre ces trois catégories de collectivités territoriales de droit commun* », d'autre part, que ces mêmes différenciations, par leur ampleur, ne remettent pas en cause la règle selon laquelle les possibilités de différenciation sont plus importantes pour les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités de l'article 73, que pour les collectivités territoriales de droit commun ».

355. [CE, AG, avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 397908, 20 juin 2019](#).

de différenciation³⁵⁶ et a ouvert la possibilité aux départements et aux régions (de métropole et d'outre-mer) de soumettre au Premier ministre des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble de ces collectivités.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a également reconnu un droit à l'expérimentation aux collectivités territoriales (au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution), qui leur permet de déroger aux normes régissant leurs compétences (dans des conditions très strictes encadrées par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003). « *Les collectivités territoriales peuvent ainsi adopter des mesures qui dérogent à la loi et se substituent à elle.* »³⁵⁷ Face au bilan contrasté de ces expérimentations³⁵⁸, la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations est venue assouplir leur régime juridique, en simplifiant notamment la procédure d'entrée dans le dispositif (suppression du régime d'autorisation préalable) et en élargissant les voies de sorties possibles de l'expérimentation : des dérogations aux normes nationales, d'abord mises en œuvre à titre expérimental, peuvent désormais être appliquées de manière pérenne par certaines collectivités territoriales et groupements, sous réserve qu'elles présentent des différences objectives de situation justifiant qu'il soit dérogé au droit commun³⁵⁹. Cette même loi a aussi explicitement prévu que l'issue de l'expérimentation puisse consister à « *modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation* ». Aussi l'intérêt des expérimentations du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ainsi modifié n'est-il pas seulement de permettre, à leur issue, la pérennisation de mesures prises à titre expérimental ayant démontré leur utilité, mais, plus largement, de mettre en mesure le législateur et le Gouvernement de faire évoluer les dispositions régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales pour donner une portée plus effective au principe de subsidiarité énoncé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

356. Art. L. 1111-3-1 du code général des collectivités territoriales : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

357. M. Verpeaux, *op. cit.*

358. Voir à ce titre l'étude du [Conseil d'État, Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques, 2019](#) : Seules quatre expérimentations de ce type ont été recensées en quinze ans.

359. [DC n° 2021-816 du 15 avril 2021](#).

Enfin, la loi 3DS du 22 février 2022 comporte, pour la première fois concernant un texte de loi, un chapitre relatif à la **coopération transfrontalière**³⁶⁰. Trois innovations peuvent être soulignées pour conforter la coopération entre les collectivités territoriales des deux côtés d'une frontière : toutes les agences régionales de santé frontalières auront l'obligation d'établir des schémas de santé transfrontaliers pour répondre à une meilleure prise en charge sanitaire des populations de part et d'autre d'une frontière ; les collectivités territoriales pourront créer des sociétés publiques locales communes dont l'objet social est exclusivement dédié à la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier (modification de l'article L. 1531-1 du CGCT) ; enfin la possibilité de mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier est prévue et précisée dans le cadre d'une convention conclue entre la France et le pays frontalier dans lequel est réalisée la partie pratique ou la partie théorique de la formation par apprentissage³⁶¹.

Au-delà de ces mécanismes d'adaptation applicables à la France entière, la Constitution réserve un traitement particulier à la situation des outre-mer.

■ **La Constitution consacre la spécificité des outre-mer**

S'il est vrai que la Constitution organise le traitement des collectivités d'outre-mer autour de la *summa divisio* bien connue des **collectivités de l'article 73, régies par le principe d'identité législative** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion) et de celles **de l'article 74, régies par le principe de spécialité législative en vertu d'une loi organique** (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin), cette « *organisation territoriale binaire de l'outre-mer* »³⁶² n'est aujourd'hui plus complètement pertinente. « En effet, que ce soit dans le cadre de l'article 73 ou dans celui de l'article 74, la Constitution aménage désormais une infinité de solutions qui tendent toutes à reconnaître de manière plus ou moins marquée les spécificités locales de chacune des collectivités territoriales d'outre-mer. Yves Brard a parlé fort justement à propos de l'article 74 de la Constitution d'une « échelle de spécialité »³⁶³. *Sa formule pourrait être reprise s'agissant de l'article 73 car, même si ce texte maintient l'exigence fondamentale d'identité, il prévoit tant de dérogations, et même de dérogations aux*

360. Cette loi 3DS a été inspirée par la **clause d'expérimentation** dans la coopération transfrontalière (§ 2 de l'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019) qui prévoit que « À cet effet, dans le respect des règles constitutionnelles respectives des deux États et dans les limites du droit de l'Union européenne, les deux États dotent les collectivités territoriales des territoires frontaliers de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers (...). Si aucun autre moyen ne leur permet de surmonter ces obstacles, des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées. Dans ce cas, il revient aux deux États d'adopter la législation appropriée. ». Enfin l'article 14 de ce traité prévoit la création d'un comité de coopération transfrontalière franco-allemand (CCT) devant identifier les difficultés et émettre des propositions notamment après analyse de l'incidence des nouvelles législations nationales sur les territoires transfrontaliers. Ce comité se réunit plusieurs fois par an. Un comité semblable a été institué dans le cadre du Traité du Quirinal entre la France et l'Italie.

361. Dans ce cadre, la France et l'Allemagne ont signé, le 21 juillet 2023, un accord bilatéral sur l'apprentissage transfrontalier en cours de ratification par le Parlement.

362. B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 316.

363. Y. Brard, « Identité et spécialité législative », *L'outre-mer dans la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, Colloque de l'IDOM, Montpellier, 2003, p. 2.

dérégations, que l'on peut être conduit à se demander si dans l'identité, il n'existe pas également des degrés »³⁶⁴.

Sans rentrer dans le détail de ces spécificités, il paraît néanmoins utile de consacrer quelques développements aux cas dans lesquels **la Constitution a admis une atteinte circonscrite à l'unité du pouvoir normatif**.

C'est à l'occasion de la [révision constitutionnelle du 20 juillet 1998](#) qu'est apparue dans la Constitution, à l'article 77 relatif aux orientations de l'accord de Nouméa, une nouvelle catégorie d'actes, marquant une « *nouvelle étape vers la souveraineté* » (comme l'indiquait le point 5 du préambule de l'accord), susceptibles d'être adoptés par l'assemblée délibérante de Nouvelle-Calédonie. Qualifiés de « **lois du pays** » par la [loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie](#), ces derniers peuvent intervenir dans douze matières « *correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi* » (article 99 de la LO). Assimilées à des lois nationales dès lors qu'elles ne peuvent être contrôlées que par le Conseil constitutionnel, elles constituent **une dérogation à l'unité du pouvoir normatif** et introduisent dans l'ordre normatif national une sorte de « fédéralisme asymétrique »³⁶⁵, qui n'est pas sans rappeler l'organisation du pouvoir applicable dans les États dits régionaux. C'est d'ailleurs la particularité du titre XIII relatif à la Nouvelle-Calédonie dans la Constitution qui a conduit le Conseil d'État à juger, par une décision [CE, Section, 13 décembre 2006, Genelle, n° 279323, A](#), que la Nouvelle-Calédonie ne pouvait être qualifiée de collectivité territoriale.

Si les « lois du pays » créées par la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française portent, pour leur part, le même nom que celles de Nouvelle-Calédonie et relèvent, elles aussi du domaine de la loi, elles en diffèrent toutefois dans leur portée. En effet, tandis que les lois du pays de Nouvelle-Calédonie « *ont force de loi* » (article 107 LO), celles de Polynésie conservent le caractère d'actes administratifs et sont soumises au contrôle du Conseil d'État ([DC n° 2004-490 du 12 février 2004](#)). Aussi, les lois du pays de Polynésie française « *ne permettent de conclure à aucun changement de la forme de l'État* : elles demeurent une manifestation de cette forme avancée de décentralisation que constitue « l'autonomie » »³⁶⁶.

Il convient également de relever que le principe de spécialité législative, qui régit certaines collectivités en vertu de la loi organique et exige l'existence d'une mention expresse à ces territoires dans les lois pour les leur rendre applicables, trouve une **exception dans les « lois de souveraineté »**. Ces lois ont en effet la **particularité de s'appliquer, compte tenu de leur importance, sans mention expresse de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République**. Une [circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988](#) relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires

364. F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités locales régies par l'article 73 », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, avril 2012.

365. F. Faberon, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », Revue française de droit constitutionnel, 2015/1 (n° 101), pp. 53 à 72.

366. J. Boucher, « Deux ans de contentieux des « lois du pays » de la Polynésie française devant le Conseil d'État », AJDA 2007, p. 2365.

outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contre-seing des ministres chargés des DOM - TOM recense « *les hypothèses devenues les plus usuellement acceptées* »³⁶⁷ de cette catégorie normative. Figurent ainsi au nombre des lois de souveraineté : les lois constitutionnelles et le bloc de constitutionnalité (CE, 21 mai 1864, p. 164 ; Cass., civ., 10 juin 1912), les lois organiques ([DC n° 85-205 du 28 décembre 1985](#), *Loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*), les lois relatives aux grandes juridictions nationales, telles que le Conseil d'État (CE, 3 juillet 1914, *Élections au conseil d'arrondissement de Dinh-Toi*, p. 810 ; CE, 23 février 1927, *Piquemal*, p. 250 ; CE, 1^{er} décembre 1932, *Société des usines du Lamentin*, p. 1021 ; [CE, 10 janvier 1994, Territoire de Polynésie française, n° 145104, B](#), concernant la compétence des cours administratives d'appel), la Cour de cassation (Cass., civ., 19 juin 1837 et 15 novembre 1911) et le Tribunal des conflits (TC, 17 juin 1918, *Creslé*), les lois ratifiant les traités ([DC n° 88-247 DC du 17 janvier 1989](#), *Loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159* ; [CE, 14 mai 1993, Mlle Smets, n° 130120, B](#)), les règles statutaires de la fonction publique de l'État, les règles relatives à l'état des personnes, celles relatives au cumul des mandats électoraux, mais aussi les mesures plus ponctuelles telles la création d'une contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi (circulaire du 21 avril 1988).

367. E. Matutano, « Actualité d'une notion en mutation : les « lois de souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/3 (n° 63), pp. 517 à 537.

Enfin, le quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution, issu de la révision de 2003, consacre l'existence de domaines dans lesquels les collectivités d'outre-mer, y compris celles régies par l'article 74, ne peuvent bénéficier d'un transfert de compétences de l'État : « (...) la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral », étant entendu que cette énumération « pourra être précisée et complétée par une loi organique ». Ces dispositions ne sont pas sans rappeler la notion des « garanties essentielles d'exercice des libertés publiques » développée par le juge constitutionnel et le juge administratif. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que doivent être censurées les modalités de recours en suspension contre des actes d'une collectivité d'outre-mer qui instituaient une différence de situation entre les représentants à l'assemblée territoriale et les autres justiciables « *qui n'était pas justifiée au regard de l'objectif de contrôle juridictionnel des actes administratifs* » ([DC n° 2007-559 du 6 décembre 2007](#), *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*). Le Conseil d'État a, quant à lui, entendu censurer toute restriction apportée à la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République qui ne serait pas justifiée par des nécessités propres à un territoire d'outre-mer ([CE, Assemblée, 20 décembre 1995, Mme Vedel et Jannot, n°s 132183, 142913, A](#)). Enfin, il est à noter que le Conseil constitutionnel a donné à la notion de « garanties essentielles d'exercice des libertés publiques » une acception relativement large. Le législateur ne peut ainsi limiter la compétence de l'État aux seules garanties « fondamentales » des libertés publiques ([DC n° 96-373 9 avril 1996](#), *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 24-26). Ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni la prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer ne saurait, par exemple, conduire au transfert de compétence aux autorités territoriales du pouvoir de recueillir les déclarations d'association (*ibid.*, cons. 42-43).

Au final, tout en conservant un caractère unitaire issu de la tradition jacobine ayant triomphé pendant la Révolution et s'appuyant sur le caractère nécessairement unitaire, dans cette tradition, de la souveraineté nationale, la V^e République a progressivement évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte de la diversité des besoins des populations suivant les territoires.

Les pratiques à l'œuvre dans d'autres États montrent qu'il est possible d'envisager d'autres modes d'expression de la souveraineté nationale. On pourra se référer à ce titre à d'autres formes d'États en Europe : des États à forte dimension régionale (Espagne, Italie) et des États fédéraux (Allemagne, Belgique, Suisse) dans lesquels le degré d'autonomie des structures fédérées peut varier.

1.3. La souveraineté des États dans l'ordre international

Si la souveraineté se conçoit, dans sa dimension interne, comme un pouvoir absolu (le monopole de la force légitime, la capacité du « dernier mot », la compétence de la compétence) c'est-à-dire comme une puissance de commandement, la souveraineté se définit, dans sa dimension externe, comme la caractéristique par excellence d'un État, c'est-à-dire le contrôle effectif d'un territoire et d'une population, l'indépendance³⁶⁸ ou la « non-sujétion » à l'égard d'un pouvoir supérieur, ainsi que la « liberté »³⁶⁹ de pouvoir contracter un engagement avec d'autres États. Cette souveraineté des États dans l'ordre international a trouvé depuis 1950 une **déclinaison particulière dans le cadre européen** où les États ont choisi de mettre en place une organisation d'un type nouveau (les Communautés puis l'Union européenne) à laquelle ils ont attribué des compétences dans des secteurs touchant directement à leur souveraineté, compétences qu'ils ont ainsi choisi d'exercer en commun par l'intermédiaire d'institutions spécifiques, ce qui a conduit, dans ces États et notamment en France, à des débats sur la conciliation entre la souveraineté nationale et l'engagement européen et même sur la naissance d'une nouvelle forme de souveraineté (souveraineté européenne). C'est dans ce contexte international et européen qu'il faut analyser la souveraineté de la **France aujourd'hui**.

1.3.1. La souveraineté en droit international : un attribut de l'État dans sa relation avec les autres

En droit international, la notion de souveraineté est indissociable de celle d'État. C'est par elle que les États existent au plan international. C'est par elle qu'ils se reconnaissent et se lient entre eux, et, ce faisant, s'autolimitent par les règles auxquelles ils consentent.

1.3.1.1. Caractéristiques principales des États dans l'ordre international

Dans l'ordre international comme dans l'ordre interne, un État se définit par la réunion de trois facteurs : un territoire, une population et un gouvernement.

368. « La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance », selon l'arbitre Max Huber dans l'affaire de l'île des Palmes (sentence arbitrale, 4 avril 1928, R.S.A, vol. 11, p. 838, cité par A. Pellet, « Histoire du droit international. Irréductible souveraineté ? », *Séance du 4 avril 2016 devant l'Académie des Sciences morales et politiques*).

369. J. Combacau, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoir*, 1993, pp. 47-58.

La souveraineté constitue une caractéristique fondamentale de l'État dans ce cadre. C'est elle qui lui permet d' « *exister et [d']être reconnu juridiquement* »³⁷⁰. **C'est elle qui lui confère sa personnalité juridique internationale et « *garantit [sa] continuité / permanence [...]* ».** À l'inverse, c'est quand l'État perd sa personnalité juridique qu'il disparaît et que lui succède un autre État « dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire », conformément à la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités. Cette succession peut prendre différentes formes : « *la scission d'un État, qui donne naissance à un plusieurs États nouveaux (Autriche-Hongrie en 1918, URSS en 1991, Yougoslavie à partir de 1991 et plus récemment Soudan du Sud), l'absorption d'un État préexistant dans un État existant (cas de la réunification allemande avec l'intégration de la RDA au sein de la RFA), l'unification [par] fusion d'États [...]* (cas de la République du Yémen, État né en 1990 de la fusion de la République arabe du Yémen et de la République démocratique populaire du Yémen) ».

L'État s'est imposé au XX^e siècle comme « la seule forme d'organisation politique légitime ; *preuve de l'intérêt pour la souveraineté [:] tout groupe, toute entité qui aspire à voir reconnaître son identité et à se gouverner elle-même revendique le statut d'État.* »³⁷¹ Le nombre d'États a ainsi quasi-quadruplé depuis 1945 pour atteindre aujourd'hui un total de 193 États reconnus par les Nations Unies³⁷².

Les États souverains présentent un certain nombre de caractéristiques en droit international : les États sont indépendants les uns des autres et juridiquement égaux entre eux ; les uns vis-à-vis des autres, ils se reconnaissent et ne peuvent en principe s'ingérer dans les affaires des autres.

a) Les États souverains sont intrinsèquement indépendants et égaux entre eux

En droit international, l'État souverain est d'abord celui qui n'est soumis à aucun autre ou à aucun pouvoir supérieur, ainsi que l'ont affirmé dès les XVII^e et XVIII^e siècles des penseurs tels que Hugo Grotius³⁷³. **La notion de souveraineté se lit donc comme**

370. B. Nabli, « Chapitre 8. Le statut de l'État en droit international », *L'État : Droit et Politique*, Armand Colin, 2017, pp. 168-186. Les citations suivantes sont tirées du même chapitre.

371. S. Sur, « Vers un effacement de la souveraineté des États ? », Conférence donnée en 2014 sous la présidence de Mme Bastid-Bruguère, p. 7.

372. [Progression du nombre des États Membres de 1945 à nos jours | Nations Unies](#).

373. Pour Grotius (*Droit de la Guerre et de la Paix*, 1625), l'État souverain est celui « dont les actes sont indépendants de tout autre pouvoir supérieur, en sorte qu'ils ne peuvent être annulés par aucune autre volonté humaine ». Il en découle un droit de la guerre, admis dans son principe, dès lors qu'aucune autorité supérieure ne peut départager les conflits. Ce droit souverain ou « volontaire » n'est toutefois légitime, selon lui, que s'il se conforme aux « principes de la droite raison » (droits naturels) auquel « tous les princes sont obligés », le premier de ces principes étant le respect de la parole donnée (« *pacta sunt servanda* »).

un principe d'indépendance ou d'autonomie³⁷⁴ des États les uns vis-à-vis des autres. On pourra citer à ce titre l'arrêt célèbre rendu en 1927 par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire du *Lotus* qui fait de la souveraineté des États, c'est-à-dire de leur volonté, le principe directeur de leur indépendance et des relations internationales : « *Le droit international régit les rapports entre États indépendants. Les règles de droit liant les États procèdent donc de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans des conventions ou dans des usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit ou établis en vue de régler la coexistence de ces communautés indépendantes ou en vue de la poursuite de buts communs. Les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas.* »

Les États souverains sont également tous égaux en droit international, ainsi que le stipule l'article 2, alinéa 1, de la Charte des Nations Unies qui proclame « *l'égalité souveraine de tous ses membres* », et ce « *nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature* »³⁷⁵. Ce principe d'égalité a pour effet que les mêmes règles, droits et avantages sont applicables à chacun des 193 États signataires de la Charte des Nations Unies. Ainsi, chaque État dispose d'une voix au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Tous les États n'ont pas la même taille, ni la même puissance³⁷⁶. Reste que, pour pouvoir être reconnu comme État et notamment pour devenir membre des Nations Unies, tout État doit être capable d'exercer effectivement sa souveraineté sur un territoire, aussi exigu soit-il. La question peut notamment se poser pour les « *micro-États, dont la puissance contraste de fait fortement avec leur statut juridique international [...]* »³⁷⁷. L'article 4 prévoit d'ailleurs que « *[p]euvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.* » La décision d'admission est prise par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. C'est en application de cet article que l'ONU a décidé, en 1993, d'admettre par exemple, la principauté de Monaco, dont le territoire (2,02 km²) est le plus petit de tous les États membres de l'ONU mais qui n'en est pas moins reconnue ainsi comme un État souverain par la communauté internationale. Au-delà du cas des « petits » États, le droit international admet la **possibilité de réserver un traitement différencié aux États dans les instances de décision de certaines organisations internationales, en fonction de leur poids démographique ou économique, ou de leur responsabilité dans la protection de la sécurité internationale**. « *Le droit de veto accordé aux membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et les mécanismes de pondération des voix,*

374. Dans l'article précité, Jean Combacau décrit l'autonomie des États comme résultant, d'une part, de ce qu'ils sont « encadrés par des règles limitant la possibilité pour les sujets d'agir en pure opportunité (c'est l'autonomie) ; d'autre part, [de ce que ces règles] n'émanent pas de l'extérieur mais (et c'est l'autonomie) qu'ils en [sont] eux-mêmes les auteurs ou qu'au moins ils [ont] eux-mêmes individuellement consenti à se les rendre opposables. C'est dans ce cadre-là que doit se comprendre la souveraineté, institution de la liberté légale des États distinguée de la liberté naturelle dont jouissent hors du droit les êtres qu'il n'a pas constitués en « sujets ». ».

375. Résolution n° 2625 des Nations Unies.

376. Ce qui au demeurant ne préjuge en rien de leur influence (comme l'illustrent « *le Vatican ou le Qatar [qui] font montre d'une diplomatie d'influence à l'efficacité redoutable* ». B. Nabli, *op. cit.*).

377. B. Nabli, *op. cit.* Les citations suivantes sont tirées du même chapitre.

fondés sur le poids démographique (au Conseil de l'Union européenne [par exemple]) ou économique (système des quotes-parts au sein du Conseil des gouverneurs du FMI [par exemple]), en sont l'illustration. » Ces dispositifs de différenciation ne remettent pas en cause la souveraineté des États, puisqu'ils ont été souverainement admis par eux et sont donc l'expression même de leur souveraineté.

Au-delà de ces principes d'indépendance et d'égalité souveraine des États, intrinsèquement attachés à chacun d'eux, les États souverains se doivent de respecter, dans leurs relations, un certain nombre de règles.

b) Les États souverains se reconnaissent mutuellement et ne peuvent s'ingérer dans les affaires des autres.

Comme l'indiquait Jean Combacau, « *l'affirmation des États dans l'ordre externe a permis de sortir de cette [même] anomie de l'état de nature pour reconnaître [...] un mode légal de régulation des comportements* » dans l'ordre international.

Le premier facteur d'organisation des relations internationales consiste en ce que les États se reconnaissent mutuellement, c'est-à-dire admettent leur existence respective et leur capacité à s'engager les uns envers les autres.

Cette reconnaissance mutuelle se traduit notamment par l'immunité dont bénéficient en principe les États et leurs agents. Un État et ses agents ne peuvent, en principe, être mis en cause devant les tribunaux nationaux des autres États (immunité de juridiction).

S'agissant de l'État souverain lui-même, sa responsabilité pour des agissements contraires au droit international ne peut en principe être poursuivie devant les tribunaux d'un autre État. Ainsi, en droit français, l'immunité de juridiction des États étrangers a-t-elle été affirmée très tôt, dès un arrêt du 22 janvier 1849, *Gouvernement espagnol c. Lambèze et Pujol* de la Cour de cassation, qui l'a déduite de l'indépendance reconnue aux États en droit international³⁷⁸. Ce principe reste pleinement valable³⁷⁹. Dans une décision de Section très récente ([CE, Section, 22 décembre 2023, Société « Gabonaise d'édition et de communication », n° 463451, A](#)), le Conseil d'État a jugé, à l'instar de la [Cour internationale de justice dans son arrêt Allemagne c. Italie du 3 février 2012](#), que « *les États bénéficient d'une immunité de juridiction lorsque l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces États et n'est donc pas un acte de gestion* »³⁸⁰. Il a en outre précisé que « *si un État peut toujours renoncer à son immunité de juridiction dans un litige, y compris par l'effet d'engagements résultant d'une convention internationale, cette renonciation doit être certaine, expresse et non équivoque* ».

378. « *L'indépendance réciproque des États est l'un des principes les plus usuellement reconnus du droit des gens et que, de ce principe, il résulte qu'un Gouvernement ne peut être soumis, pour les engagements qu'il contracte, à la juridiction d'un État étranger* ».

379. Il a été codifié en 2004 par une Convention des Nations Unies qui n'est toutefois pas encore entrée en vigueur.

380. En l'espèce, le Conseil d'État a jugé qu'« *un État peut opposer cette immunité à une demande d'exequatur d'une décision juridictionnelle, y compris si cette décision émane des juridictions de cet État* ».

S'agissant de ses agents, il convient de procéder à une distinction entre ce que l'on désigne comme la « troïka » (chef d'État, chef de Gouvernement et ministre des affaires étrangères), les autres représentants de l'État (ministres, parlementaires, etc.) et les agents diplomatiques et consulaires. En ce qui concerne d'abord la troïka, celle-ci bénéficie d'une immunité « personnelle » et d'une inviolabilité absolues. L'immunité des autres représentants de l'État est dite « fonctionnelle », en ce sens qu'elle est limitée aux actes commis dans l'exercice des fonctions officielles en cause. Enfin, les immunités diplomatiques et consulaires sont reconnues de manière très ancienne et sont codifiées par les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires. Une immunité s'applique également aux locaux diplomatiques (qui ne peuvent, par exemple, faire l'objet d'une perquisition), ainsi qu'à la « valise diplomatique » et aux correspondances des diplomates.

Les immunités peuvent être levées par les autorités de l'État concerné (en outre, elles ne sont en principe pas invocables devant la Cour pénale internationale : cf. *infra*)³⁸¹. On parle aujourd'hui de deux types d'immunité : **l'immunité de juridiction**³⁸², qui a pour effet de faire échapper son bénéficiaire à la compétence des tribunaux d'un autre État, et **l'immunité d'exécution**³⁸³, qui fait obstacle à toute mesure de contrainte à l'égard de son bénéficiaire.

Ainsi la puissance *intérieure* d'un État peut-elle être limitée par la liberté *extérieure* d'un autre État, le premier devant « *tenir compte de la souveraineté de l'autre* »³⁸⁴.

Enfin, les États souverains ne peuvent s'ingérer dans les affaires des autres États ni méconnaître leurs frontières sans leur consentement. Ces principes de non-ingérence et de respect de l'intégrité territoriale ont été consacrés par l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies qui proscriit l'usage de la « *menace ou [...] l'emploi de la force [...] contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État* ». L'Assemblée générale des Nations Unies a également reconnu en 1970 « *le droit inaliénable [de tout État] de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État* »³⁸⁵. En vertu de ce principe de non-ingérence, nul ne peut donc intervenir dans les « *affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État* » (en application de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies), sauf à méconnaître sa souveraineté.

381. D. Alland, *Manuel de droit international public*, Paris, PUF, 2021, 8^e éd., p. 52 : « L'immunité est ce qui permet de garantir le respect de la souveraineté de l'État lorsqu'elle se trouve en contact avec la souveraineté territoriale d'un autre État ».

382. La [Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens](#) adoptée le 2 décembre 2004 a été ratifiée en 2011 par le Parlement français, mais n'est pas encore en vigueur. Fin 2023, seuls 27 États l'avaient signée ; il en faut 30 pour la rendre opérationnelle.

383. Dispositif plus discuté en droit international compte tenu de son absence d'harmonisation, mais applicable en droit français, en vertu notamment de la loi Sapin 2 qui en a codifié le principe à l'art. L. 111-1-2 du code des procédures civiles d'exécution.

384. D. Alland, *op. cit.*, p. 51.

385. Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Si l'ingérence « est particulièrement évident[e] dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre État », ainsi que l'a relevé la Cour internationale de justice (CIJ) dans un arrêt du 27 juin 1986, *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*³⁸⁶, et est donc prohibée par le droit international, la question du traitement applicable à l'aide humanitaire s'est néanmoins posée. Dans cette même affaire, la Cour lui a reconnu un caractère légal en jugeant que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, [...] ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international » à la condition d'« être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin » (§ 242-243).

Au-delà de cette question spécifique, le principe de non-ingérence ne saurait être regardé comme intangible. La Charte des Nations Unies prévoit en effet, que « ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII » (article 2, paragraphe 7). Dit autrement, l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État, notamment par l'intervention de la force, est juridiquement admise par le droit international à condition d'être autorisée conformément à la Charte, chapitre VII, c'est-à-dire lorsque le Conseil de sécurité intervient « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Cette intervention suppose alors un vote du Conseil de Sécurité pour autoriser un tel emploi de la force. L'article 51 de la Charte consacre également « un droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective [d'un État victime d'une] agression armée d'un autre État. »³⁸⁷

Si la souveraineté constitue un attribut essentiel de l'État en droit international, elle n'a pas un caractère aussi absolu que celui qu'on lui connaît dans l'ordre interne.

1.3.1.2. La souveraineté de l'État dans le cadre international : une souveraineté relative

À la différence de l'ordre interne, dans lequel la souveraineté de l'État s'exprime de façon « unique et singulière »³⁸⁸ en tant que puissance suprême, dans l'ordre international les États coexistent et la souveraineté d'un État rencontre nécessairement celles des autres États avec lesquels elle doit s'articuler. « La logique de[s] relations [entre États] n'est [dès lors] plus verticale mais horizontale, contractuelle ou consensuelle et non unilatérale et autoritaire. »

Dans ce contexte, l'exercice par les États de leur souveraineté internationale est à double titre relative : d'une part, car en se liant souverainement à d'autres États, l'État consent à limiter sa souveraineté ; d'autre part, car son action peut être contrainte par des règles de droit international ayant force obligatoire sans parler de l'effet des circonstances.

386. [CIJ, 27 juin 1986, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci \(Nicaragua c. États-Unis d'Amérique\)](#).

387. B. Nabli, *op. cit.*

388. S. Sur, *op. cit.* La citation suivante est tirée de la même intervention.

**a) La faculté de contracter des engagements internationaux :
une limitation autant qu'un attribut de l'État souverain**

Le paradoxe de la souveraineté de l'État en droit international est qu'en décidant souverainement de s'engager, sous la forme de traités, accords, protocoles, pactes, contrats ou conventions, auprès d'autres États ou organisations internationales, l'État consent à limiter l'exercice de sa souveraineté, en contrepartie des restrictions admises par les autres parties. Sa liberté d'engagement auprès d'autres États s'accompagne du respect nécessaire du principe coutumier « *pacta sunt servanda* » (« les conventions doivent être respectées »), consacré par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel « *[t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ». Limitation autant que garantie de la souveraineté de chacun, ce principe est une condition nécessaire à la confiance réciproque entre États. Il en découle qu'« *une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* » (article 27). Le droit international postule ainsi la supériorité, dans l'ordre externe, des traités sur le droit interne³⁸⁹, le second ne pouvant jamais être regardé comme une excuse admissible au non-respect du premier. Dans l'ordre interne, au contraire, non seulement la place des engagements internationaux diffère selon que la Constitution de l'État en cause est moniste ou dualiste (dans les systèmes monistes, les traités ont une valeur juridique dans l'ordre interne sans avoir besoin d'y être spécifiquement introduits alors qu'il en va différemment dans les systèmes dualistes), mais encore, dans la plupart des pays, même monistes comme la France, la Constitution peut faire obstacle à l'application d'engagements internationaux contraires. En réalité, il s'agit moins d'une question de prééminence dans une seule même hiérarchie que de la coexistence, y compris dans les systèmes monistes, de deux sphères juridiques distinctes. Les États peuvent même conclure des traités prévoyant de transférer l'exercice de certaines de leurs compétences à une entité internationale (cf. *infra* s'agissant de l'exercice de la souveraineté dans le cadre européen), voire de renoncer à l'exercice de leur souveraineté dans certains espaces tels que l'espace extra-atmosphérique³⁹⁰ par exemple.

Il reste que, loin d'être « *un abandon de sa souveraineté, [la] faculté de contracter des engagements internationaux [constitue] précisément un attribut de la souveraineté de l'État* » (CJJI, 17 août 1923, *affaire du Vapeur Wimbledon*, 1923). En exprimant la volonté de s'engager vis-à-vis d'un autre État, l'État témoigne de sa souveraineté : sa volonté est suprême car aucun pouvoir ne peut la remettre en cause. Ce faisant, on peut assimiler « *[l]e caractère conventionnel [des] traité[s]* »

389. CJJI, *affaire des Communautés gréco-bulgares*, arrêt du 31 juillet 1930 : « *C'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles d'un traité* ».

390. En vertu de l'article II du traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes de 1967 : « *L'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen* ».

des] accord[s] de volonté. »³⁹¹. C'est la [Convention de Vienne de 1969](#) qui fixe le cadre du droit des traités.

D'abord, le traité n'engage que les États qui le contractent et dans la limite de ce qu'il comporte. L'effet obligatoire d'un traité est relatif³⁹² : « *[e]n vertu du principe du libre consentement, les accords internationaux [ne] lient [que] les États parties et eux seulement. Ils ne sauraient imposer des obligations à des États tiers ni leur conférer des droits sans leur consentement (règle du « pacta tertiis nec nocent nec prosunt », article 34).* »³⁹³ En outre, le traité n'engage les parties qui le contractent que dans les limites de ses clauses. Ainsi est-il fréquent que les États introduisent dans les traités qu'ils contractent des stipulations permettant des dérogations en cas d'atteinte à leur sécurité nationale afin de garantir leurs intérêts fondamentaux – on en trouve des exemples dans les accords pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ou dans les traités d'investissement : le degré de contrôle par le juge de l'accord diffère alors selon le cadre applicable³⁹⁴. Enfin, l'engagement peut être modulé par l'effet des réserves, qui sont des actes de nature unilatérale : « *Le volontarisme étatique trouve une expression éclatante* »³⁹⁵ dans les réserves qu'un État peut faire à l'égard d'un traité multilatéral, ajustant l'effet juridique de ce dernier à sa volonté afin de conserver le bénéfice de l'engagement sans compromettre ses intérêts, réserves dont l'admissibilité et les effets dépendront toutefois de la réaction des autres États parties à ce traité. En France, les réserves sont regardées par la jurisprudence comme constituant des actes de gouvernement indétachables de la conduite des relations internationales³⁹⁶.

Par ailleurs, un traité ne peut entrer en vigueur qu'à condition que les États parties (ou du moins une partie d'entre eux) le ratifient suivant des règles que les traités peuvent préciser eux-mêmes, confirmant formellement, ce faisant, leur accord souverain. En France, comme dans nombre d'autres pays, la ratification obéit à des procédures différentes selon que le traité ou l'accord comporte ou non des clauses relevant du champ de compétence du législateur (articles 52 et 53 de la Constitution), mais *in fine* c'est toujours au nom de l'État, détenteur de la volonté souveraine, qu'elle est prononcée. Les États conservent, en tout état de cause, toujours la faculté de signer et de ratifier (ou non) un traité. Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, le [Statut de Rome](#) qui fonde la Cour pénale internationale n'a-t-il été ratifié que par 124 États (soit les deux-tiers des membres de l'ONU, dont tous les États membres

391. B. Nabli, *op. cit.*

392. [CJJI, 25 mai 1926, Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise](#) : « *Un traité ne fait droit qu'entre les États qui y sont Parties ; dans le doute, des droits n'en découlent pas en faveur d'autre d'États* ».

393. B. Nabli, *op. cit.*

394. Dans [l'arrêt du 4 juin 2008, Affaire relative à certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale \(Djibouti c/ France\), relative à l'assassinat du juge Borrel](#), (p. 52 et suivantes), la CIJ a fait droit à l'auto-appréciation par la France des clauses renvoyant « *à sa souveraineté, [...] sa sécurité, [...] son ordre public et [...] d'autres de ses intérêts essentiels* » pour refuser l'exécution de la commission rogatoire internationale, tout en opérant un contrôle minimal de bonne foi (en vertu de l'obligation codifiée à l'article 26 de la convention de Vienne de 1969). À l'inverse, dans le cadre des accords conclus dans le cadre de l'OMC, les réserves relatives aux menaces graves pesant sur la sécurité nationale donnent lieu à un contrôle complet du juge.

395. D. Alland, *Manuel de droit international public, op. cit.*, p. 133.

396. CE, Assemblée, 12 octobre 2018, *SARL Super coiffeur*, n° 408567 (précité).

de l'Union européenne) alors que 32 l'ont signé mais pas ratifié (dont la Russie et les États-Unis), et plusieurs, enfin, ne l'ont pas signé (dont la Chine ou l'Inde). Enfin, les États conservent toujours un pouvoir de réglementation dans les champs soumis à engagements internationaux, dès lors que les actes pris dans ce cadre n'engendrent pas d'effets discriminatoires ([CJ, 30 mars 2023, Certains actifs iraniens](#)).

Encore faut-il, pour qu'un traité lie ses parties, qu'il soit exempt des **vices de consentement** qui peuvent en vicier la validité : il en va ainsi du *dol* (article 49 de la Convention de Vienne), de la *corruption du représentant de l'État* (article 50), de l'*erreur* sur « une base essentielle du consentement » (article 48), de la *contrainte* (articles 51 et 52), et de la *violation des conditions internes de conclusions de l'engagement international* lorsque celle-ci est « manifeste » et « concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale » (article 46).

De même, **un traité peut-il toujours être dénoncé** en cas de modification substantielle des conditions d'exécution (clause « *rebus sic stantibus* », article 62) ou en cas de rupture de la réciprocité entre les parties (clause « *exceptio non adimpleti contractus* », article 60). Cette dernière hypothèse ne concerne toutefois que les « traités-contrats », il en va différemment des « traités-lois » en ce qu'ils posent des règles générales qui doivent être respectées indépendamment de la réciprocité des autres signataires. Ainsi, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « *déborde le cadre de la simple réciprocité entre États contractants [puisque] en sus d'un réseau d'engagement synallagmatiques bilatéraux elle crée des obligations objectives* »³⁹⁷. Il en est de même des quatre conventions de Genève (et des deux protocoles additionnels) relatives au droit international humanitaire dont il est admis que la violation par une partie n'autorise pas l'autre partie à s'écarter de ses propres obligations.

Si les traités font, par construction, peser sur l'exercice de la souveraineté des États contractants des contraintes, il faut souligner que l'objet de **certains traités est au contraire précisément de protéger l'existence même de la souveraineté des États contractants**. C'est évidemment le cas des traités d'alliance, notamment d'alliances défensives, par lesquels les États parties s'engagent à se défendre mutuellement. Ce type de traités est très ancien et existe encore aujourd'hui : c'est le cas, par exemple, du traité de l'Atlantique Nord, signé en 1949, qui a mis en place l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (voir encadré n° 3 ci-après), dont le but principal est de protéger la souveraineté et l'indépendance des États parties contre les menaces extérieures.

Par ailleurs, certains traités, souvent plus techniques, visent à organiser le bon exercice de la souveraineté des signataires pour assurer le fonctionnement satisfaisant des activités qui présentent un caractère transfrontalier. Ce fut très tôt le cas, par exemple, pour la métrologie (cf. la création du Bureau international des poids et mesures par le traité de Paris en 1875) ou pour l'activité postale (cf. l'Union postale universelle, mise en place en 1878 à la suite de la Conférence internationale de Berne de 1874). Le rôle très important que joue l'Organisation de l'aviation civile

397. [CEDH, 18 janvier 1978, Irlande c/ RU, req. n° 5310/71](#).

internationale (OACI³⁹⁸) pour l'organisation et le bon fonctionnement du trafic aérien en donne une autre illustration.

C'est également le cas pour les conventions fiscales, souvent bilatérales, qui permettent aux États de coopérer dans un domaine qui relève par excellence de leur souveraineté, afin de limiter aussi bien la perte de « matière fiscale » que les phénomènes de double imposition³⁹⁹. En 2015, on dénombrait 3 000 conventions fiscales bilatérales répondant à cet objectif dans le monde⁴⁰⁰. Ces conventions s'inspirent bien souvent des [modèles de conventions fiscales](#), élaborés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui, bien que n'ayant généralement pas de caractère contraignant, ont connu une très large diffusion. La France, qui est pour sa part signataire de 121 conventions fiscales bilatérales (couvrant 97 % des importations et 98 % des exportations), peut se prévaloir du deuxième réseau de partenariats fiscaux le plus étendu au monde, après le Royaume-Uni⁴⁰¹. Les travaux menés par l'OCDE pour lutter contre l'érosion des bases taxables (« *Base erosion and profit shifting* » – BEPS)⁴⁰² sous l'effet de l'évasion et de la fraude fiscales contribuent également, tout en lui donnant un cadre consenti, à préserver la souveraineté des États. Ces travaux ont été repris au niveau de l'Union européenne par la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

398. Rédigée au sortir de la Seconde guerre mondiale (et en vigueur depuis 1947), la Convention relative à l'aviation civile internationale (dite « [Convention de Chicago](#) ») vise au développement de l'aviation civile « *d'une manière sûre et ordonnée* ». Son article 1^{er} affirme la « *souveraineté complète et exclusive [de chaque État] sur l'espace aérien au-dessus de son territoire* » et son article 9 autorise les États à proscrire le survol de certaines zones de leur territoire pour des « *raisons de nécessité militaire ou de sécurité* » ou dans certains « *circonstances exceptionnelles* ». Les 193 États [reconnus par l'ONU](#) en sont membres. Chargée de l'élaboration du cadre réglementaire mondial de la sécurité de l'aviation civile internationale, l'organisation régie par cette convention (l'OACI) a produit, par voie de consensus, plus de 12 000 « *normes et pratiques recommandées* » (« *standards and recommended Practices* » - SARP) et cinq « *procédures pour les services de navigation aérienne* » (« *procedures for air navigation services* » - PANS), qui sont autant d'assurance de ce que les pilotes des quelque 100 000 vols opérés chaque jour dans le monde « *parlent le même langage technique* ». En 2022, l'OACI s'est donnée pour objectif collectif à long terme de réduire à zéro les émissions nettes de carbone à l'horizon 2050.

399. La délimitation de la compétence fiscale sur une même source de revenus est une pratique ancienne : au Moyen Âge, des règles ont été définies pour éviter d'imposer deux fois une personne liée à deux villes de résidence. Cette pratique s'est développée ensuite avec le développement des flux commerciaux, de la mobilité du capital et des personnes. Au lendemain de la Première Guerre mondiale et du compromis de 1920 négocié sous l'égide de la Société des Nations pour favoriser la libre-circulation des capitaux et soutenir l'effort de reconstruction, la Conférence économique internationale de Gênes de 1922 a acté la mise en place des règles relatives à la prévention de la double imposition et à l'évasion fiscale (M. Sadowsky, « *The History of International Tax Law* », *Handbook of International Tax Law*, 2021, pp. 2-4).

400. B. J. Arnold, *Introduction aux conventions fiscales*, Nations Unies, 2015, p. 2.

401. Cour des Comptes, *Les conventions fiscales internationales*, 2019, pp. 2-3.

402. L. van Apeldoorn, « *BEPS, tax sovereignty and global justice* », *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 4 juillet 2018, vol. 21, n° 4, pp. 478-480.

Encadré n° 3

L'OTAN, une alliance militaire en charge de la sécurité collective de ses États membres

Créée dans le contexte de la Guerre froide et de la polarisation Est-Ouest, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a pour but de **garantir la sécurité collective** de l'Europe et de ses partenaires nord-américains.

Signé à l'initiative des États-Unis, le [traité de Washington du 4 avril 1949](#) repose sur une **clause d'assistance mutuelle (article 5)** qui stipule qu'en cas d'attaque contre l'un de ses membres survenant en Europe ou en Amérique du Nord, chaque État l'assistera, dans l'exercice de son droit de légitime défense « *en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'il jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ».

Composée de douze membres à sa création (États-Unis, Canada, Belgique, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), **l'OTAN a connu plusieurs vagues d'élargissements**. Elle a été rejointe dans un premier temps par la Grèce et la Turquie (1952), la République Fédérale d'Allemagne (1955) et l'Espagne (1982), puis s'est élargie dans les années 2000, à la chute de l'URSS et du pacte de Varsovie, à plusieurs pays d'Europe centrale et orientale : d'abord au territoire de l'ex-République Démocratique d'Allemagne par l'effet de la réunification allemande (1990), ensuite à la Pologne, la Hongrie, la République tchèque (1999), suivies de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie (2004), ainsi que de l'Albanie et de la Croatie (2009) puis du Monténégro (2016) et de la Macédoine du Nord (2020). Très récemment, à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Finlande (2023) et la Suède (2024) ont, à leur tour, intégré l'Alliance. Elle compte actuellement **32 États membres**.

L'OTAN s'appuie sur plusieurs organes permanents, une administration civile (à Bruxelles depuis le retrait français du Commandement intégré en 1966) et un état-major de l'Alliance (SHAPE) basé à Mons (Belgique) dont le chef (SACEUR) est un général américain commandant les forces américaines en Europe. L'OTAN comprend un commandement stratégique (Norfolk, USA) attribué à un général Français depuis le retour de la France dans le commandement militaire intégré, et trois commandements opérationnels (Brunssum, Lisbonne, Naples).

Depuis trente ans, l'OTAN a conduit de **nombreuses opérations en Europe et au-delà**. Elle a été un acteur majeur dans le processus de pacification des Balkans avec le déploiement de la Force de stabilisation (« Stabilization Force » - SFOR) en Bosnie (1995), l'intervention en Serbie (Opération « Force alliée » en 1999), ou encore la mobilisation d'une Force pour le Kosovo (« Kosovo Force » - KFOR). Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, qui ont conduit au seul cas d'activation de la clause de l'article 5, ont amené l'OTAN à participer à la mobilisation de 60 000 hommes en Afghanistan. En 2011, l'Alliance a mené l'opération *Unified Protector* pour contribuer à la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies sur la population des populations civiles en Libye contre le régime du colonel Kadhafi. En 2017, elle s'est jointe à la coalition internationale contre « l'État islamique ».

b) La souveraineté des États s'inscrit dans un cadre international contraignant mais de plus en plus contesté

Trois facteurs sont venus contraindre l'action des États depuis 1945 : d'une part, les mesures susceptibles d'être décidées par le Conseil de Sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; d'autre part, le développement de la justice pénale internationale et, plus généralement, de la jurisprudence internationale ; enfin, « *l'extension considérable de la notion de menace à la paix qui permet au Conseil de sécurité des Nations Unies d'adopter des décisions obligatoires pour les États lorsque des situations risquent de dégénérer ou ont dégénéré en « catastrophes humanitaires » ou « tragédies humaines ».* »⁴⁰³

■ Les mesures susceptibles d'être prises par le Conseil de Sécurité en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies

La Charte des Nations Unies, s'efforçant de tirer les conséquences de l'échec de la SDN, a mis en place, avec le Conseil de sécurité, un organe spécifiquement chargé de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (article 24), doté de prérogatives importantes et d'une procédure visant à concilier efficacité (vote à la majorité) et réalisme (« droit de veto » reconnu aux « grandes puissances »). Le Conseil de sécurité est ainsi aujourd'hui composé de quinze membres⁴⁰⁴ (cinq États siégeant à titre de membre permanent⁴⁰⁵ et dix États élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans). Il se prononce par des résolutions qui, pour être adoptées, doivent réunir une majorité de neuf voix et ne pas rencontrer l'opposition d'au moins un des cinq membres permanents (sauf pour les questions de procédure pour lesquelles il n'y a pas de « droit de veto » possible).

Pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité dispose, sur le fondement des chapitres VI (règlement pacifique des différends) et surtout VII (actions en cas de menace contre la paix) de la Charte, de très larges prérogatives, qui battent en brèche le principe d'égalité des États précités. Il peut d'abord prendre en urgence toute mesure provisoire qu'il estime pertinente (article 40). Au-delà, il peut surtout décider de mesures ayant une portée obligatoire pour tous les États membres des Nations Unies visant tel ou tel État à l'origine de la menace ou de la rupture de la paix, mesures qui peuvent soit ne pas impliquer l'usage de la force (telles que « l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques et radio-électriques et des autres moyens de communications ainsi que la rupture des relations diplomatiques » : article 41) soit même comporter une dimension militaire « au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres », y compris des « *mesures de blocus* » (article 42). Dans ce cadre, tous les États membres des Nations Unies doivent répondre à une demande du Conseil de sécurité tendant à la mise à disposition de

403. A. Pellet, « Histoire du droit international. Irréductible souveraineté ? », *Académie des sciences morales et politiques*, 4 avril 2016.

404. Depuis 1991 : auparavant, le conseil ne comptait que onze membres (les cinq membres permanents et six membres élus).

405. États-Unis, Grande-Bretagne, France, Chine et Russie (URSS jusqu'en 1991).

forces armées mais aussi fournir l'assistance et les facilités nécessaires, y compris le droit de passage sur leurs territoires (article 43).

Ces prérogatives du Conseil de sécurité qui, ainsi qu'il a été dit, ne réclament pas, pour être mises en œuvre, l'unanimité de ses membres et encore moins celle des membres de l'ONU, peuvent constituer une intrusion importante dans la souveraineté des États membres, à la fois parce que ses résolutions sont susceptibles d'être obligatoires pour tous les États mais surtout parce qu'elles peuvent directement limiter voire porter atteinte à la souveraineté d'un État dont les agissements menaceraient voire rompraient la paix ou la sécurité internationales. C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité, après avoir immédiatement condamné l'invasion et exigé le retrait des troupes irakiennes (résolution 660, adoptée le jour même, le 2 août 1990), mit en place un régime de sanctions contre l'Irak (résolution 661, 6 août 1990) et autorisa finalement le recours à la force contre ce pays (résolution 678, 29 novembre 1990) avant, une fois la libération du Koweït achevée, d'établir un système d'inspection des installations militaires irakiennes (résolution 687, 3 avril 1991) puis un mécanisme par lequel le produit des exportations de pétrole d'Irak était utilisé pour financer un programme d'aide humanitaire (résolution 986, 14 avril 1995)⁴⁰⁶

Ces limitations voire ces intrusions dans la souveraineté des États provenant du Conseil de sécurité connaissent toutefois des **limites pratiques importantes**. En effet, les États demeurent *in fine* les seuls détenteurs des capacités militaires et le « droit de veto » institué en 1945 conduit à la paralysie du système onusien lorsque l'un de ses titulaires est directement impliqué dans un conflit, comme on l'a vu encore tout récemment avec l'invasion russe de l'Ukraine, la Russie bloquant toute résolution du Conseil de sécurité dans cette affaire⁴⁰⁷. La question de la réforme du Conseil de sécurité, et notamment du « droit de veto », est débattue depuis des décennies⁴⁰⁸, sans avoir abouti à ce stade. Certaines résolutions du Conseil de sécurité sont ainsi restées lettre morte (exemple de la résolution 242 du 27 novembre 1967 concernant le retrait des territoires occupés par Israël à la suite de la « guerre des six jours » en 1967).

406. Dispositifs finalement supprimés en 2003 (résolution 1483, 22 mai 2003).

407. Il est vrai que des initiatives ont été prises par l'Assemblée générale pour tenter de surmonter les situations de blocage du Conseil de sécurité (résolution 377 de novembre 1950 « L'Union pour le maintien de la paix » qui prévoit que l'Assemblée générale se réserve la possibilité d'intervenir en cas de blocage du conseil en raison de l'utilisation du « droit de veto » ; [résolution 12417 du 26 avril 2022](#), qui prévoit un débat à l'Assemblée générale en cas de paralysie du conseil du fait de l'utilisation du « droit de veto », l'État en ayant fait usage étant notamment appelé à s'expliquer) mais sans véritable succès à ce jour.

408. La France, notamment, a fait des propositions, à la fois sur la composition du Conseil (élargissement des membres permanents) et sur le « droit de veto » (suspension volontaire de son usage dans certains cas).

■ Les contraintes issues de la justice internationale

Alors que le statut⁴⁰⁹ de la Cour internationale de justice (CIJ) - de même que celui de la Cour permanente internationale de justice avant elle - ménage la souveraineté des États en conditionnant son caractère obligatoire à la reconnaissance expresse de sa compétence par chacun d'eux⁴¹⁰, il en va différemment s'agissant de l'émergence d'une justice pénale internationale. « *L'Allemagne vaincue n'a été pour rien, en 1945, dans la création du Tribunal militaire international de Nuremberg⁴¹¹, pas davantage que le Japon, l'année suivante, dans celle du tribunal de Tokyo⁴¹². Les États issus de l'ex-Yougoslavie n'ont pas eu leur mot à dire dans la création du TPIY [(Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie)] par le Conseil de Sécurité en 1993⁴¹³ et le Rwanda⁴¹⁴ à peine davantage dans celle des tribunaux pénaux destinés à punir les crimes internationaux commis dans ces États⁴¹⁵.* »⁴¹⁶ La Cour pénale internationale (CPI) considère, quant à elle, bien qu'elle émane d'un traité (cf. *supra*), qu'elle exerce « le jus puniendi de la communauté internationale, pouvoir de sanction dont [elle]

409. Article 36 : « 2. Les États parties au présent Statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique [...]. 5. Les déclarations faites en application de l'Article 36 du Statut de la Cour permanente de justice internationale pour une durée qui n'est pas encore expirée seront considérées, dans les rapports entre parties au présent Statut, comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice pour la durée restant à courir d'après ces déclarations et conformément à leurs termes. » [soulignés par nos soins].

410. Après avoir assorti en 1947 sa déclaration de reconnaissance de la compétence obligatoire de la CIJ d'une clause de reconduction périodique, la France a déclaré la reconnaître par principe en 1966, en se réservant toutefois le droit d'apprécier elle-même l'étendue de la compétence de la CIJ sur les « questions [...] relèv[a]nt exclusivement de la compétence nationale » et ou les « différends nés d'une guerre ou d'hostilités internationales, des différends nés à l'occasion d'une crise intéressant la sécurité de la nation ou de toute mesure ou action s'y rapportant et des différends concernant des activités se rapportant à la défense nationale ». Sur cette base, la France a dénoncé de 1966 à 1974 sa déclaration, à la suite de l'ordonnance rendue par la Cour dans l'affaire des Essais nucléaires. Elle n'a jamais reconnu à nouveau la compétence obligatoire de la CIJ. Il en résulte que la France ne peut déposer de requête ou être attrait elle-même que dans des contentieux où la compétence de la Cour aura été expressément et spécifiquement reconnue soit *ex ante* soit *ex post*.

411. Prévu par l'Accord de Londres du 8 août 1945 entre les gouvernements des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'URSS et le gouvernement provisoire de la République française pour juger les criminels de guerre. Quatre chefs d'inculpation y sont invoqués : la conspiration, les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Comme le rappelle l'ouvrage très documenté *Retour à Lemberg* de Philippe Sands (Albin Michel, 2017), la notion de « crime contre l'humanité » fut inspirée au Tribunal de Nuremberg par le juriste Hersch Lauterpacht, auteur de travaux dans les années 1920 sur la nécessaire protection des droits de l'homme en droit international (*An International Bill of the Rights of Man*, 1944). La notion de « génocide » qui ne connut pas le même écho dans le verdict, fut, quant à elle, définie par son collègue Raphael Lemkin (*Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, 1944, p. 179) comme un acte commis à l'encontre de « membres de groupes nationaux » et donna lieu, en 1948 à l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide par l'Assemblée générale de l'ONU.

412. Mis en place par la Charte du Commandement suprême des forces alliées du 19 janvier 1946.

413. [Résolution n° 827 du Conseil de sécurité du 25 mai 1993](#).

414. [Résolution n° 955 du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994](#).

415. En revanche, « les tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone et le Liban ainsi que les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont [...] fait l'objet de négociations entre les Nations Unies et les gouvernements concernés avant leur création respective le 16 janvier 2002, le 30 mai 2007 et le 27 octobre 2004 », A. Pellet, *op. cit.*

416. A. Pellet, *op. cit.*

est investie « lorsque les États n'ont pas pu poursuivre les personnes responsables des crimes relevant de sa compétence » »⁴¹⁷. On relèvera à ce titre que, si le rôle de la CPI est généralement admis par les États qui en ont ratifié le statut, sa mise en œuvre pose parfois des difficultés. Ainsi, la France avait-elle obtenu au moment de la négociation du Statut l'ajout d'une clause transitoire⁴¹⁸ permettant à un État de refuser la compétence de la Cour pour juger des crimes de guerre commis sur son territoire ou par ses ressortissants pour une durée de 7 ans après l'entrée en vigueur du Statut ; cette exception, motivée par la crainte que soit engagée la responsabilité pénale de militaires français mobilisés en opérations extérieures, a été levée en août 2008. Il aura également fallu plus de vingt ans à la France pour adapter son cadre juridique et permettre une coopération pleine et effective avec la CPI⁴¹⁹.

Au-delà de la création de juridictions pénales internationales, on trouve également dans la jurisprudence de la CIJ l'affirmation progressive à partir des années 1970 de normes ayant force obligatoire vis-à-vis de l'ensemble de la communauté internationale⁴²⁰. C'est ce que l'on appelle les « **obligations erga omnes** ». Dans son arrêt *Barcelona Traction* de 1970⁴²¹, la CIJ établit en effet une « distinction essentielle [...] entre les obligations des États envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent [de relations bilatérales]. Par leur nature même, les premières concernent tous les États. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes. » Relèvent de cette catégories « la mise hors la loi [par exemple] des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et

417. [CPI, Chambre préliminaire I, 13 décembre 2011, rectificatif à la décision rendue en application de l'article 87, § 7, du Statut de Rome relativement au manquement par la République du Malawi à l'obligation d'accéder aux demandes de coopération que lui a adressées la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Hassan Al Bashir, § 46.](#)

418. Prévue à l'article 124 du Statut : « Nonobstant les dispositions de l'article 12, paragraphes 1 et 2, un État qui devient partie au présent Statut peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants. Il peut à tout moment retirer cette déclaration. Les dispositions du présent article seront réexaminées à la conférence de révision convoquée conformément à l'article 123, paragraphe 1 ».

419. Plusieurs lois ont permis de créer les conditions de cette coopération : la loi du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale a permis de prendre en compte dans le droit interne les crimes poursuivis par la CPI et la loi n° 2023-115 du 21 février 2023 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour a permis de donner tous ses effets à l'adaptation des procédures prévues par la loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale.

420. C. Maia, « Consécration du *jus cogens* : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs », *Civitas Europa*, n° 45, pp. 297-315.

421. [CIJ, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited \(Belgique c. Espagne\), arrêt du 5 février 1970, § 33.](#)

la discrimination raciale »⁴²², le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁴²³, l'interdiction du génocide⁴²⁴ ou certaines obligations découlant du droit humanitaire⁴²⁵.

On relèvera en revanche que la CIJ s'est montrée, à ce stade, beaucoup plus prudente quant au maniement du *jus cogens*⁴²⁶, c'est-à-dire des « *norme[s] impérative[s] de droit international[,] acceptée[s] et reconnue[s] par la communauté internationale des États dans son ensemble* », prévues à l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969. En effet, ces normes *impératives* s'imposent, en théorie, à la communauté des États, au point d'emporter la nullité de « *tout traité qui, au moment de sa conclusion, [serait] en conflit avec [l'une d'elles]* », et soulèvent d'intenses débats tant dans la doctrine⁴²⁷ qu'au sein même de la communauté des États⁴²⁸ (et notamment en France⁴²⁹).

■ **Les obligations imposées aux États à des fins humanitaires ou au titre du maintien de la paix**

Alors même que le droit international avait fait du principe de non-ingérence un attribut des États souverains (*cf. supra*), le développement d'un droit humanitaire à partir des années 1980 est venu interroger, lui aussi, la notion de souveraineté. Ce mouvement a connu plusieurs phases. En réponse aux catastrophes naturelles et tragédies affectant la scène internationale, les instances des Nations Unies ont

422. *Ibid.*, § 34.

423. [CIJ, Timor oriental \(Portugal c. Australie\), arrêt du 30 juin 1995](#), § 29.

424. [CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide \(Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro\), arrêt du 11 juillet 1996](#), § 31 : « [...] les droits et obligations consacrés par la convention sont des droits et obligations *erga omnes*. La Cour constate que l'obligation qu'a ainsi chaque État de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la convention ».

425. [CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004](#), § 155 : « Les obligations *erga omnes* violées par Israël sont l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ainsi que certaines des obligations qui sont les siennes en vertu du droit international humanitaire ».

426. On trouve simplement deux mentions du *jus cogens* dans des décisions récentes de la CIJ : l'une en 2006 ([CIJ, 3 février 2006, Affaire des activités armées sur le territoire du Congo, RDC c. Rwanda](#), § 125 : « [...] le seul fait que des droits et obligations *erga omnes* ou des règles impératives du droit international général (*jus cogens*) seraient en cause dans un différend ne saurait constituer en soi une exception au principe selon lequel sa compétence repose toujours sur le consentement des parties [...] »), l'autre en 2012 ([CIJ, Immunités juridictionnelles de l'État, Allemagne c. Italie, Grèce \(intervenant\), arrêt du 3 février 2012](#)).

427. R. Kolb, « [Section I. Les arguments des négateurs du *jus cogens*](#) », *Théorie du *jus cogens* international*, Graduate Institute Publications, 2001 ; G. Guillaume, « L'État souverain dans le monde aujourd'hui », dans *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissech, Pedone*, 2008, pp. 127-136.

428. *Cf.* à ce titre le [compte-rendu des débats de la Sixième Commission](#) (chargée des affaires juridiques) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le « *jus cogens* », « sujet très sensible », le 26 octobre 2018, au cours de laquelle le représentant de la France a marqué une réserve quant à la « *conception théorique du *jus cogens* comme manifestation d'un « ordre juridique supérieur » qui s'imposerait aux États [...] » », soulignant la nécessité que « *la détermination d'une [telle] norme [soit] soumise à un procédé particulièrement exigeant* ».*

429. « *[La] prudence [de la France à l'égard de la notion de *jus cogens*] explique le fait [qu'elle] n'ait pas ratifié la convention de Vienne sur le droit des traités, en raison de la référence, dans son article 53 à cette notion[,] alors même que la France reconnaît que, dans son ensemble, cette convention reflète l'état du droit coutumier.* », Intervention de F. Alabrune sur « *La politique juridique extérieure de la France* », devant l'Académie des Sciences morales et politiques, 4 juillet 2016.

d'abord développé une doctrine de l' « **assistance humanitaire** »⁴³⁰, conditionnée à l'exigence d'un besoin avéré d'appui humanitaire et respectueuse de la souveraineté des États. À partir des années 1990 (et de la première Guerre du Golfe en particulier, pour protéger les populations kurdes et chiites d'Irak⁴³¹), cette doctrine a toutefois connu un glissement vers la notion de « **droit d'ingérence humanitaire** », découplée cette fois du consentement des États concernés, l'idée étant d'acheminer de l'aide aux populations opprimées par les États eux-mêmes.

Il est vrai que l'échec de l'opération à visée humanitaire en Somalie en 1992-1993, les traumatismes profonds nés du génocide des Tutsis au Rwanda en 1994 et les divisions de la communauté internationale autour de la guerre du Kosovo en 1998-1999 relancent les questionnements relatifs au respect de la souveraineté des États. Partant du constat que « *la souveraineté ne [pouvait plus] offrir d'impunité totale aux gouvernements* » et qu'une « *intervention [devait] également être universellement reconnue afin d'être considérée comme légitime* »⁴³², le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, charge en effet en 2001 une commission internationale indépendante de repenser les liens entre souveraineté et intégrité territoriale afin de favoriser l'intervention légitime de l'ONU et la protection des droits de l'homme. La commission promeut l'idée d'une « **responsabilité de protéger** »⁴³³ (souvent abrégée par l'acronyme « R2P ») dont l'idée est de mettre en place « *une responsabilité internationale collective, qu'il revient au Conseil de sécurité d'exercer en autorisant une intervention militaire en dernier ressort (sur la base des prérogatives qu'il tire du chapitre VII), dans l'hypothèse où se produiraient un génocide ou d'autres massacres à grande échelle, un nettoyage ethnique ou de graves violations du droit humanitaire que les États sont impuissants ou non disposés à prévenir.* »⁴³⁴ En dépit de quelques réticences, ce principe est adopté lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005⁴³⁵. Il **demeure néanmoins contesté** et les conditions concrètes de sa mise en œuvre, fut-ce sous l'égide des Nations Unies (notamment lors de l'opération en Libye décidée par la résolution 1973), ont conduit certains pays (Brésil, Russie,

430. [Résolution n° 43-131 du 8 décembre 1988 de l'Assemblée générale des Nations Unies](#) : « L'Assemblée générale, [...] 1. Réaffirme l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. 2. Réaffirme également la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs ».

431. C'est le sens notamment de la [Résolution 688 du Conseil de sécurité du 5 avril 1991](#) sur l'intervention de la coalition internationale en Irak en vue de venir en aide aux populations kurdes : « Le Conseil de sécurité, [...] 1. Condamne la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour effet de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ; [...] 3. Insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance [...] ». C'est ainsi en s'appuyant sur cette résolution que les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont imposé (à partir de 1991 et jusqu'en 2003, 1996 pour la France) une « *no fly zone* » au-dessus d'une partie de l'Irak, pour protéger les populations chiites (au sud du 32° parallèle) et kurdes (au nord du 36° parallèle) des répressions engagées contre elles par le régime de Saddam Hussein.

432. O. Tourneux, « Un concept politique désuet ? », *La Souveraineté à l'ère du néolibéralisme*, éd. Classiques Garnier, 2022, pp. 108-109.

433. [Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, La responsabilité de protéger, décembre 2001](#).

434. B. Nabli, *op. cit.*

435. [Résolution des Nations Unies, A/RES/60/1 Document final du Sommet mondial de 2005](#)

Inde, Chine) à redoubler de critiques à son égard. Quoi qu'il en soit, ce sont surtout, dans les années récentes, les blocages affectant le fonctionnement du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui ont empêché de mettre en œuvre à nouveau ce principe de « responsabilité de protéger » dans les conflits mettant pourtant en danger les populations civiles (Syrie, ...). **Le principe de la souveraineté a donc repris, ces dernières années, une primauté effective sur les limitations issues du droit international telles que la protection humanitaire.**

Si la souveraineté demeure ainsi une caractéristique essentielle de l'État dans sa dimension extérieure et dans les relations qu'il noue avec ses homologues, la notion ne présente pas en droit international le même caractère absolu qu'en droit interne puisque la souveraineté d'un État trouve ses limites dans celle des autres et même, dans certains cas, dans les limites issues du droit international, telles que la coutume ou les principes généraux du droit international. Elle peut être en outre amenée à rendre des comptes et elle est parfois contingente de la puissance relative de chacun dans l'équilibre des forces mondiales.

1.3.2. La souveraineté dans le cadre européen

S'il est un champ dans lequel la question de la souveraineté des États et de sa portée occupe une place centrale, tant d'un point de vue juridique que dans les débats politiques, c'est bien celui du cadre européen. La tension entre souveraineté nationale et construction européenne est pour ainsi dire omniprésente dès l'origine et jusqu'à ces dernières années. En consentant à des limitations et des transferts de compétences, les États de l'Union européenne ont mis sur pied un système *sui generis* dans lequel ils conservent la compétence de la compétence mais consentent à une forme d'exercice partagé de la souveraineté ou d'interdépendance souveraine avec les autres membres de l'Union. Alors que les crises se succèdent depuis une quinzaine d'années, le débat se cristallise désormais autour de la **notion de « souveraineté européenne », entendue comme la recherche d'une autonomie stratégique renforcée de l'Union** dans certains secteurs d'activités afin de mieux maîtriser les chaînes de valeurs et se donner les chances de peser ensemble dans la recomposition des blocs. Face aux risques de coercition venant d'États tiers, la notion de « souveraineté de l'Union » a même fait son apparition récemment dans le cadre juridique européen.

1.3.2.1. La souveraineté, une notion centrale dans les débats relatifs à la construction européenne

Né au lendemain de la Seconde Guerre mondiale du souhait des Pères fondateurs européens « **de brider le caractère absolu de la souveraineté et de la puissance déployée en son nom, tenus pour responsable des excès et des horreurs de la guerre** »⁴³⁶,

436. P. Buhler, *Souveraineté européenne : en attendant Godot ?*, 6 juillet 2023.

le projet européen poursuit depuis 70 ans un objectif d' « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »⁴³⁷ afin de garantir la paix sur le continent.

Dès l'origine, la souveraineté est au centre des débats relatifs à la construction européenne. Au « Congrès de l'Europe » en 1948 à la Haye, qui jette les bases de la construction d'une Europe unie⁴³⁸, apparaissent les premiers débats entre fédéralistes, tenants d'une intégration européenne poussée, et « unionistes » (on dirait « souverainistes » aujourd'hui), partisans d'une Union d'États souverains reposant sur une approche intergouvernementale. *« L'hostilité britannique à l'idée de supranationalité conduit [dans un premier temps] à la construction [...] d'une Europe moins intégrée, celle du Conseil de l'Europe dès 1949 [, dont les apports en matière de sauvegarde des libertés fondamentale et des droits de l'homme, garantie par la Convention éponyme], sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme sont [toutefois] inestimables »⁴³⁹.*

Quelques mois plus tard, **le 9 mai 1950, la Déclaration Schuman, préparée par Jean Monnet, pose les jalons de la construction européenne** en affirmant que *« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble [mais] par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait »*. Par cette initiative, le Gouvernement français propose de commencer par placer les matières premières de l'armement, à savoir le charbon et l'acier, sous l'autorité d'une entité supranationale afin de préserver la paix et d'assurer la prospérité du continent européen⁴⁴⁰. *« La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible (...). Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique qui introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes. »* Le texte débouche en 1951 sur la signature du [traité de Paris](#), qui fonde la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) entre l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas : cette première union fait le choix d'une intégration forte mais sur un champ d'application circonscrit, dans le but de créer un lien fort entre ces États dans l'exercice de leur souveraineté respective dans le domaine en cause, choisi pour son importance stratégique. Cette option, inverse en quelque sorte de celle choisie

437. Premier alinéa du Préambule du traité de Rome en 1957.

438. Placé sous la présidence d'honneur de Churchill, ce Congrès, qui réunit plus de 700 délégués venus de 18 pays d'Europe, affirme l'objectif d'édifier *« la plus grande formation politique et la plus vaste ensemble économique de notre temps »*. Il appelle à l'affirmation d'une Europe unie ouverte à l'Allemagne, régie par une Charte des droits fondamentaux et une Assemblée européenne élue au suffrage universel, et basée sur le libre-échange des marchandises, la convertibilité des monnaies, la mobilité de la main-d'œuvre, la coordination des politiques économiques et le plein emploi.

439. F. Chaltiel Terral, Y. Doutriaux, M. Lefebvre, *Propos sur la souveraineté européenne*, Lefebvre Dalloz, 2024, p. 1.

440. R. Schuman, *Déclaration du 9 mai 1950* : *« Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune (...). La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne. [...] Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. »*

lors de la création du Conseil de l'Europe (qui retenait un champ très large mais une intégration plus limitée), se caractérise par la mise en place d'organes nouveaux (la Haute Autorité⁴⁴¹, le Conseil spécial des ministres, l'Assemblée commune, la Cour de justice) dotés, dans leur domaine de compétence, d'un pouvoir de décision propre susceptible de s'imposer aux États comme aux acteurs privés du secteur visant à mettre en place et à réguler un marché commun du charbon et de l'acier.

Même si la CECA fut critiquée comme constituant une atteinte à la souveraineté nationale par certains, c'est un projet d'une toute autre ampleur qui mit la question de la souveraineté nationale au cœur de la problématique européenne, celui de la Communauté européenne de défense (CED). Issu d'une nouvelle initiative française, qui visait à permettre le réarmement de l'Europe occidentale face à la menace de l'URSS de Staline en intégrant le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest dans une structure européenne étroitement liée à l'OTAN, le traité instituant la CED, signé à Paris en 1952, est rejeté en 1954 par l'Assemblée nationale française après des mois de débats très tendus dans le pays entre « pro-cédistes » et « anti-cédistes ». L'échec de la CED marque un tournant dans la construction européenne puisqu'il acte le fait que « *l'intégration [...] se fera désormais sur un terrain strictement économique : marché commun, union douanière, politique agricole et mutualisation de l'énergie atomique. La notion même de puissance devient taboue et disparaît de la grammaire et du lexique européens.* »⁴⁴²

Issus de la conférence de Messine (1955) qui vise à relancer la construction européenne après l'échec de la CED, les traités de Rome, signés en 1957, instituent la [Communauté économique européenne](#)⁴⁴³ et la [Communauté européenne de l'énergie atomique](#) matérialisant **l'équilibre recherché entre intégration progressive et respect de la souveraineté des États** : ils se concentrent sur le domaine économique et sur un champ géographique limité (Europe des Six⁴⁴⁴) dans lequel est mis en place un cadre institutionnel inspiré de l'exemple de la CECA : une Commission, gardienne des traités, dispose du monopole de l'initiative, d'un pouvoir de décision propre dans certains domaines (aides d'État, concurrence) et d'un rôle de suivi de la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres ; un Conseil, émanation des États, chargé de discuter et de voter les textes (règlements et directives) proposés par la Commission ; une Cour de justice des Communautés européennes⁴⁴⁵ compétente pour assurer l'unité de l'interprétation du droit communautaire à travers le mécanisme original des questions préjudicielles issues des juridictions nationales et pour se prononcer sur les recours formés par les institutions et les États ; une

441. Composée de 9 membres, elle eut Jean Monnet comme premier président.

442. P. Buhler, *op. cit.*

443. Aux termes de l'article 2 du traité du 25 mars 1957 portant création de la CEE, « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.* »

444. Sans le Royaume-Uni et les pays scandinaves qui, dans la foulée, vont constituer entre eux l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui vise plus modestement à établir une simple zone de libre-échange.

445. Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009.

assemblée parlementaire, ayant un rôle essentiellement consultatif. Les questions relatives à la souveraineté des États restent néanmoins très prégnantes à Bruxelles et dans les capitales européennes. En particulier, la France, après le retour au pouvoir du général de Gaulle défend le principe d'une Europe des États-nations⁴⁴⁶ opposé à l'idée de supranationalité, qui va tout particulièrement s'illustrer en 1965 avec la « crise de la chaise vide » au cours de laquelle il manifeste l'opposition de la France au passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil, prévu par les traités. La crise se résout en 1966 par le « Compromis de Luxembourg »⁴⁴⁷ : ce compromis, qui n'est au fond qu'un simple constat de désaccord entre la France et ses cinq partenaires sur ce qu'il y a lieu de faire en cas de désaccord sur un « intérêt vital » (la France considère que, dans ce cas, il faut l'unanimité des États membres), permet néanmoins de sortir du blocage, chacun faisant l'effort de favoriser le consensus entre les États membres pour éviter autant que possible qu'un État membre soit mis en minorité sur une question qui relève d'un « intérêt vital » selon cet État. La réunion régulière des chefs d'État et de gouvernement des États membres ainsi que du président de la Commission dans le cadre des « Conseils européens », à partir du « sommet » de Paris (réuni à l'initiative du président Giscard d'Estaing en 1974), va permettre de donner à la construction européenne à la fois une nouvelle impulsion et un nouvel équilibre, le Conseil européen fonctionnant sur la base du consensus⁴⁴⁸.

Par la suite, plusieurs évolutions vont cristalliser les débats sur les questions de souveraineté⁴⁴⁹ : l'instauration de ressources propres au profit de la Communauté européenne par le traité de Luxembourg en 1970, l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979 (dont le principe est retenu en 1976 par le Conseil européen à l'initiative du président Giscard d'Estaing), les élargissements

446. Ch. de Gaulle, *Conférence de presse du 15 mai 1962* : « [Nos] opposants nous disent : « Vous voulez faire l'Europe des patries ; nous voulons, nous, faire l'Europe supranationale », comme s'il suffisait d'une formule pour confondre, ensemble, ces entités puissamment établies qui s'appellent les peuples et les États. Et puis les mêmes opposants nous disent en même temps : « L'Angleterre a posé sa candidature pour entrer au Marché commun ; tant qu'elle n'y est pas, nous ne pouvons rien faire de politique ». Et pourtant tout le monde sait que l'Angleterre, en tant que grand État et que nation fidèle à elle-même, ne consentirait jamais à se dissoudre dans quelque utopique construction [...]. J'ai déjà dit, je répète, qu'à l'heure qu'il est, il ne peut pas y avoir d'autre Europe possible que celle des États, en dehors, naturellement des mythes, des fictions, des parades ».

447. [Accord du Conseil du 29 janvier 1966 sur le vote majoritaire au sein du Conseil](#) : « 1. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité, sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées pour les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. / 2. La délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce qu'on soit parvenu à un accord unanime. / 3. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement. / 4. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté ».

448. Jusqu'à l'Acte unique (première mention) et surtout jusqu'aux traités de Nice puis de Lisbonne, le Conseil européen n'a pas d'existence juridique reconnue dans les traités : il ne prend donc pas formellement des décisions ; ses travaux débouchent seulement sur des conclusions, rédigées par la présidence (qui tournent entre les États membres jusqu'au traité de Lisbonne), et qui engagent tous les participants sauf objection formelle : c'est ce que l'on appelle le fonctionnement par consensus.

449. Ainsi que l'ont illustré par exemple les décisions successives du Conseil constitutionnel français (évoquées au point 2.1.2 précité).

successifs⁴⁵⁰ et surtout l'extension des compétences de la Communauté européenne⁴⁵¹ avec l'[Acte unique européen](#) en 1986, puis les traités de [Maastricht](#) en 1992⁴⁵² avec notamment le remplacement des Communautés européennes par l'Union européenne, la création de l'euro et l'instauration d'une citoyenneté européenne, d'[Amsterdam](#) en 1999⁴⁵³, de [Nice](#) en 2001 et de [Lisbonne](#) en 2007 et l'extension progressive, par ces mêmes traités, du vote à la majorité qualifiée au Conseil et de la co-décision entre le Conseil et le Parlement. « *D'exclusivement économique, [elle] s'est enrichie de l'ensemble des champs de la vie sociale. D'abord [...] la protection des travailleurs engendrée par le principe de libre circulation, puis celle [...] de l'environnement, dont le principe de subsidiarité exige des actions supranationales, enfin, les coopérations dans les domaines éducatifs et culturels, industriels, de recherche notamment.* »⁴⁵⁴ Au-delà de ces avancées, le processus d'intégration européenne s'applique également à des secteurs tels que la fiscalité et la maîtrise des dépenses publiques, la monnaie, le contrôle des frontières, la police et la justice, la défense et la diplomatie. À l'exception du transfert opéré par les États membres en 1992 de la compétence monétaire au profit de l'Union (qui a eu pour effet de les « *priv[er] de compétences propres* »⁴⁵⁵), l'approche retenue dans ces matières régaliennes a longtemps consisté à ménager la souveraineté des États membres, en privilégiant le recours à l'unanimité (fiscalité) ou à des logiques de coopération intergouvernementale (dans le cadre, par exemple, des accords de Schengen en 1985 sur la

450. Élargissements en 1973 au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark ; en 1981 à la Grèce ; en 1986 à l'Espagne et au Portugal ; en 1995 à l'Autriche, la Suède et la Finlande ; en 2004, à la République tchèque, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ; en 2007, à la Bulgarie et la Roumanie et en 2013 à la Croatie.

451. Qui perd l'adjectif « économique » en 1992 et devient l'Union européenne.

452. On se rappellera à cet égard du [débat organisé le 3 septembre 1992 à la Sorbonne](#) entre le Président Mitterrand et plusieurs personnalités, dont Philippe Seguin, sur le traité de Maastricht. À ce dernier qui s'inquiétait de ce que, « *alors même que les Français auraient majoritairement accepté ou repoussé quelque chose, une majorité d'autres pays puisse le leur imposer* », le premier avait répliqué qu'« *il est du droit normal d'un gouvernement et d'un Parlement que de renoncer, au bénéfice d'une entité plus importante (en l'occurrence, l'Europe), à tel ou tel aspect de ses compétences. Je n'ai pas dit de sa souveraineté. Cela se produit depuis 1957, c'est-à-dire depuis le Traité de Rome, notamment sur le plan agricole, et cela a été respecté par tous les gouvernements, tous les Présidents de la République [...]* ».

453. Les débats parlementaires autour du traité d'Amsterdam se sont également cristallisés autour de cette question de souveraineté. « *[La] confrontation a [...] permis de faire apparaître deux définitions du principe e souveraineté [: celle du] gouvernement, soutenu par les parlementaires du Parti socialiste et de l'UDF, [autour de l'idée d'une] souveraineté fondée sur son effectivité[,] « une souveraineté réelle ».* [...] Selon [Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux], il est préférable « *quand cela permet de mieux agir, [que] les États renoncent à une parcelle de souveraineté pour parvenir, dans le cadre européen, à une souveraineté moins théorique et plus efficace, une souveraineté exercée en commun pour faire face ensemble, car l'union fait la force, aux défis transnationaux qui [...] se multiplient* » ; et celle] de nombreux parlementaires, appartenant généralement au RPR et au Parti communiste, [d']une conception « *indépendantiste* » de la souveraineté. [...] en adoptant à une écrasante majorité la révision constitutionnelle [...] le Constituant a estimé, le 18 janvier 1999, que l'effectivité de la souveraineté était sa condition d'existence et qu'il fallait cesser d'assimiler les transferts de compétences régaliennes à des abandons de souveraineté. », A. Hacquet, « La (re)définition du principe de souveraineté », *Pouvoirs*, n° 94, 2000, pp. 143-145.

454. F. Chaltiel Terral, Y. Doutrieux, M. Lefebvre, *Propos sur la souveraineté européenne*, op. cit., p. 2.

455. Conseil constitutionnel, DC n° 98-399, 9 avril 1992, *Maastricht I* précitée : « *... que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles de la souveraineté nationale* ».

gestion des frontières de l'Union – voir encadré n° 4 ci-après) ou des deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht sur la politique étrangère et de sécurité commune – PESC – et la justice et les affaires intérieures). Certaines de ces matières ont toutefois été « communautarisées » par les traités postérieurs (et notamment le traité d'Amsterdam). En dépit du souci de conciliation continu à l'œuvre entre souveraineté des États membres et renforcement des compétences de l'Union européenne, l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 et le retrait du Royaume-Uni de l'Union en 2017 peuvent être considérés, à certains égards, comme des manifestations récentes de l'attachement des peuples, à travers l'Europe, à une dimension d'abord nationale de l'exercice de la souveraineté face au processus d'intégration européenne (cf. *infra*, point 2.2.3).

Encadré n° 4

La maîtrise des frontières, une compétence régalienn désormais largement exercée à l'échelle européenne

Les frontières tracent traditionnellement le périmètre habituel de souveraineté des États⁴⁵⁶. Le projet européen poursuit depuis ses débuts l'objectif de dépasser les frontières entre les États membres (les « frontières intérieures » de l'Union) afin notamment de favoriser la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux⁴⁵⁷. Les accords de Schengen, conclus en 1985 dans un cadre intergouvernemental, ouvrent la voie à la disparition des frontières physiques entre les États signataires au profit d'une gestion en commun des frontières « extérieures ». L'Union s'est dotée depuis d'outils de contrôle et de gestion en commun de ces frontières extérieures. Le Pacte européen migration et asile engage une nouvelle étape en la matière.

L'espace Schengen, un espace de libre circulation au sein de l'Europe

Dès 1957, le traité de Rome se donne pour objectif d'abolir les obstacles à la libre-circulation des biens et des personnes afin de permettre l'établissement du marché commun ; la libre-circulation des personnes s'attache dans un premier temps aux travailleurs et à leurs familles⁴⁵⁸. En juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau franchit une nouvelle étape en décidant de promouvoir au sein de la Communauté la libre circulation des personnes afin de rapprocher l'Europe des citoyens.

Les [accords de Schengen](#) conclus le 14 juin 1985 par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la RFA, prévoient la réalisation progressive d'un espace de libre circulation des personnes. Ils reposent sur un principe simple : la disparition des frontières intérieures physiques et le renforcement des frontières extérieures aériennes, maritimes et terrestres pour garantir la

456. Catherine Withol de Wenden, « La frontière symbole de la souveraineté nationale », in *Pouvoirs*, 2018/2 (n° 165), pp. 39-49.

457. Conseil d'État, « L'Europe des frontières : enjeux et défis », *Entretiens sur L'Europe*, tome 1, éd. La Documentation française, 2017, pp. 143-159.

458. Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté .

sécurité de l'espace Schengen. Leur mise en œuvre prendra toutefois une dizaine d'années : la convention d'application n'est signée qu'en 1990 et n'entre en vigueur qu'en 1995 avec l'abolition des contrôles aux frontières intérieures par les cinq pays fondateurs, rejoints par l'Espagne et le Portugal. La suppression des postes-frontières traditionnels, remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur à l'entrée des États de la Communauté, connaît alors un retentissement mondial ; l'effacement des frontières entre des nations qui se sont affrontées pendant des siècles marque également une étape importante dans l'intégration européenne et l'affermissement de la paix sur le continent européen.

Parallèlement, des règles communes de franchissement et de contrôle des personnes sont mises en place aux frontières externes de l'espace Schengen afin d'en garantir la sécurité. Le « code frontières Schengen » fixe les critères à remplir pour obtenir un « visa Schengen » et permettre aux non-ressortissants de la Communauté européenne de circuler librement dans l'ensemble de la zone pour une durée maximale de trois mois⁴⁵⁹. Il autorise les pays de l'espace à réintroduire à titre exceptionnel des contrôles le long de leurs frontières intérieures⁴⁶⁰, mais uniquement en cas de menace grave pour la sécurité publique et pour une période limitée⁴⁶¹.

Les premières initiatives pour garantir la sécurité de l'espace Schengen sont prises de façon empirique par les États sur une base intergouvernementale. En 1990, une convention complétant l'accord de Schengen organise le transfert du contrôle aux frontières extérieures, et prévoit l'élaboration d'une politique commune en matière de visas ainsi que le renforcement de la coopération policière⁴⁶², douanière et judiciaire *via* la mise en place d'un système d'échange de données entre les autorités nationales : le système d'information Schengen (SIS). L'ouverture de l'espace Schengen oblige également les États membres de la Communauté à se coordonner pour l'examen des demandes d'asile afin de respecter leurs engagements internationaux⁴⁶³, sous le contrôle de la CEDH et de la CJCE, tout en évitant les demandes multiples présentées simultanément ou successivement par une même personne dans plusieurs États.

459. Ce dispositif est complété par des accords bilatéraux transfrontaliers et par [le règlement \(CE\) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation](#).

460. Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

461. Cette possibilité de réintroduction temporaire de la vérification des passeports aux frontières nationales a été utilisée, par exemple, en Pologne pour l'Euro 2012, par plusieurs pays (Autriche, Danemark...) pour faire face à la crise migratoire en 2015, par la France après les attentats de novembre 2015, ou encore en 2020 par plusieurs pays pour faire face à la crise sanitaire due à la Covid-19.

462. Dans la même logique, la convention Europol de 1995 crée une unité de coopération policière pour lutter contre les formes graves de criminalité transfrontalière. Europol facilite les coopérations multilatérales entre les polices nationales, en constituant et analysant des bases de données et en faisant appel à des officiers de liaison mis à disposition par les États.

463. Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés et Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés.

C'est l'objet de la Convention de Dublin⁴⁶⁴ signée par les Douze en 1990 : il ne s'agit pas d'uniformiser les procédures nationales en matière d'octroi du statut de réfugié, mais simplement de tirer les conséquences de la suppression des frontières afin, d'une part, de garantir que toute demande d'asile présentée sera examinée, et, d'autre part, de fixer les règles de désignation de l'État responsable de l'examen de cette demande.

Aujourd'hui, l'espace Schengen comprend 29 membres : 25 des 27 États membres de l'Union européenne (Chypre n'y participe pas et l'Irlande bénéficie d'un statut particulier)⁴⁶⁵, et quatre États associés : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

La communautarisation des dispositions relevant du pilier JAI par le traité d'Amsterdam

Au-delà de ces dispositifs intergouvernementaux, la mise en œuvre des accords de Schengen entraîne un débat sur la nécessité de mieux coordonner à l'échelle de la Communauté les dispositions législatives et réglementaires nationales des États membres, souvent très différentes, dans les domaines notamment de l'immigration et de la criminalité organisée. À la suite des préoccupations exprimées par plusieurs gouvernements, le traité de Maastricht institue en 1992 un troisième pilier intitulé « Justice et Affaires intérieures » (JAI). Des domaines d'intérêt commun sont énumérés : politique d'asile, règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union, politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, lutte contre la toxicomanie et la fraude de dimension internationale, coopération judiciaire en matière civile et pénale, coopération douanière et policière. Il est toutefois bien précisé que les États membres conservent la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure. S'agissant de matières très sensibles relevant de la souveraineté nationale, c'est la compétence intergouvernementale qui continue de prédominer.

Ce n'est qu'en 1999, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qu'est créé à l'intérieur de l'Union un « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) qui « communautarise » les matières relevant du pilier JAI, à l'exception de la coopération judiciaire pénale, de la coopération douanière et de la coopération policière. Dix ans après, à la suite du traité de Lisbonne, l'ELSJ est régi par la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Le rôle de proposition de la Commission est reconnu, tout comme la compétence de la Cour de justice sur les décisions prises.

Le développement d'outils opérationnels dans les années 2000

Confrontée à la nécessité de réguler les flux migratoires extérieurs et de prévenir la menace terroriste, l'Union adopte à partir de 2002 le principe d'une gestion

464. Convention de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile du 15 juin 1990.

465. Depuis le 31 mars 2024, la Bulgarie et la Roumanie ont intégré l'espace Schengen. Cette intégration est néanmoins limitée car la libre circulation ne concerne, dans un premier temps, que les contrôles aux frontières aériennes et maritimes internes de l'UE.

intégrée des frontières qui se met en place progressivement⁴⁶⁶. **L'agence Frontex est créée à cette fin en 2004**⁴⁶⁷. En 2007, une force d'intervention légère est mise en place pour permettre à Frontex de mobiliser des garde-frontières dans le cas où un pays est confronté à une pression migratoire exceptionnelle⁴⁶⁸. Les interventions de Frontex suscitent un débat sur les risques d'atteinte aux droits de l'Homme, relayé par les ONG et le Parlement européen⁴⁶⁹.

L'Union développe également une politique extérieure de gestion des flux migratoires en passant des accords avec les pays tiers, comprenant notamment des clauses de réadmission. La lutte contre les formes les plus graves de criminalité et le terrorisme transnational, qui s'intensifie après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, conduit à mettre en place des instruments de coopération judiciaire. Ainsi, la création d'Eurojust en 2002 a pour objet de renforcer l'entraide judiciaire entre les États⁴⁷⁰. L'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen⁴⁷¹ s'inscrit dans la même dynamique ainsi que la désignation d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme⁴⁷².

La mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration se heurte à un véritable parcours d'obstacles juridiques et politiques. Si ces matières relèvent du droit communautaire depuis le traité d'Amsterdam, les agendas politiques restent déterminants dans un domaine aussi sensible pour les opinions publiques et les États qui détiennent l'essentiel des moyens d'intervention ne sont pas prêts à s'en dessaisir. Si la Commission a un rôle de proposition, d'impulsion et de suivi, c'est donc bien le Conseil qui est décisionnaire. Et dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement se montre vigilant sur la défense des droits fondamentaux garantis par la Charte et la jurisprudence de la CJUE. Dans ce contexte institutionnel, l'Europe est contrainte d'avancer par compromis successifs et de remettre sans cesse son ouvrage sur le métier pour s'adapter aux chocs externes.

Les difficultés rencontrées pour définir un cadre juridique cohérent pour la constitution de bases de données à l'échelle européenne en sont l'illustration. Il a fallu plus de quinze ans pour rendre effectif le système d'information Schengen deuxième génération, devenu opérationnel en avril 2013. La mise en place de la base de données Eurodac⁴⁷³ visant à recueillir les empreintes des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union s'est heurtée à des difficultés semblables.

466. L'objectif figure déjà dans les conclusions du programme de Tampere (1999-2004) et sera poursuivi par les programmes de La Haye (2005-2010) et de Stockholm (2010-2014).

467. Règlement CE n° 2007/2004.

468. Ce dispositif a été utilisé pour la première fois à la demande de la Grèce de novembre 2010 à mars 2011.

469. *Résolution sur l'évaluation et le développement futur de l'agence Frontex*, Parlement européen, décembre 2008.

470. TUE, Article 85 « La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol ».

471. Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002.

472. Décision du Conseil européen de mars 2004.

473. Règlement n° 2725/2000.

L'Europe face à la crise migratoire

En 2015, les bouleversements géostratégiques qui affectent le Maghreb et le Moyen Orient à la suite du « printemps arabe », en provoquant des flux migratoires de grande ampleur⁴⁷⁴, ont toutefois révélé la fragilité des « acquis Schengen » et mis à mal la confiance et la solidarité entre les États membres. Alors que l'Italie et la Grèce sont en première ligne pour accueillir les populations arrivant par la Méditerranée, les États du groupe de Visegrad⁴⁷⁵ rejettent le principe de tout quota obligatoire pour l'accueil des réfugiés. Cette spirale de la défiance conduit en 2015 au rétablissement des contrôles aux frontières nationales dans 9 des 26 pays de l'espace Schengen (dont la France). En 2016, Frontex devient l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ; ses effectifs sont renforcés et ses missions élargies.

*« Parallèlement, les naufrages en mer se succèdent : après un pic en 2015, plus de 3 000 migrants auraient de nouveau péri ou disparu en Méditerranée en 2023, selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ce sont ainsi plus de 40 000 migrants qui ont été portés disparus depuis 2014 après avoir tenté la traversée, selon l'Organisation internationale pour les migrations. »*⁴⁷⁶

En 2023, 1,14 million de demandes d'asile ont été effectuées dans l'Union européenne et 385 000 personnes seraient entrées irrégulièrement dans l'UE la même année selon Frontex⁴⁷⁷.

Le Pacte européen migration et asile

Proposé en septembre 2020 par la Commission européenne, le Pacte européen migration et asile a été récemment adopté par le Parlement européen et le Conseil européen. Il poursuit plusieurs objectifs. D'abord, la mise en place d'un **dispositif de filtrage** aux frontières de l'Union (examen dans un délai de sept jours des demandes d'asile, renforcement des collectes de données sur la base Eurodac). Ensuite, la mise en place (en remplacement du règlement Dublin III) d'un « *mécanisme de la solidarité* » entre États en cas de « pression migratoire » constatée dans un ou plusieurs États membres ; les États membres auront le choix entre deux options : accueillir une partie des demandeurs d'asile (avec le soutien financier de l'Union) ou bien aider l'État « *sous pression* » à travers un soutien financier, la construction de centres d'accueil ou encore l'aide au retour. Enfin, un **effort d'harmonisation des règles applicables à la politique migratoire et à l'asile**, ainsi que des règles pour gérer les situations de crise.

Comme l'ont montré les dernières élections européennes, le **débat sur l'immigration demeure très sensible, en France et dans l'Union**.

Le développement de la construction européenne depuis 1950 n'a cessé d'interroger la portée de la souveraineté des États qui y participent. S'il est vrai que la place réservée à la souveraineté des États irrigue de façon continue les débats relatifs à

474. [Plus d'1,8 million de migrants](#) auraient rejoint l'Europe en 2015.

475. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

476. [Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile ? - Touteurope.eu.](#)

477. Frontex, [Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016](#), 26 janvier 2024.

l'intégration européenne, il n'en demeure pas moins que les États ont librement consenti à limiter ou transférer certaines de leurs compétences à l'Union européenne.

1.3.2.2. Des limitations et transferts de compétences librement consentis

En faisant le choix d'un exercice en commun de la souveraineté, les États membres de l'Union européenne ont admis les conséquences juridiques qu'emporte ce consentement.

a) Les États ont fait le choix d'un exercice en commun de la souveraineté

Rythmé par une succession de traités, le processus d'intégration européenne résulte de la **volonté des États membres de l'Union, maîtres de ces traités, d'exercer en commun leur souveraineté en vertu du principe d'attribution des compétences** que, suivant ce que prévoient les traités, l'Union peut exercer seule (compétences exclusives), conjointement avec les États membres (compétences partagées) ou simplement au soutien de l'action des États membres (compétences d'appui). Toute compétence qui n'est pas expressément attribuée à l'Union demeure entièrement entre les mains des États membres.

■ Des compétences exercées en commun en vertu d'un principe d'attribution

Les Communautés européennes et aujourd'hui l'Union européenne procèdent uniquement des traités conclus entre leurs États membres. Que les traités successifs (cf. encadré n° 5 ci-après) aient été approuvés par la voie parlementaire (dans la majorité des cas) ou directement par celle du référendum (en France avec le traité de Maastricht ou en Irlande pour la quasi-totalité des traités), c'est bien de façon libre et souveraine que chacun des États membres a consenti à limiter ou transférer certaines de ses compétences à l'Union européenne. Cette autolimitation ne saurait donc être regardée, **vue sous l'angle du droit international**, comme un abandon de souveraineté mais plutôt comme un **choix assumé d'exercer certaines compétences en commun**. L'adoption de traités commerciaux mixtes avec des pays tiers (à l'instar du CETA – cf. *infra* 2.1.1.2) en donne une illustration, la Commission et les États membres se partageant la négociation en fonction de leurs compétences respectives.

À la différence des États, l'Union n'est pas omni-compétente et ne peut agir que dans les domaines où les États lui ont attribué des compétences. L'« *exercice collectif* »⁴⁷⁸ de ces compétences auquel ont consenti les États membres repose en effet sur un **principe d'attribution de compétences** à l'Union européenne – principe qui figure d'ailleurs à l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne (TUE) selon lequel « *les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne [...] à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs.* » Ainsi, « *[e]n vertu [de ce] principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* » (article 5-2 du TUE). Il s'ensuit que « *[t]oute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.* »

478. F. Chaltiel, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, éd. LGDJ, 2000.

(articles 4-1 et 5-2 du TUE) et que l'Union doit « *veiller[r]* à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences » (article 7 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). La Cour de justice contrôle à cet égard, pour autant qu'elle soit valablement saisie à cet effet, que l'Union n'agit pas en dehors du cadre de ses attributions. Le choix de la base légale des actes de droit dérivé lui donne une occasion fréquente d'opérer cet examen. Ainsi a-t-elle par exemple annulé en 1991 la directive sur les déchets de dioxyde de titane au motif qu'elle recourait à une double base juridique, l'une prévoyant l'application de la procédure de coopération, l'autre prescrivant le recours à l'unanimité au sein du Conseil (CJCE, Commission / Conseil, C-300/89 du 11 juin 1991). Pour prendre un exemple plus récent, elle est actuellement saisie de plusieurs recours en annulation et questions préjudicielles relatifs au caractère adéquat de la base légale utilisée pour adopter le règlement du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, en tant qu'il prévoit la perception de deux contributions sur les entreprises du secteur de l'énergie (article 122 du TFUE – base utilisée pour échapper à la règle de l'unanimité en matière fiscale).

Cette logique d'attribution oblige « l'Union et les États membres [à] se respecter[r] et s'assiste[r] mutuellement » (article 4-3 du TUE) : « *[l]'Union [...]* respecte les fonctions essentielles de l'État » (article 4-2 du TUE) et « *[l]es États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.* » (article 4-3 du TUE). À contrario, la Cour de justice relève que « *[les] manquement[s] aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la communauté affecte[nt] jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire* » ([arrêt du 7 février 1973, Commission c. Italie, 39/72](#), § 25).

Vue du droit interne, cette « *européanisation des compétences étatiques [...]* se manifeste sous deux formes »⁴⁷⁹ : d'abord, par des « **transferts de compétences** », que l'on peut regarder comme des « *retranchement[s]* » à l'exercice en interne de la souveraineté – cette expression de « transferts de compétences » (utilisée pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans sa décision *Maastricht I*) étant au demeurant « *plus adaptée que la formule « limitations de souveraineté » qu'il utilisait dans sa jurisprudence antérieure [DC n° 76-71 du 30 décembre 1976]* ». « **Mais [...] il arrive [aussi] que les compétences étatiques se trouvent – et la chose est rarement dite – augmentées par l'effet de [leur] européanisation.** » C'est le cas des dispositions insérées dans la Constitution en 1992⁴⁸⁰

479. A. Levade, « La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n° 2, 2015, pp. 287-306. Les citations suivantes sont tirées du même article.

480. Article 88-4 : « *Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. / Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. / Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes* ».

et en 2007⁴⁸¹ pour prendre en compte les compétences reconnues aux Parlements nationaux par les traités de Maastricht et de Lisbonne. « Dans une certaine mesure et bien que les traités ne l'aient nullement imposée, la consécration constitutionnelle d'une « Commission chargée des affaires européennes » « au sein de chaque assemblée parlementaire » peut être considérée comme une autre manifestation de l'incidence de la construction européenne sur les compétences étatiques quand bien même le constituant en aurait, de son propre chef, pris l'initiative. »

L'article 88-1 de la Constitution française consacre la participation de la République « à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. » L'expression « en commun » renvoie en l'occurrence « à des réalités différentes [selon le degré d'intégration poursuivi par les traités pour chaque compétence] : totalement européanisé [...] lorsque la compétence est exclusive pour l'Union, l'exercice de la compétence n'est européanisé que sous condition de subsidiarité pour les compétences partagées et seulement inter-étatisé dans les domaines d'appui, de coordination et de complément »⁴⁸².

Encadré n° 5

Finalité et portée des traités successifs depuis 1992 : des Communautés européennes à l'Union européenne

En 1992, le traité de Maastricht (dit traité sur l'Union européenne - TUE) a marqué une étape importante dans la construction européenne. Allant au-delà de l'objectif économique initial (un marché commun), il a ouvert la voie à un processus d'intégration politique, que vont conforter les traités successifs d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne.

Principales caractéristiques du traité de Maastricht

Le traité de Maastricht a considérablement modifié la structure, le périmètre, les institutions et le processus décisionnel communautaire. C'est lui qui a

481. Article 88-6 : « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. / Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. / À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. » Article 88-7 : « Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

482. A. Levade, *op. cit.*

engagé la transition des Communautés européennes existantes (la [CEE](#), la [CECA](#) et la [Communauté européenne de l'énergie atomique - Euratom](#)) vers une **Union européenne reposant sur trois « piliers »** : un premier pilier réunissant les compétences des communautés précitées régies par la « méthode communautaire » et élargies à l'Union économique et monétaire et à l'instauration de six politiques communautaires (les [réseaux transeuropéens](#) (RTE), la [politique industrielle](#), la [protection du consommateur](#), l'[éducation](#) et la [formation professionnelle](#), la [jeunesse](#) et la [culture](#)) et deux nouveaux domaines de coopération, fonctionnant selon un [processus décisionnel inter-gouvernemental](#) : la [politique étrangère et de sécurité commune](#) (2^e pilier) et la [coopération policière et judiciaire en matière pénale](#) (3^e pilier).

Le traité de Maastricht a également introduit plusieurs éléments de renforcement de la légitimité démocratique des institutions : il a accru le rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel, introduit la procédure de codécision (dénommée aujourd'hui [procédure législative ordinaire](#)), reconnu le rôle des [partis politiques européens](#), aligné le mandat de la [Commission européenne](#) sur celui du Parlement (cinq ans), développé le recours à la majorité qualifiée au [Conseil](#) et créé le [Comité des régions](#), composé de représentants des autorités régionales et jouant un rôle consultatif. On lui doit également l'introduction **des principes de subsidiarité et de proportionnalité** et la création d'une [citoyenneté européenne](#) en complément des citoyennetés nationales.

La portée des traités postérieurs

Le [traité d'Amsterdam](#) (signé en 1997, entré en vigueur en 1999) a permis l'accroissement des compétences de l'UE avec la création d'une politique communautaire de l'emploi, la communautarisation d'une partie des matières qui relevaient auparavant de la coopération intergouvernementale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, l'introduction de mesures destinées à rapprocher l'UE de ses citoyens, la possibilité d'une coopération plus étroite entre certains pays de l'UE ([coopération renforcée](#)). Il a également étendu la [procédure de codécision](#) ainsi que le [vote à la majorité qualifiée](#), et a opéré une simplification et une renumérotation des articles des traités.

Le **traité de Nice** (signé en 2001, entré en vigueur en 2003) a essentiellement abordé les problèmes institutionnels liés à l'élargissement, qui n'étaient pas résolus en 1997 : la composition de la Commission, la pondération des votes au Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée à d'autres domaines. Il a simplifié le recours à la procédure de coopération renforcée. Il a par ailleurs procédé à une réforme de la cour de justice pour lui permettre de mieux fonctionner dans une Union élargie.

Le [traité de Lisbonne](#) (signé en 2007, entré en vigueur en 2009)⁴⁸³ a mis fin à l'ancienne architecture à trois piliers de l'UE et a explicité la répartition des [compétences](#) entre l'UE et les pays de l'UE. Surtout, il a modifié le cadre institutionnel en passant de la majorité qualifiée à la double majorité au Conseil,

483. Il modifie deux traités : le Traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

en généralisant la codécision, en formalisant le Conseil européen désormais doté d'un président désigné pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, en renforçant le rôle du président de la Commission, en créant le poste de Haut-Représentant/Vice-président de la Commission européenne, en introduisant un dispositif d'initiative citoyenne, en mettant en place un comité de sages pour la nomination des juges à la Cour de Justice de l'Union européenne. Enfin, il a consacré la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice en 2000.

Source : [EUR-Lex](#)

■ La répartition des compétences

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit de manière limitative les domaines dans lesquels l'Union a compétence pour agir et « *détermine [...] les modalités d'exercice de ses compétences* » (article 1^{er}).

L'article 2 du TFUE distingue **trois catégories de compétences**⁴⁸⁴, selon le degré d'intervention poursuivi pour chacune par le traité, à savoir :

- les **compétences exclusives**, c'est-à-dire les domaines dans lesquels « *seule l'UE peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union* » (article 2-1 du TFUE). **Cinq domaines** relèvent, en vertu des traités eux-mêmes, du champ de compétences exclusives : l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche et la politique commerciale commune (article 3 du TFUE) ;
- les **compétences partagées**, c'est-à-dire les domaines dans lesquels « l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants [...] ». **Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne [ou lorsqu'elle] a décidé de cesser d'exercer la sienne** » (article 2-2 du TFUE). L'article 4-2 du TFUE identifie **onze domaines** régis par ce principe : le marché intérieur, la politique sociale (pour certains aspects), la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice et les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique (sauf la protection et l'amélioration de la santé humaine), auxquels s'ajoutent deux autres dans lesquels l'intervention de l'Union ne saurait « *empêcher les États membres d'exercer la leur* » (article 4-3 du TFUE) : les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, et ceux de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. **La liste des compétences partagées n'est cependant pas fermée** : en effet, « *[l']Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève*

484. J.-L. Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, éd. Gualino-Lextenso, décembre 2008.

ni de la catégorie des compétences exclusives, ni des domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément » (article 4-1 du TFUE) ;

- les **compétences d'appui**, c'est-à-dire les champs dans lesquels l'Union peut « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » (article 6-1 du TFUE), « *sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines* » (article 2-5 du TFUE). Sept domaines de compétences relèvent de cette catégorie, « *dans leur finalité européenne* » : la protection et l'amélioration de la santé humaine ; l'industrie ; la culture ; le tourisme ; l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ; la protection civile et la coopération administrative. Dans ces champs d'activités, « *les actes juridiquement contraignants adoptés [par l'Union ne sauraient, en tout état de cause,] comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* » (article 2-5 du TFUE).

Le TFUE mentionne également trois autres politiques : la politique étrangère et de sécurité, que l'Union est chargée de « *définir et mettre en œuvre, y compris la définition progressive d'une politique de défense* » (article 2-4 du TFUE) ; les politiques économiques que « *les États membres coordonnent [...] au sein de l'Union* » ; les politiques de l'emploi et les politiques sociales des États membres pour lesquelles « *l'Union prend des mesures [et des initiatives] de coordination* » (article 5 du TFUE).

Enfin, deux principes régissent l'exercice des compétences par l'Union européenne depuis 1992 :

- **Le principe de subsidiarité**, selon lequel « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » (article 5-3 du TUE) ;

- **Le principe de proportionnalité**, selon lequel « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* » (article 5-4 du TUE).

Au-delà de la délimitation de ces catégories et domaines de compétences, qui peut conduire à lire la souveraineté des États comme une réserve ou un « *faisceau de compétences* »⁴⁸⁵, la capacité de ces derniers à peser sur l'exercice des compétences ainsi transférées dépend surtout de la procédure législative applicable, et notamment des modalités de vote au sein du Conseil⁴⁸⁶ (voir encadré n° 6 ci-après). C'est elle qui conditionne en effet la portée des transferts de compétences et des « *retranchement[s]* » opérés (pour reprendre la formule d'Anne Levade) sur l'exercice des souverainetés nationales.

485. H. Gaudin, « Souveraineté partagée et faisceau de compétences », in F.-V. Guiot dir., *La souveraineté européenne*, op. cit., p. 155 ; A. Hamann, « Sur un sentiment de souveraineté », op. cit., p. 190.

486. Voir à ce titre la décision *Crotty v. An Taoiseach* du 12 février 1987 de la Cour suprême d'Irlande sur l'Acte unique européen (qui étendait le champ de la majorité qualifiée) : « *Sovereignty in this context is the unfettered right to decide : to say yes or no. In regard to proposals coming before the Council which the State might oppose, unanimity is a valuable shield. On the other hand, in proposals which the State might support, qualified or simple majority is of significant assistance.* »

Encadré n° 6

Un processus décisionnel qui varie selon les compétences

Le Traité sur l'Union prévoit trois types de procédures législatives

La grande majorité - environ 80 % - des mesures européennes sont prises selon la **procédure législative ordinaire** (anciennement « codécision », article 294 du TUE), qui confère le même poids au Parlement européen et au Conseil de l'UE en tant que co-législateurs. Cette procédure s'applique désormais à presque toutes les politiques européennes, à l'exception de certaines mesures de la PAC et de la politique commerciale. Dans ce cadre, la Commission européenne dispose du monopole de l'initiative ; elle seule peut présenter des propositions d'actes. Le Parlement européen amende et adopte la proposition législative et peut bloquer l'adoption d'un texte auquel il est opposé. Le Conseil vote les projets de texte à la majorité qualifiée.

Les quelques domaines échappant à la procédure législative ordinaire sont régis par des **procédures législatives spéciales**. Dans certains cas, le Conseil légifère seul. Le rôle du Parlement est alors limité à un *rôle consultatif* (il donne un avis non contraignant, en matière fiscale par exemple) ou à un *rôle d'approbation* (avis conforme ; il approuve ou désapprouve le texte qui lui est soumis sans pouvoir le modifier par des amendements, comme pour la conclusion d'accords internationaux par exemple). À l'inverse, le Parlement légifère seul (après avis ou approbation de la Commission et approbation du Conseil) dans trois domaines liés au statut des députés européens, au règlement intérieur du Parlement et au statut du médiateur européen.

En matière de PESC, le processus de décision reste largement intergouvernemental et le vote à l'unanimité est le mode quasi-exclusif de décision. En pratique, les décisions sont prises par consensus et les votes sont exceptionnels. C'est le Conseil européen qui détermine les objectifs stratégiques de l'UE, et le droit d'initiative revient aux États membres et au Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Parlement européen est, quant à lui, informé, parfois consulté, sur les choix fondamentaux.

Les modalités de vote au Conseil varient selon le domaine concerné

Le Conseil de l'UE adopte ses décisions dans la majorité des cas à la **majorité qualifiée**, plus ponctuellement à la **majorité simple**, et à l'**unanimité** dans les domaines les plus sensibles.

- ***Majorité qualifiée***

Le vote à la majorité qualifiée est le mode de vote le plus largement utilisé au sein du Conseil. Il est utilisé lorsque le Conseil prend des décisions dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La majorité qualifiée est atteinte si deux conditions sont remplies : **55 % des États membres** (soit 15 sur 27) représentant au moins **65 % de la population totale de l'UE**⁴⁸⁷ doivent avoir exprimé un vote

487. À ce sujet, Eurostat publie annuellement un tableau statistique des populations des États membres de l'UE : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND_custom_7127262/default/table.

favorable. Si le seuil de **minorité de blocage de quatre membres** du Conseil n'est pas atteint, la majorité qualifiée est réputée acquise.

Lorsque le Conseil vote sur une proposition n'émanant pas de la Commission ou du Haut représentant, la proposition est réputée adoptée si la « **majorité qualifiée renforcée** » est atteinte. Cette dernière est acquise si deux conditions sont remplies : au moins **72 % des États membres** (c'est-à-dire au moins 20 sur 27) représentant au moins **65 % de la population de l'UE** doivent avoir exprimé un vote favorable.

Dans les votes à la majorité qualifiée, les abstentions comptent comme un vote négatif. Tout État membre peut choisir de s'abstenir à tout moment.

- *Majorité simple*

La majorité simple est atteinte si au moins 14 membres du Conseil expriment un vote favorable. Le Conseil adopte une décision à la majorité simple pour statuer sur des questions de procédure (telles que l'adoption de son règlement intérieur et l'organisation de son Secrétariat général, ou l'adoption des règles régissant les comités prévus par les traités), pour inviter la Commission à réaliser des études ou présenter des propositions et, dans les cas où le mode de votation n'a pas été défini dans le traité (en pratique, aucun !).

- *Unanimité*

Le Conseil doit voter à l'unanimité sur un certain nombre de **domaines définis par les traités**, à savoir la PESC (à l'exception de certains cas clairement définis qui requièrent la majorité qualifiée, comme par exemple la nomination d'un représentant spécial), la citoyenneté (octroi de nouveaux droits aux citoyens de l'UE), l'adhésion à l'Union européenne, l'harmonisation des législations nationales relatives à la fiscalité, le financement de l'Union (ressources propres, cadre financier pluriannuel), certaines dispositions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (procureur européen, droit de la famille, coopération policière opérationnelle, etc.), et l'harmonisation des législations nationales dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale.

Dès lors qu'ils ont fait le choix d'exercer en commun leur souveraineté et de transférer à l'Union certaines de leurs compétences, les États membres se doivent de respecter le cadre juridique applicable à tous. Il en va en effet du **respect de l'égalité entre les États**, garanti par le droit international, et plus particulièrement de « *l'égalité des États membres devant les traités* », consacrée par l'article 4-2 du TUE. Cette égalité à l'égard du droit de l'Union est garantie effectivement par le contrôle de la Cour de justice.

b) Un consentement qui emporte plusieurs conséquences

Plusieurs principes gouvernent l'ordre juridique européen « *au profit duquel les États ont limité [...] leurs droits souverains* », d'abord « *dans des domaines restreints* » comme l'a relevé la Cour de Justice dans son arrêt fondateur [Van Gend en Loos du 5 février 1963](#), puis « *dans des domaines de plus en plus étendus* » dans son [avis 2/13 \(Adhésion de l'Union à la CEDH\) du 18 décembre 2014](#) (§ 157).

La première conséquence de ce « transfert de droits souverains » est de donner un effet direct au droit de l'Union « *non seulement [auprès des] États membres mais également [auprès de] leurs ressortissants* ». Dans l'arrêt *Van Gend en Loos*, la Cour énonce que le droit primaire européen engendre non seulement des obligations pour les États membres de l'Union mais également, à certaines conditions, des droits pour les particuliers, qui peuvent invoquer directement des normes européennes devant les juridictions nationales et européennes. Dans ce même arrêt, la Cour indique que le droit primaire est d'effet direct à condition que les droits ou obligations qu'il emporte concernant les particuliers, soient précis, clairs, inconditionnels, et n'appellent pas de mesures complémentaires au niveau national ou européen. L'effet direct peut revêtir deux aspects : l'effet direct vertical joue dans les relations entre les particuliers et les États, tandis que l'effet direct horizontal joue dans les relations entre les particuliers. Le principe d'effet direct s'applique également aux actes issus du droit dérivé, c'est-à-dire aux actes adoptés par les institutions de l'UE, mais sa portée dépend alors du type d'acte concerné. Si les règlements sont toujours d'effet direct (en vertu de l'article 288 du TFUE ; voir aussi [l'arrêt du 14 décembre 1971, *Politi*](#)), les directives ne le sont qu'après expiration du délai de transposition et lorsque leurs dispositions sont claires, précises et inconditionnelles ([arrêt du 4 décembre 1974, *Van Duyn contre Home Office*](#)). Pour ces dernières, l'effet direct ne peut être que vertical : les directives s'imposent aux États membres mais ne peuvent être invoquées par les États membres contre un particulier ([arrêt du 5 avril 1979, *Ministère public contre Tullio Ratti*](#)) (pas d'effet direct « vertical descendant »), **ni opposé par un particulier à l'encontre d'un autre particulier (effet direct horizontal)**.

La deuxième conséquence des transferts de compétences consentis à l'Union est de justifier la primauté du droit européen. Ce principe de primauté a été consacré par le célèbre [arrêt *Costa contre Enel* du 15 juillet 1964](#) selon lequel « *[l]e transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire entraîne [...] une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir aucun acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté* ». Il appartient donc aux États membres de respecter le droit issu des institutions européennes. Ainsi, si une règle nationale est contraire à une disposition du droit de l'Union, les autorités des États membres doivent faire prévaloir la disposition européenne, sous réserve toutefois que cette dernière soit d'effet direct ([arrêt de Grande Chambre du 24 juin 2019, *Popławski II*](#), § 68). Pour la Cour, la primauté du droit européen sur les droits nationaux est absolue : tous les actes européens ayant une force obligatoire en bénéficient, qu'ils soient issus du droit primaire ou du [droit dérivé](#), et tous les actes nationaux y sont soumis, quelle que soit leur nature, y compris constitutionnelle ([arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*](#)). Si le principe de primauté ne figure pas explicitement dans les traités, il a néanmoins donné lieu à une déclaration annexée au Traité de Lisbonne en 2007 – la déclaration n° 17⁴⁸⁸. Enfin, par un [arrêt de Grande](#)

488. « 17. Déclaration relative à la primauté. / La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence ».

[Chambre du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion](#), § 249⁴⁸⁹, la Cour a jugé que le respect du principe de primauté permet d'assurer l'égalité des États membres devant le droit de l'Union.

Enfin, il appartient aux États membres de respecter le « **cadre constitutionnel [...]** propre [à l'Union]. « Relèvent de ce cadre les **valeurs fondatrices énoncées à l'article 2 TUE**, aux termes duquel l'Union « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme », les principes généraux du droit de l'Union, les dispositions de la Charte, ainsi que les dispositions des traités UE et FUE, lesquelles comportent, notamment, les règles d'attribution et de répartition des compétences, les règles de fonctionnement des institutions de l'Union et du système juridictionnel de celle-ci, ainsi que les règles fondamentales dans des domaines spécifiques, structurées de manière à contribuer à la réalisation du processus d'intégration rappelé à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, TUE » ([avis 1/17 du 30 avril 2019, CETA](#), § 110). À titre d'illustration, la Cour de Justice a récemment rejeté, sur le fondement des valeurs fondatrices de l'Union, les recours de la Hongrie et de la Pologne contre le mécanisme de conditionnalité subordonnant le bénéfice de financements issus du budget de l'Union au respect par les États membres des principes de l'État de droit⁴⁹⁰. « Ces valeurs définissent [selon elle] l'identité même de l'Union en tant qu'**ordre juridique commun** » (§ 127 des arrêts concernés).

489. « Il convient d'ajouter que l'article 4, paragraphe 2, TUE prévoit que l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités. Or, l'Union ne saurait respecter une telle égalité que si les États membres sont, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, dans l'impossibilité de faire prévaloir, contre l'ordre juridique de l'Union, une mesure unilatérale, quelle qu'elle soit ».

490. [CJUE, 16 février 2022, Hongrie / Parlement et Conseil, C-156/21](#); [Pologne / Parlement et Conseil, C-157/21](#), § 124 à 128 : « 124. [...] aux termes de l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur des valeurs, dont l'État de droit, qui sont communes aux États membres et que, conformément à l'article 49 TUE [...] ; 125. [...] lorsqu'un État candidat devient un État membre, il adhère à une construction juridique qui repose sur la prémisses fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, les valeurs communes que contient l'article 2 TUE, sur lesquelles l'Union est fondée. Cette prémisses relève des caractéristiques spécifiques et essentielles du droit de l'Union, tenant à sa nature propre, qui résultent de l'autonomie dont jouit ledit droit à l'égard des droits des États membres ainsi que du droit international. Elle implique et justifie l'existence de la **confiance mutuelle entre les États membres** dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre [...]. 126. Il en découle que le respect par un État membre des valeurs que contient l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre [...]. 127. Les valeurs que contient l'article 2 TUE ont été identifiées et sont partagées par les États membres. Elles définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun. Ainsi, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre lesdites valeurs. 128. Il en découle que, conformément au principe d'attribution des compétences consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE, ainsi qu'au principe de cohérence des politiques de l'Union prévu à l'article 7 TFUE, la valeur commune à l'Union et aux États membres que constitue l'État de droit, laquelle relève des fondements mêmes de l'Union et de son ordre juridique, est susceptible de fonder un mécanisme de conditionnalité [...] ».

1.3.2.3. L'Union européenne, un système juridique sui generis

Près de soixante-quinze ans après la Déclaration Schuman, le processus d'intégration européenne a conduit à la mise en place d'un ordre juridique inédit : les États membres y pratiquent l'exercice d'une « souveraineté interdépendante » et l'Union européenne n'est aujourd'hui comparable à aucun autre système juridique dans le monde.

a) Les États membres de l'Union européen : des États souverains et interdépendants

Quels sont les effets de l'intégration européenne sur les États, et en particulier sur leur souveraineté ?

Tout d'abord, il n'est pas contestable que les États membres de l'Union européenne demeurent les « maîtres des traités » (qui ne peuvent être modifiés sans leur accord unanime), qu'ils sont à ce titre les seuls détenteurs de la « compétence de la compétence » et qu'ils disposent d'un droit de retrait qu'ils peuvent exercer de manière unilatérale (comme le stipule expressément l'article 50 du TUE issu du traité de Lisbonne). C'est en exerçant leur souveraineté qu'ils ont établi l'Union européenne et qu'ils lui ont attribué des compétences. Sur le plan juridique, *« l'Union [ne saurait être] regardée comme une entité souveraine. Ce qui est souveraineté dans le chef des États s'est transformé, dans le chef de l'Union, en simple compétence. L'Union n'est pas souveraine, elle a des compétences. »*⁴⁹¹

Il est vrai que plusieurs objections sont formulées contre cette approche juridique de la souveraineté.

Une première *« réside dans l'existence, dans les traités, de clauses de révision simplifiées – dont l'une a d'ailleurs permis de mettre en place le [Mécanisme européen de stabilité en 2011]⁴⁹² – cf. infra* sans ratification de la part des États membres – qui laissent planer un doute sur la localisation du détenteur de la souveraineté. »⁴⁹³. Toutefois, ces clauses, qui sont diverses, d'une part ont été, par définition, consenties par les États membres et, d'autre part, ont une portée limitée (la plupart se bornent à permettre, dans certains domaines, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans le vote au Conseil et, en tout état de cause, aucune de ces clauses ne permet une extension des compétences de l'Union) ; surtout, leur activation suppose toujours

491. J.-C. Bonichot, « L'Union européenne : une souveraineté qui ne dit pas son nom ? » dans Conseil d'État, *L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Actes du colloque organisé par le Conseil d'État et la Cour de cassation le 10 avril 2015*, La Documentation française, p. 117.

492. Le Conseil européen s'est en effet fondé sur la clause de révision simplifiée figurant à l'article 48-6 du TUE pour modifier l'article 136 du TFUE relatif aux États ayant adopté l'euro (voir l'annexe I des [conclusions du Conseil européen des 16-17 décembre 2010](#)). C'est donc par une [décision du Conseil européen n° 2011/199/UE du 25 janvier 2011](#) qu'a été introduite dans l'article 136 du TFUE une base juridique ayant permis l'adoption, le 2 février 2012, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, établissant le MES. Cette décision et le traité ont été déférés à la Cour de justice qui les a avalisés dans un [arrêt d'assemblée plénière du 27 novembre 2012, Pringle](#).

493. G. Marti, « Ce que l'Union européenne fait à l'État. Recherches sur l'incidence de l'appartenance à l'Union européenne sur les États-nations », *op. cit.* La citation suivante est tirée du même article.

l'accord unanime des États membres voire la ratification par tous les parlements nationaux (ou, au minimum, un droit de veto d'un parlement national).

Une deuxième objection « *entend relativiser la position internationaliste classique selon laquelle toute convention comporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État sans qu'il en résulte pour autant un abandon de sa souveraineté, cette « autolimitation » étant l'expression même de sa qualité [arrêt Vapeur Wimbledon de la CPIJ de 1923], au motif que l'ampleur quantitative et qualitative des domaines de compétences transférées à l'échelle européenne rendrait la transposition de ce raisonnement à l'Union européenne inopérant.* »

Une troisième objection a trait à l'affirmation d'une forme d'« **autonomisation** »⁴⁹⁴ **de l'ordre juridique européen vis-à-vis des États membres** du fait de la pratique des institutions (et notamment de celle de la Commission européenne et de la CJUE – cf. *infra*), critique qui a d'ailleurs conduit la Cour constitutionnelle allemande à élaborer sa théorie de l'*ultra vires*⁴⁹⁵, c'est-à-dire de la mise en place d'une forme de contrôle d'excès de pouvoir afin de s'assurer du respect par les institutions des compétences que leur ont attribuées les États membres.

Si ces « *débat[s] relatif[s] à l'existence d'un point limite au-delà duquel l'État ne pourrait pas transférer ses compétences sans perdre également sa souveraineté au sens formel* »⁴⁹⁶ restent vifs, certains auteurs considèrent qu'il faut concevoir une **approche alternative de la souveraineté**, conçue - non plus de façon solitaire mais comme une « **souveraineté solidaire** » pour reprendre la formule de Mireille Delmas-Marty⁴⁹⁷ : « *le transfert de compétences des États à l'Union européenne n'aboutit pas à les priver de tout pouvoir de décision [mais les conduit à] participer à la prise de décision à l'échelle supranationale par le biais des institutions représentant la légitimité interétatique, au premier plan desquelles le Conseil des ministres et le Conseil européen.* » Ainsi, loin de priver les États de leur souveraineté, l'exercice en commun des compétences transférées serait-il même, pour certains⁴⁹⁸, le moyen d'en garantir l'effectivité dans un monde globalisé où les défis dépassent le seul périmètre des frontières étatiques (transition écologique, questions de sécurité, protection des données et régulation de l'information, ...). Il « *pourrait [même] constituer le nouveau mode d'existence de la souveraineté, [en] permettant à l'État pour ainsi dire de « regagne[r] en contrôle ce qu'il perd en titre de propriété* »⁴⁹⁹. »⁵⁰⁰ À travers cette forme de « **souveraineté interdépendante** » évoquée par le professeur Haquet, les États membres de l'Union pourraient ainsi **combinaison le maintien de leur souveraineté formelle avec l'effectivité, voire même le renforcement des compé-**

494. H. Gaudin, « Souveraineté partagée et faisceau de compétences », *op. cit.*, pp. 153-154.

495. C. Langenfeld, « [La jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle allemande relative au droit de l'Union européenne](#) », Titre VII, n° 2, *De l'intégration des ordres juridiques : droit constitutionnel et droit de l'Union européenne*, avril 2019.

496. G. Marty, *op. cit.*

497. M. Delmas-Marty, « Quel droit pour un monde pluriel et instable ? », *Études*, n° 6, 2018, pp. 53-64.

498. La doctrine allemande a construit à ce titre le concept d'« *étaticité ouverte* » qui consiste à penser le maintien de la souveraineté dans un environnement globalisé (voir notamment S. Hobe, « Der Kooperationsoffene Verfassungsstaat », *Der Staat*, n° 37, 1998, pp. 521-546).

499. A.-M. Le Gloannec, « Introduction », in A.-M. Le Gloannec (dir.), *Entre Union et Nations, l'État en Europe*, Presses de Sciences Po, 1998, p. 22.

500. G. Marty, *op. cit.*

tences exercées en commun à l'échelle de l'Union européenne. Il reste que cette nouvelle forme, outre les incertitudes théoriques qu'elle comporte, rencontre des difficultés pratiques dans son exercice (*cf. infra*).

b) L'Union européenne, un ordre juridique incomparable à tout autre dans le monde

De même que la souveraineté des États membres ne répond plus entièrement aux représentations classiques de la souveraineté en droit constitutionnel ou en droit international, la définition juridique de l'Union européenne n'est en aucune manière comparable à des catégories juridiques existantes.

Ayant à l'évidence dépassé le statut d'organisation internationale en raison du processus d'intégration continue dans lequel elle est engagée, **l'Union européenne n'est pas un État du point de vue du droit international**⁵⁰¹ - même si elle en a certains attributs classiques (monnaie unique obligatoire en application de l'article 119-2 du TFUE⁵⁰², justice exercée « *en commun* »⁵⁰³ par la Cour de Justice et les juridictions nationales, politique étrangère et de sécurité commune destinée à « *sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité* » en application de l'article 21 du TUE, « *actes législatifs adoptés conformément à la procédure législative* » aux termes de l'article 297 du TFUE).

De même, **ayant franchi le cap de la simple confédération**, dans laquelle la souveraineté appartient exclusivement ou principalement aux entités qui composent l'ensemble, **l'Union européenne ne répond pourtant pas à la définition d'une fédération**, dans laquelle la souveraineté est exclusivement détenue par l'État fédéral⁵⁰⁴. Chaque État membre reste souverain du point de vue du droit international : c'est à eux par exemple qu'appartient le pouvoir de reconnaître d'autres États dans le monde. Quant à l'Union européenne, elle ne dispose pas des attributs déterminant l'existence d'un système fédéral : elle n'a pas la compétence de la compétence et ne dispose pas des moyens ni juridiques ni pratiques pour exercer le monopole de la contrainte légitime sur son territoire. On peut considérer qu'elle se situe au fond dans **un entre-deux** qui illustre « *indéniablement un processus de fédéralisation qui n'est pas achevé* »⁵⁰⁵ et dont on peut même penser que l'état d'inachèvement

501. Ainsi que l'a relevé la Cour de Justice dans son avis précité 2/13 du 18 décembre 2014 sur l'adhésion de l'Union à la Conv. EDH : « 156. [...] l'Union, du point de vue du droit international, ne peut pas, en raison de sa nature même, être considérée comme un État. ».

502. À l'inverse, les États membres n'étant pas encore entrés dans l'Eurozone sont « *dénommés « États membres faisant l'objet d'une dérogation »* » (article 139-1 du TFUE).

503. [Avis du 1/09 du 8 mars 2011](#) sur le règlement des litiges en matière de brevets : « 69. [...] le juge national remplit, en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités [...]. » On relèvera en outre qu'il n'y a pas un peuple européen (voir à ce titre C. Spector, *No Demos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Seuil, 2021) mais une « *Union [...] de peuples européens* » et que le territoire où s'applique le droit de l'Union est celui des États membres (en application des articles 52 du TUE et 355 du TFUE).

504. V. Constantinesco, « Chapitre 5. Europe fédérale ou fédération d'États-nations ? », in Renaud Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 115-149.

505. O. Beaud, « Peut-il y avoir encore un pouvoir souverain ? », in P. Delvolvé (dir.), *Le pouvoir*, PUF, 2022, pp. 117-145.

répond à une volonté assumée de ses fondateurs, c'est-à-dire des États membres et de leurs peuples souverains respectifs. Conscient de ce qu' « *un projet fédéral qui ne respecterait par le poids et l'identité des nations n'aurait aucun avenir en Europe* »⁵⁰⁶, Jacques Delors avait d'ailleurs formulé le concept de « **fédération d'États-Nations** »⁵⁰⁷.

Au vu de ces éléments, on peut considérer dès lors l'Union européenne comme un **système sui generis, une catégorie juridique à elle seule**. C'est l'analyse qu'en a faite le Conseil constitutionnel, dans sa décision [DC n° 2004-505 du 19 novembre 2004](#), cons. 11, en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne « intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ».

Alors que le cadre juridique européen n'a pas connu de modifications juridiques majeures depuis le traité de Lisbonne, il y a quinze ans, les crises récentes (Covid-19, guerre en Ukraine, etc.) et le retour des logiques de blocs au niveau mondial ont vu émerger les notions de « souveraineté européenne » et, même dans certaines circonstances spécifiques, de « souveraineté de l'Union ».

1.3.2.4. À la faveur des crises, les notions de « souveraineté européenne » et de « souveraineté de l'Union » ont émergé récemment

Formulée comme une ambition politique en réponse aux crises de ces dernières années, la notion de « souveraineté européenne », entendue comme la recherche d'une autonomie stratégique renforcée à l'échelle de l'Union, s'est diffusée avec un succès certain. De manière plus circonscrite mais plus juridique, la notion de « souveraineté de l'Union » a également vu le jour, pour réagir de manière solidaire aux pressions exercées contre certains États membres de l'Union par des pays tiers.

a) La « souveraineté européenne » : une notion essentiellement politique qui connaît un succès certain

Précédé de quelques années par la notion d' « autonomie stratégique », le concept de « souveraineté européenne » a été mis en avant par le Président de la République, notamment à l'occasion du discours qu'il a prononcé le 26 septembre 2017 à la Sorbonne. Contesté dans son principe notamment par une large partie de la doctrine, il a toutefois connu une large diffusion auprès des acteurs politiques et de la société civile en France et dans le reste de l'Europe.

506. Notre Europe et J. Delors, *L'Europe tragique et magnifique : Les grands enjeux européens*, Saint-Simon, 2006, p. 79 : « Grâce au mélange qu'elle incarne entre la légitimité des peuples et celles des États, entre unité et diversité, entre dimension politique et territoriale, une fédération d'États nations est le seul modèle politique vers lequel devrait tendre la grande Europe. Et si, pour en arriver là, un groupe d'États pionniers doit un jour lancer le mouvement, il ne faudra y voir rien d'autre qu'une étape intermédiaire ».

507. « Jacques Delors utilis[e] pour la première le concept [...] dans un entretien au journal *Der Spiegel*, [en septembre 1994] dans lequel il déclare notamment : « La structure fédérale est la seule qui pourrait augmenter notre poids vers l'extérieur, sans affaiblir pour autant l'État national et la démocratie à l'intérieur des États. Elle fixe clairement qui est responsable et pour quoi faire ». » cité par [G. Ricard-Nihoul, Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée](#), Éditions Larcier, avril 2012.

■ **L'autonomie stratégique, une capacité à faire des choix et à se doter des moyens nécessaires pour préserver ses intérêts essentiels**

L'autonomie stratégique est un concept qui trouve son origine dans le domaine militaire : il s'agit d'être en mesure d'assurer sa propre défense. Utilisé pour la première fois en France dans le livre blanc sur la défense de 1994⁵⁰⁸ comme synonyme « d'indépendance et de liberté d'action politique » (notamment pour affirmer l'objectif d'une autonomie vis-à-vis de l'OTAN et du partenaire américain, au moins s'agissant de la dissuasion nucléaire), le concept d'autonomie stratégique est progressivement porté au plan européen (depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998⁵⁰⁹ et le Conseil européen de Cologne en 1999⁵¹⁰ jusqu'à la communication de la Commission de 2013⁵¹¹ et au Conseil européen de décembre 2013⁵¹²) tout en y restant essentiellement déclamatoire, du fait notamment de la conviction de nombreux partenaires que leur défense relève en réalité fondamentalement du cadre atlantique. À partir de 2016, avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et l'élection aux États-Unis de Donald Trump, qui ne cache pas sa distance à l'égard de la solidarité atlantique, le concept d'autonomie stratégique européenne prend davantage de contenu, notamment avec l'adoption d'une Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne⁵¹³ qui traduit un début de prise de conscience des Européens quant à la nécessité de se doter des moyens pour davantage assurer leur propre sécurité. En 2021, la notion d'autonomie stratégique reçoit une consécration normative à travers son inscription dans le règlement établissant un Fonds européen de défense⁵¹⁴.

508. M. Long, E. Balladur et F. Léotard, *Livre Blanc sur la Défense*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 49 : « L'avenir de la dissuasion et les modalités de notre autonomie stratégique sont au cœur de [notre] réflexion ».

509. Voir à ce titre la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998), [disponible en ligne](#).

510. Voir à ce titre les Conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, [Annexe 3 relative au renforcement de la Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense](#), § 1 : « 1. Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. À cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. [...] À cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. [...] ».

511. Commission européenne, Communication « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace », COM/2013/0542 final, 24 juillet 2013, p. 3 : « L'Europe doit être capable d'assumer ses responsabilités pour la défense de sa propre sécurité ainsi que de la paix et de la stabilité internationales en général. Elle a pour cela besoin d'un certain degré d'autonomie stratégique : pour être un partenaire fiable et crédible, l'Europe doit être en mesure de décider et d'agir sans dépendre des capacités de tiers ».

512. [Conclusions du Conseil européen du 19 et 20 décembre 2013](#), p. 8, § 16 : « [l']Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (BITDE) plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive pour pouvoir assurer le développement et le soutien de ses capacités de défense, ce qui pourra aussi lui permettre d'accroître son autonomie stratégique et sa capacité à agir avec des partenaires ».

513. « [Vision partagée, action commune une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#) », 28 juin 2016. Les citations précédente et suivantes sont tirées des pages 2, 7 et 38.

514. Règlement (UE) 2021/697 du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092 », Journal officiel de l'Union européenne, 29 avril 2021.

Sous l'effet de la crise sanitaire de 2020, qui souligne, dans un contexte international dégradé, la dépendance des Européens à l'égard de puissances tierces dont la coopération n'est pas garantie, le concept s'élargit au-delà de la défense pour s'étendre à de nouveaux enjeux. En témoigne la communication de la Commission européenne de mars 2020 sur la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, qui confère à cet objectif d'autonomie stratégique une **dimension économique** et une **double finalité** : d'une part, **défensive** afin de réduire la dépendance de l'Union vis-à-vis des pays tiers dans des domaines jugés stratégiques (tels que les « matériaux et technologies critiques », les « produits alimentaires », les « infrastructures », et la « sécurité »)⁵¹⁵, d'autre part, **offensive** afin de « donner la possibilité, à l'industrie européenne, de développer ses propres marchés, produits et services ». En septembre 2020, le président du Conseil européen, Charles Michel, fait de l'autonomie stratégique européenne « l'objectif de notre génération »⁵¹⁶.

Cette autonomie stratégique européenne se définit alors comme une capacité à faire des choix et à se doter des moyens nécessaires pour préserver ses intérêts vitaux. « *L'autonomie, c'est la capacité à décider des grandes orientations de son avenir et à se donner les moyens d'en atteindre les objectifs, sans pour autant renier les possibilités de coopération avec des entités tierces, voire son appartenance éventuelle à un tout qui la dépasse. L'autonomie n'est donc pas la souveraineté intrinsèque, pas non plus l'indépendance pleine et entière qui permet de se passer complètement des autres. C'est seulement la possibilité de faire les choix les plus appropriés pour réaliser la politique que l'on estime la meilleure pour la vie de l'entité géopolitique. Accoler au concept d'autonomie le qualificatif de stratégique, c'est établir une hiérarchie entre les différents domaines qui en sont les parties prenantes. Les domaines qui ont une importance majeure, voire vitale, pour atteindre les objectifs fixés par la politique sont dits « stratégiques ». Disposer de l'autonomie stratégique consiste donc à pouvoir exercer librement ses choix politiques pour atteindre les objectifs que l'on estime absolument essentiels pour la vie et l'équilibre de l'entité* »⁵¹⁷.

Associé par certains États membres⁵¹⁸, notamment l'Espagne et les Pays-Bas⁵¹⁹, à un risque de protectionnisme et de repli sur soi, le **concept d'autonomie stratégique se voit très vite complété par l'adjectif « ouverte »**⁵²⁰. En octobre 2020, le Conseil européen se fixe ainsi pour objectif de « [p]arvenir à une autonomie stratégique tout en préservant une économie ouverte »⁵²¹, c'est-à-dire « des interdépendances

515. [Communication de la Commission, « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », 10 mars 2020, COM\(2020\) 102 final](#), p. 13. Même référence pour la citation suivante.

516. C. Michel, « [L'autonomie stratégique européenne est l'objectif de notre génération](#) », discours au groupe de réflexion Bruegel, Bruxelles, 28 septembre 2020.

517. J. Favin-Lévêque, « Comment définir l'autonomie stratégique européenne ? », *Revue Défense Nationale*, vol. 841, n° 6, 2021, p. 130. Mots soulignés par nos soins.

518. Le "Groupe des Douze" (Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie et Suède). Ces derniers signent en janvier 2021 un document commun (« *Joint non-paper* ») dans lequel ils plaident pour la mise en œuvre de cet objectif d'autonomie stratégique dans le cadre d'une économie ouverte (« *Achieving strategic autonomy while preserving an open economy* »).

519. [FINAL-ES-NL-non-paper-on-strategic-autonomy-17-03.pdf \(euractiv.com\)](#).

520. F. Mauro, *L'autonomie stratégique cet obscur objet du désir*, Analyse n° 13 IRIS, octobre 2021, p. 6.

521. [Conclusions du Conseil européen des 1^{er} et 2 octobre 2020](#), p. 1, § 3.

assumées et une intégration au système international »⁵²². On trouve également cette notion d' « autonomie stratégique ouverte » dans les derniers *Rapports de prospective stratégiques* de la Commission européenne⁵²³, de même que dans le *Plan stratégique 2020-2024* de la direction générale en charge du commerce⁵²⁴, qui affirment « la nécessité de réduire [la] dépendance et de renforcer [la] sécurité d'approvisionnement dans l'ensemble des technologies et chaînes de valeur clé », sans pour autant renier l'engagement de l'Union « en faveur de relations commerciales ouvertes et équitables, qui préservent les avantages d'une économie ouverte et soutiennent ses partenaires du monde entier, afin de mener une forme renouvelée et redynamisée du multilatéralisme dont le monde a besoin ».

Plus symbolique que la notion d'autonomie stratégique (car véhiculant un bagage historique et politique plus ancien), celle de « souveraineté européenne » est apparue dans le paysage politique en 2017.

■ « Une souveraineté européenne » ?

Mise en avant par le président Macron, notamment dans le discours qu'il a prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017⁵²⁵ où il en a donné les clés essentielles (à savoir « la sécurité dans toute ses dimensions », la maîtrise des frontières, une politique extérieure tournée vers l'Afrique et la Méditerranée, la transition écologique, le numérique et la puissance économique et monétaire), la notion de « souveraineté européenne » a connu depuis un succès certain à l'échelle européenne⁵²⁶.

Cette notion nouvelle rencontre rapidement des échos au niveau européen. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'y réfère expressément dans son « discours sur l'état de l'Union » de 2018, titré « *L'heure de la souveraineté européenne* », en la présentant non pas comme se substituant aux souverainetés nationales des États membres mais comme le moyen de les rendre plus fortes⁵²⁷.

522. V. Vicard et P. Wibaux, « VI/ De quoi l'autonomie stratégique ouverte est-elle le nom ? », in CEPII éd., *L'économie mondiale 2023*, La Découverte, 2022, p. 93.

523. Commission européenne, *Rapport de prospective stratégique 2020*, « Tracer la voie vers une Europe plus résiliente », 9 septembre 2020, p. 16.

524. Commission européenne, DG Commerce, « Strategic Plan 2020-2024 », novembre 2020, p. 3.

525. « La seule voie qui assure notre avenir [...] c'est la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique. [...] L'Europe seule peut [...] assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi ? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l'Homme, à la justice est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale l'est tout autant. Ce que l'Europe représente, nous ne pouvons pas le confier aveuglement, ni de l'autre côté de l'Atlantique, ni aux confins de l'Asie. C'est à nous de le défendre et de le construire dans cette mondialisation. » Les éléments soulignés le sont par nos soins.

526. M. Lefebvre, « Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique : un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme », *Schuman Papers*, n° 582, Fondation Robert Schuman, février 2021.

527. « La géopolitique nous apprend que l'heure de la souveraineté européenne a définitivement sonné. (...) L'Europe doit devenir davantage un acteur souverain dans les relations internationales. / La souveraineté européenne provient de la souveraineté nationale de nos États membres. Elle ne remplace pas ce qui est propre aux nations. Partager nos souverainetés – là où il le faut – rend chacun de nos États et chacune de nos nations plus forts. (...) La souveraineté européenne ne sera jamais dirigée contre les autres. (...) L'Europe ne sera jamais une forteresse tournant le dos au monde, et notamment au monde qui souffre. L'Europe ne sera jamais une île. L'Europe doit et va rester multilatérale. ».

De même, en 2019, le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle se réfère également à cette notion en soulignant l'importance de « *l'amitié étroite entre la France et l'Allemagne [pour conforter] une Union européenne unie, efficace, souveraine et forte* »⁵²⁸.

Mais c'est surtout au lendemain de la crise de la Covid-19 et de l'agression de l'Ukraine par la Russie que le concept trouve sa consécration. C'est en effet à l'occasion du **Sommet de Versailles de mars 2022 que les chefs d'État et de gouvernement de l'Union décident de « prendre [des] mesures décisives en vue de construire [la] souveraineté européenne [autour de] trois dimensions essentielles : a) le renforcement de nos capacités de défense ; b) la réduction de notre dépendance énergétique ; et c) la construction d'une base économique plus solide. »**⁵²⁹ Sur ce dernier volet, l'Union entreprend de réduire sa dépendance stratégique dans les secteurs les plus sensibles (matières premières critiques, semi-conducteurs, santé, numérique, produits alimentaires), en encourageant, en interne, « *les initiatives industrielles, y compris par le biais de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)* » ainsi que le renforcement de ses capacités en matière de recherche et d'innovation, et en complétant, sur le volet externe, sa « *boîte à outils des politiques commerciale et de concurrence par des instruments visant à lutter contre les effets de distorsion des subventions étrangères sur le marché unique, à protéger contre les mesures coercitives de pays tiers, ainsi qu'à assurer la réciprocité avec les partenaires commerciaux en ce qui concerne l'ouverture des marchés publics* »⁵³⁰.

Le concept de souveraineté européenne a trouvé un écho plutôt favorable à travers l'Europe, notamment dans certains pays comme en Allemagne où le Chancelier Olaf Scholz l'a repris à son compte dans son discours sur l'Europe prononcé à Prague en août 2022⁵³¹ et dans la stratégie de sécurité nationale publiée en juin 2023⁵³², même si **d'autres États se réfèrent plus volontiers à la notion d'« autonomie stratégique ouverte »**, notamment l'Espagne (dont le Gouvernement privilégie une expression de la souveraineté à l'échelon national).

Des critiques contre ce concept ont toutefois été émises, notamment sur la pertinence juridique de cette notion. Certains relèvent d'abord qu'elle est « *peu pratique dans des traditions juridiques et constitutionnelles autres que celles de la France* »⁵³³. D'autres considèrent qu'il s'agit d'un concept purement politique qui vise à répondre à la crise existentielle de l'Union européenne⁵³⁴, les six clés évoquées par le président Macron pour la décrire renvoyant plutôt aux notions d'autonomie stratégique ou d'Europe puissance⁵³⁵. Les critiques les plus nombreuses se concentrent sur la

528. [Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemande](#), 22 janvier 2019, p. 2.

529. [Déclaration de Versailles du 11 mars 2022](#), p. 3, § 7.

530. *Ibid.*, p. 7 à 9, § 20 à 23.

531. O. Scholz, *L'Europe est notre avenir*, discours à l'université Charles, Prague, 29 août 2022.

532. [Une sécurité intégrée pour l'Allemagne, Stratégie de sécurité nationale](#), 14 juin 2023, p. 13.

533. L. van Middelaar, « [L'Europe et l'entrée dans l'Histoire : le récit](#) », *Le réveil géopolitique de l'Europe*, Collège de France, 2022, pp. 73 à 92.

534. S. Barbou des Places, "Taking the Language of « European Sovereignty » Seriously", *European Papers*, vol. 5, n° 1, 2020, pp. 289 et 292.

535. N. Leron, « Les faux-semblants de la souveraineté européenne », *Esprit*, 2019, vol. 5, pp. 111-120.

pertinence juridique de la notion, qualifiée par certains « *d'oxymore juridique* »⁵³⁶, les termes de « souveraineté » et d' « européenne » apparaissant antinomiques, voire « *d'anti-souveraineté* »⁵³⁷, en mettant en avant le « *risque de laisser accroire que la souveraineté étatique ne serait plus que formelle, voire fictive, et serait vouée à la dilution au sein d'une souveraineté supranationale* »⁵³⁸. Conscient de l'ambiguïté intrinsèque de cette notion, le président Macron en a d'ailleurs à plusieurs reprises précisé, voire nuancé la portée⁵³⁹, n'hésitant pas à recourir à des notions voisines d'autonomie stratégique, mieux comprise des Français⁵⁴⁰, de « *culture européenne stratégique partagée* »⁵⁴¹ et surtout d' « *Europe puissance* »⁵⁴².

Quoi qu'il en soit, et même si « *le concept [est] parfois difficile à saisir et [...] ne fait pas l'unanimité* »⁵⁴³ dans tous les pays d'Europe - « *seulement 51 % des Européens considèrent [aujourd'hui] l'Europe [comme] souveraine* » -, « *près des trois-quarts des européens pensent qu'il faut renforcer la souveraineté européenne* », en particulier « *pour faire face à la menace terroriste (37 % [des sondés] la citent parmi les deux principales raisons ; particulièrement en France, en Pologne, Roumanie et Suède), au défi du changement climatique (34 %, particulièrement citée en Allemagne) et à la menace sanitaire (31 %, surtout aux yeux des Italiens et des Espagnols)* »⁵⁴⁴.

536. *Ibid*, p. 289 et C. Eckes, « [EU Autonomy: Jurisdictional Sovereignty by a Different Name?](#) », *European Papers*, vol. 5, n° 1, 2020, p. 320. C'est également l'appréciation de 52 % des Français qui « *disent que [l]es mots ["souveraineté" et "européenne"] sont « contradictoires » quand 58 % des Européens – et 73 % des Allemands – les jugent « complémentaires* » (G. Finchelstein, « Dix leçons sur les Français et la souveraineté européenne. L'inattendue exception française », in Fondations Jean-Jaurès et Friedrich-Ebert, *De la souveraineté européenne*, juillet 2021, p. 2).

537. N. Leron et C. Spector, « Les moyens de construire l'Europe politique, une conversation entre Nicolas Leron et Céline Spector », *Le Grand Continent*, 14 septembre 2022.

538. *Ibid*.

539. « *Peut-on aller jusqu'à parler de souveraineté européenne, comme je l'ai fait moi-même ? C'est un terme qui est un peu excessif, je le reconnais, parce que s'il y avait une souveraineté européenne, il y aurait un pouvoir politique européen pleinement installé. Nous n'y sommes pas encore.* » in « [Entretien avec le Président français Emmanuel Macron](#) », *Le Grand Continent*, 15 novembre 2020.

540. Voir à ce titre la synthèse de l'enquête Ipsos précitée menée fin 2020 pour les Fondations Jean-Jaurès et Friedrich-Ebert sur la Souveraineté européenne : 52 % des Français privilégient la notion d'autonomie stratégique par rapport à celle de souveraineté nationale ou européenne.

541. E. Macron, [Discours sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre](#), 27 février 2020.

542. E. Macron, [Discours devant le Parlement européen](#), 19 janvier 2022.

543. Friedrich-Ebert-Stiftung, [Synthèse de l'Enquête sur La souveraineté européenne](#), 2021, p. 2 : « Interrogés sur leur compréhension de l'expression « souveraineté européenne », 6 Européens sur 10 disent voir ce dont il s'agit. [...] C'est en France et surtout en Italie que l'expression est la moins bien comprise (seulement 54 % des Français et 45 % des Italiens). Elle l'est davantage en Suède (60 %), Lettonie (67 %), et Allemagne (69 %) et surtout en Espagne (71 %), Pologne (75 %) et Roumanie (77 %). [...] Les Européens sont partagés et divisés quant à la connotation de ce terme. Sur l'ensemble des 8 pays [sondés], ils sont à peine plus d'un sur deux à considérer l'expression « souveraineté européenne » comme quelque chose de positif (52 %), contre 26 % négatif, 22 % ni positif ni négatif. Dans 4 pays sondés, l'expression « souveraineté européenne » est jugée très majoritairement positive : l'Allemagne (63 %), la Pologne (69 %), la Roumanie (68 %) et la Lettonie (68 %). Elle l'est beaucoup moins en Espagne (49 % positif contre 24 % négatif), en Suède (48 % positif contre 19 % négatif), en France (41 % positif contre 35 % négatif), et surtout en Italie (37 % positif contre 47 % négatif) ».

544. *Ibid*, p. 3.

Au-delà de cette notion de « souveraineté européenne » - notion plastique à la finalité avant tout politique -, un nouveau concept a fait récemment son apparition dans le cadre juridique européen : celui de « *souveraineté de l'Union* ».

b) La « souveraineté de l'Union » : une notion récente au contenu juridique circonscrit

La notion de « souveraineté de l'Union » figure depuis quelques mois dans plusieurs textes normatifs européens et dispose donc, incontestablement, d'une existence juridique dont la portée théorique mérite d'être interrogée.

Début mai 2024, la base de données Eur-Lex contenait moins d'une cinquantaine de références à la notion de « souveraineté de l'Union », ces dernières étant **pour l'essentiel sans valeur normative** (outre des productions non normatives de la Commission, on peut relever des résolutions du Parlement européen et une recommandation du Conseil ainsi que des avis du Comité économique et social européen, et du Comité européen des régions).

Toutefois, deux actes normatifs au moins se réfèrent expressément à cette notion :

- la [directive 2023/2668 du 22 novembre 2023](#) modifiant la directive 2009/148/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail : toutefois la notion de « souveraineté de l'Union » ne figure que dans un considérant⁵⁴⁵, sa portée juridique est donc limitée ;
- le [règlement \(UE\) 2023/2675 du 22 novembre 2023](#) relatif à la **protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, dit règlement anti-coercition** : ce texte, qui est directement applicable sur tout le territoire de l'Union comme le sont, en vertu des traités, les règlements, comporte un article qui se réfère expressément à la notion de « souveraineté de l'Union » qui trouve ainsi une consécration juridique⁵⁴⁶.

La portée pratique de ce règlement est importante : elle vise à dissuader des puissances étrangères à l'Union européenne de faire pression sur tel ou tel membre de l'Union à travers des outils économiques en vue d'infléchir leurs positions politiques. Le règlement a pour objet de permettre à l'Union européenne dans son ensemble de prendre des contre-mesures ce qui, compte tenu du poids économique de l'Union, présente un effet dissuasif puissant. C'est, en quelque sorte, une illustration de la devise selon laquelle « l'union fait la force ».

545. « 7. Dans le cadre de la vague de rénovations pour l'Europe, qui a pour but de décarboner les bâtiments, de lutter contre la précarité énergétique et de renforcer la souveraineté de l'Union grâce à la sobriété énergétique, le retrait et l'élimination en toute sécurité des matériaux contenant de l'amiante doivent être une priorité, car la réparation, l'entretien, l'encapsulation ou le gainage pourraient avoir comme conséquence de différer le désamiantage et de perpétuer ainsi les risques d'exposition des travailleurs. [...] ».

546. « Article 2 - Coercition économique 1. Aux fins du présent règlement, il y a coercition économique lorsqu'un pays tiers applique ou menace d'appliquer une mesure d'un pays tiers affectant le commerce ou les investissements dans le but d'empêcher la cessation, la modification ou l'adoption d'un acte particulier par l'Union ou un État membre ou d'obtenir, de l'Union ou d'un État membre, la cessation, la modification ou l'adoption d'un acte particulier, et ce faisant interfère dans les choix souverains légitimes de l'Union ou d'un État membre. 2. Pour déterminer si les conditions énoncées au paragraphe 1 sont remplies, la Commission et le Conseil tiennent compte des éléments suivants : [...] c) le degré auquel la mesure d'un pays tiers empiète sur un domaine de la souveraineté de l'Union ou d'un État membre ; [...] ». ».

Reste que, au-delà de cette portée pratique, la portée juridique de la référence à la souveraineté de l'Union introduite pour la première fois dans le droit positif par ce règlement, mérite d'être précisée. D'une part, il est évident qu'un règlement, qui est un acte dérivé adopté sur le fondement des traités, ne peut, en tout état de cause, que légalement s'inscrire dans l'architecture de ces traités, qui repose sur le principe que les États membres, seuls détenteurs de la souveraineté au plan externe comme interne, se bornent à attribuer à l'Union et à ses institutions des compétences, conformément au principe d'attribution. Autrement dit, le règlement ne peut, par lui-même, faire naître une notion que les traités, non seulement n'ont pas prévue, mais même ont exclue. D'autre part, s'il est vrai, que le règlement porte sur un domaine qui, en vertu des traités, relève de la compétence exclusive de l'Union, pour autant, l'Union n'agit, même dans ces domaines, qu'en vertu des compétences que lui ont attribuées les États membres. Même dans ces domaines, les traités n'ont pas prévu qu'une souveraineté propre de l'Union pourrait se substituer à celle des États membres. En réalité, la notion renvoie à une facilité de langage : cette « souveraineté de l'Union » n'est qu'une formule pour signifier que, dans ce domaine, à l'égard des puissances extérieures que l'on cherche à dissuader, c'est l'Union qui agit au nom de tous les États souverains qui la composent : en l'état actuel des traités, l'Union, qui exerce ainsi en l'espèce une « part » de souveraineté découlant de compétences que leur ont confiées les États, **ne saurait en effet se prévaloir d'une souveraineté propre** mais se trouve seulement délégataire et dépositaire des 27 souverainetés dans le domaine en cause.

1.3.3. La souveraineté française dans le cadre international

Très investie sur le plan diplomatique, la France jouit de la souveraineté internationale. Elle est d'ailleurs confortée dans cet exercice par les attributs de puissance (notamment militaire et économique) dont elle dispose, et par la capacité de conserver le « dernier mot », en cas de nécessité, tant dans le cadre international qu'europpéen.

1.3.3.1. *La France exerce sa souveraineté internationale dans un cadre mondial*

La France exerce sa souveraineté sur le plan externe par une politique extérieure ambitieuse au plan institutionnel, une stratégie partenariale mondiale et la mobilisation de son vaste réseau diplomatique.

a) Elle conduit une politique extérieure ambitieuse sur le plan institutionnel

Membre fondateur de l'ONU, la France est depuis 1945 l'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ce qui lui confère une place

et une responsabilité particulières dans le fonctionnement des Nations Unies⁵⁴⁷, notamment dans l'adoption des résolutions prises en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales : disposant en tant que membre permanent d'un « **droit de veto** » au sein du Conseil de sécurité, la France en fait un usage parcimonieux puisqu'elle n'y a recouru qu'à 18 reprises depuis 1945 (dont uniquement deux fois seule, en 1947 et en 1976⁵⁴⁸) mais ne l'a pas utilisé depuis 1989⁵⁴⁹ même si son existence pèse évidemment dans les discussions diplomatiques⁵⁵⁰. La France défend néanmoins de longue date le principe d'un « usage responsable » du droit de veto⁵⁵¹. De même, elle soutient depuis 2013 un encadrement du recours au veto en cas d'atrocités de masse (c'est-à-dire dans les cas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre à grande échelle). La déclaration politique qu'elle porte en ce sens avec le Mexique (et qui était soutenue en mai 2024 par 106 pays⁵⁵²) souligne que « *le veto n'est pas un privilège mais une responsabilité internationale* ».

Au-delà de son action diplomatique au sein du système des Nations Unies, la France est signataire d'un grand nombre de traités, multilatéraux comme bilatéraux, qui traduisent sa volonté d'exercer pleinement sa souveraineté externe. La base de données des « traités et accords de la France », accessible sur le site du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, contenait en 2018 plus de 28 000 accords, conventions, traités ou protocoles⁵⁵³, le plus ancien datant de... 1304⁵⁵⁴ ! Cette base, qui englobe non seulement les engagements en vigueur mais également les engagements historiques⁵⁵⁵, ne cesse de s'accroître. En effet, la France signe entre 250 et 400 accords par an. En outre, l'objet des traités se diversifie. « *Aux classiques traités de paix ou de commerce [qui étaient majoritaires avant le début*

547. Depuis 1978, la France participe notamment aux opérations de maintien de la paix initiées par l'ONU (opérations au Cambodge - APRONUC, en Somalie - ONUSOM, en ex-Yougoslavie - FORPRONU et au Mali - MINUSMA). Début mai 2024, elle se positionnait au 25^e rang mondial en nombre de personnels engagés dans ces opérations (727 personnels engagés, dont 703 militaires dans le cadre de la mission FINUL au Liban sur un total de 75 000 personnels engagés issus de 121 pays dans les 11 missions en cours). En qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, sa quote-part au budget du Département des opérations de paix s'établit à 5,2%, soit près de 300 millions d'euros, ce qui en fait le 6^e contributeur au budget des opérations de maintien de la paix pour 2023-2024.

548. Pour défendre sa souveraineté à Mayotte.

549. Cette dernière utilisation, aux côtés des États-Unis et du Royaume-Uni, fut pour s'opposer à un projet de résolution condamnant l'intervention américaine au Panama contre le régime du général Noriega.

550. À plusieurs reprises, il lui est arrivé de faire planer la menace d'en faire usage, notamment en 1999 sur le projet de résolution déposé par la Russie condamnant l'opération « Force alliée » au Kosovo et en 2003 sur le projet de résolution déposé par les États-Unis afin d'obtenir l'approbation ou une autorisation du Conseil de sécurité pour intervenir en Irak.

551. R. Galharague, « Nations Unies, souveraineté, intervention : éléments pour une position française », *Bulletin du CAP*, 2000, n° 73, pp. 276-279.

552. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/veto_-_carte_des_106_soutiens_en_-05-06-23_cle01d6c9.pdf.

553. [Traité et accords - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères \(diplomatie.gouv.fr\)](https://www.diplomatie.gouv.fr/).

554. Il s'agit de la Sentence arbitrale du 15 juillet 1304, rendue par Amalric, vicomte de Narbonne, fixant les limites entre le Comté de Foix et la Cardagne.

555. Dans une [version antérieure \(comprenant les traités antérieurs à 2011\)](#), accessible sur le site data.gouv.fr, le fichier des traités et accords comprenait près de 11 500 accords et traités, dont 50 % étaient en vigueur. Parmi les engagements en vigueur, 61 % correspondaient à des engagements bilatéraux, 30 % des engagements multilatéraux et le reliquat des engagements européens.

du XX^e siècle] se sont ajoutées des conventions portant sur des sujets de plus en plus variés »⁵⁵⁶ (conventions dans le champ du travail et de la protection sociale⁵⁵⁷, conventions fiscales, coopérations agricoles, culturelles, touristiques, en matière énergétique, etc.). Depuis une quarantaine d'années, les engagements en faveur de la protection de l'environnement et de la biodiversité⁵⁵⁸, et de la lutte contre le changement climatique⁵⁵⁹ ont également connu un essor certain.

b) Elle développe une stratégie partenariale mondiale

En complément de son activité conventionnelle, la France s'efforce également de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale par sa participation aux principales instances de dialogue multilatéral mondiales (G7/G20), par le développement de partenariats dans des zones clés et par une stratégie d'implantation d'organisations ou d'acteurs internationaux sur son territoire.

Né d'une réunion *ad hoc* des ministres des finances des principales économies occidentales (États-Unis, Allemagne de l'Ouest, France, Japon, et Royaume-Uni) en 1973 pour coordonner les réponses face au premier choc pétrolier⁵⁶⁰, élargi à l'Italie lors de la première rencontre au Sommet, organisée à Rambouillet en 1975⁵⁶¹ puis au Canada en 1976, **le Groupe des Sept (G7) vise à organiser un espace de dialogue direct et informel entre les dirigeants de ces sept puissances**, représentant, en 2017, 10 % de la population mondiale et 46 % du PIB mondial⁵⁶². Fonctionnant sur le principe d'une présidence tournante et sur l'organisation d'un Sommet annuel dans le pays assumant cette présidence (pays hôte), il associe depuis 1977 la Commission européenne et permet aux Sept de formuler des positions communes sur des sujets de politique internationale. La France, qui a accueilli sept sommets depuis la création du groupe, **s'est efforcée d'y promouvoir un « multilatéralisme pragmatique »**⁵⁶³. Ces dernières années, le G7 a continué de remplir

556. B. Stirn, « Le Conseil d'État et le droit international », Colloque sur l'internationalisation du droit administratif, 25/05/2018.

557. La France, qui est un membre historique de l'Organisation internationale du travail, a ratifié, à ce jour, 129 conventions (dont 9 des 10 conventions fondamentales, les 4 conventions de gouvernance ainsi que 116 des 177 conventions techniques).

558. On peut citer, par exemple, l'*Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe*, signé en 1991 à Londres (5 États) ; le *Protocole de Madrid relatif à la protection de l'environnement en Antarctique*, signé en 1991 à Madrid ; la *Convention sur la diversité biologique*, signée en 1992 à Rio (187 États) : « premier accord mondial sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique », etc.

559. Citons par exemple la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, signée en 1985 (185 États) ; la *Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC), signée en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio, a pour objectif la lutte contre l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (189 États) ; le *Protocole de Kyoto*, en complément de la CCNUCC, signé en 1997, prévoit des objectifs de réduction/limitation des émissions de gaz à effet de serre (132 États) ; l'*Accord de Paris sur le climat*, signé en 2015 à Paris dans le cadre de la COP21 (196 États), etc.

560. C'est ce que l'on a appelé le Groupe des Cinq (G5) ou « *Library Group* », se réunissant à Washington DC.

561. Le Sommet se clôt par la [Déclaration commune de Rambouillet](#) du 17 novembre 1975 par laquelle les États affirment que « *dans un monde marqué par une interdépendance croissante* », ils s'engagent dans la promotion du multilatéralisme et dans la voix « *d'une coopération internationale accrue et d'un dialogue constructif entre tous les pays, dépassant les disparités de leur développement économique, l'inégalité des ressources dont ils disposent et les différences de leurs systèmes politiques et sociaux* ».

562. France Diplomatie, « L'action de la France au sein du G7 », p. 2.

563. « [Les précédents sommets du G7 en France](#) », Site de l'Élysée, 1^{er} janv. 2019.

un rôle de coordination des principales puissances occidentales, en particulier sur le dossier de l'Afghanistan en 2021 ou plus récemment dans le cadre de la guerre en Ukraine⁵⁶⁴. Perçu par certains à travers le monde comme un « club de riches capitalistes occidentaux », il suscite la critique de ceux qui n'en sont pas membres, en particulier les économies émergentes, de ceux que l'on appelle le « Sud Global », et qui organisent sous l'impulsion des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud)⁵⁶⁵ leur propre forum de dialogue.

En 1999, en réponse aux crises financières touchant certaines de ces économies⁵⁶⁶, apparaît un nouveau forum composé des membres du G8⁵⁶⁷ et de onze pays importants sur le plan économique (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du Sud, Indonésie, Inde, Mexique, Turquie), ainsi que de l'Union européenne, donnant ainsi **naissance au Groupe des Vingt (G20)**. Le G20 se réunit pour la première fois au niveau des chefs d'États et de gouvernement en 2008 pour faire face à la crise bancaire systémique qui frappe alors le monde. L'Union européenne est représentée au G20 par le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne. **Le G20, qui représente 85 % du PIB mondial et près des deux tiers de la population mondiale⁵⁶⁸, s'affirme depuis comme le « forum prioritaire de la « coopération économique internationale »⁵⁶⁹.** La France a accueilli un Sommet du G20 en 2011 (Sommet de Cannes), qui fut largement consacré, dans le contexte de crise des marchés financiers, à leur régulation et à celle des activités bancaires. Récemment, le président Macron a rappelé l'engagement de la France pour un « *multilatéralisme efficace* »⁵⁷⁰, appelant à une réforme de l'OMC et au renforcement du rôle de l'OCDE. Au sommet du G20 de Bali (2022), il a exprimé le soutien de la France à l'Ukraine, tout en affichant la volonté « *d'éviter toute division du monde dans ce contexte* »⁵⁷¹. Lors de son dernier sommet à New Delhi en 2023, le G20, marqué par l'absence des dirigeants russe et chinois, a acté l'entrée de l'Union africaine en son sein et condamné fermement la guerre en Ukraine, rappelant l'importance de « *l'intégrité territoriale, de la souveraineté ou de l'indépendance politique de quelque État que ce soit* »⁵⁷².

Au-delà de sa participation à ces instances multilatérales de dialogue, **la France s'efforce de développer des partenariats dans des zones clés pour ses intérêts stratégiques**. C'est le cas par exemple de la zone indo-pacifique, qui représente 90 % de sa zone économique exclusive, où sont situés sept de ses treize départements,

564. « [L'action de la France au sein du G7](#) », France Diplomatie, avril 2023.

565. Groupe élargi depuis 2024 à quatre autres États (Égypte, Émirats arabes unis, Éthiopie, Iran). Les BRICS + représentent un peu moins de la moitié de la population mondiale et un peu plus d'un quart du PIB mondial.

566. À l'autonomie 1997, une réunion d'urgence est organisée à Manille aux Philippines avec des représentants du FMI, de la Banque mondiale et de quatorze pays de l'Asie Pacifique ; elle met en place un cadre de concertation dans ce que l'on a appelé le « groupe cadre de Manille ».

567. Le G7 s'est élargi en 1998 à la Russie. L'annexion de la Crimée en 2014 mettra toutefois fin au G8.

568. « [Comprendre le G20](#) », Direction générale du Trésor, 26 août 2016.

569. Sommet de Pittsburgh déclaration des chefs d'État et de gouvernement 24 – 25 septembre 2009.

570. Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur la relance de l'économie mondiale, la lutte contre la pandémie de la Covid-19 et la question climatique, à Rome le 31 octobre 2021.

571. Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur le conflit en Ukraine, la sécurité alimentaire, l'aide au développement et la question climatique, à Bali le 16 novembre 2022.

572. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20 à New Delhi, publiée le 10 septembre 2023.

régions et collectivités d'outre-mer, et qui constitue potentiellement le nouveau centre de gravité de l'économie mondiale, marqué par la rivalité sino-américaine. Depuis 2019, la France s'y présente comme une « **puissance d'équilibre** », « *cherchant à réduire les tensions entre Pékin et Washington, y compris en sanctuarisant des espaces de dialogue et de coopération internationale* »⁵⁷³, et y défend une « *liberté de souveraineté* », parfois mal comprise de ses interlocuteurs, mais qui recouvre au fond l'idée que « *par ses actions et ses coopérations, la France [peut] contribue[r] à faciliter l'expression de la souveraineté de ses partenaires en présentant une offre spécifique française et européenne et en leur permettant de faire des choix non contraints.* »⁵⁷⁴ À l'appui de cette stratégie, la France a par exemple « *considérablement renforcé [ses relations avec l'Inde] depuis le lancement du partenariat stratégique bilatéral en 1998 [autour de plusieurs axes stratégiques : la] défense, [le] nucléaire [et le] spatial notamment[, complété] dans une période plus récente d'une progression rapide de la coopération bilatérale [...] en matière de sécurité maritime (coopération entre les deux Marines et exercices conjoints)* »⁵⁷⁵. Elle a également « *rehaussé [le partenariat stratégique noué en 1995 avec le Japon] au rang de partenariat d'exception [en 2013, ce qui] se traduit concrètement par des exercices militaires conjoints, des projets communs entre les agences de développement française et japonaise (AFD et JICA), notamment en faveur du renforcement des infrastructures ou de l'adaptation au changement climatique* »⁵⁷⁶. La France a conclu aussi des partenariats stratégiques « *avec l'Indonésie en 2011, Singapour en 2012 et le Vietnam en 2013. Une coopération étroite existe également sur les sujets indopacifiques avec la Malaisie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande. [Toutefois, l] a décision prise par l'Australie en septembre 2021, sans consultation ni information préalable, de rompre le partenariat de confiance engagé avec la France notamment porté par le programme des futurs sous-marins (FSP), a conduit à un réexamen du partenariat stratégique qui liait les deux pays.* »⁵⁷⁷ La France s'est donnée également pour objectif d'intensifier ses relations avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)⁵⁷⁸ et ses membres, notamment en matière de sécurité⁵⁷⁹ et par

573. A. Bondaz, « Si la France veut convaincre en Indo-Pacifique, il faut qu'elle s'appuie sur le concept de "puissance d'initiatives et de solutions" », *Le Monde*, 24 juillet 2023.

574. A. Bondaz, « Reconceptualiser la politique étrangère et de sécurité française en Indo-Pacifique », 7 juillet 2023.

575. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, [Partenariats de la France dans l'Indo-Pacifique](#), 2021.

576. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, [La stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique](#), 2022.

577. *Ibid.*

578. Fondée en 1967 par cinq États de l'Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande), l'Association s'est élargie en 1984 au Brunei (après son indépendance du Royaume-Uni), en 1995 au Vietnam, suivis en 1997 par le Laos et la Birmanie et en 1999 par le Cambodge.

579. « En matière de cybersécurité et de lutte contre la criminalité transfrontalière, la France est devenue en 2019 membre observateur de l'ASEANAPOL, organisation de coopération policière régionale. » (MEAE, *La stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique*, op. cit.). Dans la même logique, la France a noué en 2021 un accord avec l'Indonésie en matière de coopération dans le domaine de la défense et un autre en 2022 avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

le biais de « *partenariats de développement* »⁵⁸⁰. Enfin, au-delà de cette politique volontariste dans l'Indo-Pacifique, la France a noué récemment, en mars 2024, un partenariat stratégique avec le Brésil, qui embrasse un vaste champ de coopérations (partenariat dans le domaine des sous-marins, de l'aéronautique, de l'espace, de l'agriculture, de l'énergie, de l'IA ; coopérations culturelle, universitaire, scientifique, judiciaire, ...)»⁵⁸¹.

C'est enfin par une stratégie d'accueil et d'attraction de nouvelles organisations ou instances européennes ou internationales sur son territoire que la France s'efforce de conforter son influence. Au-delà de la présence à Paris de sièges d'organisations majeures telles que l'UNESCO, l'OCDE, l'Organisation internationale de la Francophonie ou l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et à Lyon d'Interpol, la France se félicite d'avoir accueilli ces dernières années deux agences européennes - l'agence européenne des marchés financiers en 2011 et l'autorité bancaire européenne en 2019 (relocalisée après le *Brexit*), confortant ainsi la place financière de Paris. En outre, l'Académie de l'Organisation mondiale de la santé devrait prochainement s'installer à Lyon. Dans un contexte dans lequel « *la compétition entre pays s'est considérablement accrue pour accueillir ces organisations, en raison des retombées économiques et des gains de notoriété et d'influence pour les territoires dans lesquels elles sont implantées* »⁵⁸², le Gouvernement a décidé d'accorder, par une [ordonnance n° 2022-533 du 13 avril 2022](#), un certain nombre d'avantages (notamment fiscaux) aux personnels des organisations internationales, agences décentralisées de l'Union européenne, et associations et fondations s'installant sur son territoire, pour peu, s'agissant de cette dernière catégorie, qu'elles répondent à plusieurs conditions et notamment qu'elles comprennent trois États, dont la France, la notion d'États pouvant désigner en l'espèce des établissements ou organismes d'États « *habilités à accomplir et accompliss[a]nt effectivement des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine de l'État* ». Dans son avis sur le projet d'ordonnance⁵⁸³, le Conseil d'État avait toutefois attiré l'attention du Gouvernement sur la rupture d'égalité devant les charges publiques que constituait l'exonération de l'impôt sur le revenu sur les traitements et salaires versés en France par une association ou fondation de droit français ou étranger répondant à ces conditions et l'avait invité à écarter cette disposition du projet, ce qui ne fut pas fait⁵⁸⁴. Au-delà

580. Ibid. « *Pendant la période 2015-2020, l'AFD a conduit 170 projets dans la région pour un engagement total de 3,7 milliards d'euros. Au-delà de la coopération bilatérale avec chaque pays membre, l'AFD a mis en œuvre également des projets régionaux : un projet de protection des « hotspots » de biodiversité, en Birmanie, au Cambodge et au Laos[,] un projet de surveillance épidémiologique liée au changement climatique[,...]* ».

581. [Nouveau plan d'action du partenariat stratégique France-Brésil](#).

582. J.-P. Grand, A. Gattolin, « Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2023 », t. 1, *Action extérieure de la France en Europe et dans le monde (Programme 105)*, Sénat, n° 117, 17 nov. 2022.

583. Avis CE, Section des finances, 5 avril 2022, n° 405033.

584. Dans un avis récent (Section des finances, 6 février 2024, n° 407921) relatif à un projet de décret pris en application de cette ordonnance et prévoyant d'accorder le statut de « quasi-organisation internationale » à la Chambre de commerce internationale (CCI France) afin de bénéficier de ces mêmes privilèges, le Conseil d'État a rappelé au Gouvernement le contenu de ce précédent avis et relevé en outre, s'agissant en l'espèce de CCI France, qu'« *aucune disposition ne l'habilite à accomplir des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine de l'État* », l'invitant dès lors à renoncer à ce projet de décret.

des points de droit ainsi soulevés, ces exemples illustrent au fond le souci qu'ont les autorités de conforter le positionnement de la France en Europe et dans le monde.

À l'appui de cette stratégie, la France peut s'appuyer sur un vaste réseau diplomatique.

c) Elle s'appuie sur un réseau diplomatique d'envergure mondiale

La France, qui a le souci de préserver le statut de « puissance mondiale » qu'elle a acquis au cours de son histoire, s'appuie aujourd'hui sur un vaste réseau diplomatique et dispose d'outils de rayonnement international.

La France dispose de l'un des principaux réseaux diplomatiques au monde après celui des États-Unis et de la Chine, comportant 163 ambassades et 92 postes consulaires répartis sur les cinq continents, ainsi que 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales⁵⁸⁵ (outre, bien sûr, l'ONU et l'Union européenne, on peut citer le Conseil de l'Europe, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation de coopération et de développement économique, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation et la culture, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, mais aussi la Communauté du Pacifique, la Conférence du désarmement, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, etc.). En 2024, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères comptait un peu de moins de 14 000 agents (dont les ¾ servaient à l'étranger) et son budget représentait un peu moins de 1 % du budget de l'État (la moitié étant consacrée aux contributions aux organisations internationales et aux interventions).

Au-delà de ce réseau diplomatique, la France s'appuie sur plusieurs outils ou modalités de rayonnement international :

- le développement d'une **diplomatie économique** à travers deux réseaux : celui de Business France, chargé d'« d'aider les PME et les entreprises de taille intermédiaire à mieux se projeter à l'international, et d'attirer davantage d'investisseurs étrangers en France pour y créer ou y reprendre des activités créatrices d'emplois » - Business France s'appuie sur 75 bureaux à l'étranger et couvre 110 pays - , et celui d'Atout France, présent dans une trentaine de pays et chargé de promouvoir à l'étranger le développement touristique de la France ;
- **le rayonnement scientifique**, à travers l'existence des nombreux partenariats développés par les universités et centres de recherche nationaux. À titre d'illustration, le Centre national de recherche scientifique (CNRS) dispose de 11 bureaux à l'étranger à travers lesquels il noue des partenariats étroits avec des chercheurs du monde entier. Dans la même logique, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ont lancé récemment, avec les responsables d'une vingtaine d'universités et d'instituts nationaux de recherche africains, un partenariat sur l'agriculture, les systèmes alimentaires et

585. [fr_meae-en-bref-2024_cle02c7f8.pdf \(diplomatie.gouv.fr\)](#)

l'environnement⁵⁸⁶. Enfin, la France soutient de nombreuses missions archéologiques dans le monde (178 recensées en 2021 dans 78 pays) ;

– la mise en œuvre d'une politique **en matière de développement et de solidarité internationale**, conduite notamment par le groupe de l'Agence française de développement qui soutient plus de 3 250 projets et 115 pays.

Si la souveraineté française s'exerce pleinement sur le plan international en ce premier quart du XXI^e siècle, il est intéressant de noter que la France dispose en outre d'éléments de puissance susceptibles de conforter **les conditions dans lesquelles elle exerce sa souveraineté**.

1.3.3.2. Les éléments de puissance

Comme souligné plus haut, un État peut être souverain sans être puissant ou du moins en ayant une puissance limitée. Car souveraineté et puissance ne sont pas synonymes : cette dernière « *est la capacité d'un acteur international à imposer sa volonté dans les relations internationales (c'est le hard power, notamment militaire), mais aussi à rayonner et à influencer (le soft power, théorisé par l'Américain Joseph Nye).* »⁵⁸⁷ Si l'on peut être souverain sans être puissant, comme le sont un certain nombre d'États tels que notamment les micro-États, il reste que **la puissance peut contribuer à renforcer la capacité d'un État à exercer sa souveraineté**.

En ce qui concerne la France, l'exercice de sa souveraineté peut s'appuyer sur d'indéniables atouts de puissance, qu'ils soient militaires, économiques, démographiques et géographiques, culturels et linguistiques, sans oublier la solidité de son État et notamment sa capacité à lever l'impôt (*cf. supra*).

a) Une puissance militaire

Contrairement à certains pays qui ont renoncé à avoir une armée sans cesser d'être souverains, **la France demeure une puissance militaire, qui a fait de la maîtrise de l'arme nucléaire la « clé de voûte »⁵⁸⁸ de sa politique de défense et a dimensionné en conséquence ses forces conventionnelles**. Dans le contexte géostratégique tendu dans lequel nous sommes (*cf. infra*, point 2.1.2), la puissance militaire n'est pas seulement un atout de la souveraineté, elle en est une condition.

586. Initiée en mars 2022, cette initiative conjointe « Transformer les systèmes alimentaires et l'agriculture par une recherche en partenariat avec l'Afrique » (TSARA) poursuit plusieurs axes de recherche : préserver les sols et les réhabiliter en luttant contre la désertification ; concevoir une agriculture et des systèmes alimentaires sous contrainte hydrique, assortis de leviers d'une gestion individuelle et collective de l'eau qui soit économe ; favoriser l'adaptation des forêts et agro-forêts au changement climatique tout en répondant aux besoins des populations locales en matière d'énergie, d'alimentation des troupeaux, de cultures associées, avec une meilleure préservation de la biodiversité ; contribuer par la recherche, la formation et l'innovation à lutter contre le triple fardeau de la sous-nutrition, des carences alimentaires et des maladies chroniques dues à l'obésité et au surpoids ; évaluer la capacité des systèmes agricoles et des filières à créer des emplois avec un travail de qualité, décent, équitable et rémunérateur, en ciblant particulièrement les jeunes et les femmes.

587. M. Lefebvre, « Chapitre IV. La puissance », *op. cit.*, p. 71 à 96.

588. [Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre](#)

■ **La dissuasion nucléaire, « clé de voûte » de la politique de défense nationale**

La France, qui a fait le choix de se doter de l'arme nucléaire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale⁵⁸⁹, acquiert le statut de « puissance nucléaire » en 1960 (à l'occasion du premier essai dans le Sahara). Cinq États sont aujourd'hui reconnus officiellement comme « États dotés de l'arme nucléaire » par le traité de non-prolifération (États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France et Chine) ; trois autres États sont officiellement détenteurs de l'arme nucléaire sans être juridiquement reconnus comme tels faute d'être parties à ce traité (Inde et Pakistan ainsi qu'Israël même si cet État ne l'a jamais formellement officialisé) ; la Corée du Nord a quant à elle testé des armes nucléaires et a dénoncé le traité de non-prolifération nucléaire en 2003.

La dissuasion nucléaire française a une vocation exclusivement défensive : elle vise à dissuader tout État de s'en prendre aux intérêts vitaux de la France, par l'assurance que les forces nucléaires françaises sont capables d'infliger des « *dommages absolument inacceptables sur ses centres de pouvoir* ». Reposant sur **deux composantes** – une force océanique de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) et une force aérienne (en alerte permanente depuis 1964), composée de Rafales et de ravitailleurs stratégiques, elle se caractérise par sa crédibilité (grâce à l'adaptation et au renouvellement permanent) et sa stricte suffisance au regard de l'environnement international. La doctrine française donne à la force de frappe une portée stratégique : elle n'est pas une arme du champ de bataille mais un instrument de dissuasion visant à empêcher la guerre. La France a ainsi une doctrine transparente et refuse toute instrumentalisation de l'arme nucléaire à des fins de coercition ou d'intimidation. Elle est organisée de telle sorte que la France soit toujours en capacité d'adresser à un éventuel agresseur un « *avertissement nucléaire, unique et non renouvelable* » ou de frapper « en second », c'est-à-dire de riposter à une attaque nucléaire sur son territoire. C'est en ce sens l'expression ultime de la souveraineté de la France.

L'emploi de la dissuasion nucléaire relève de la décision exclusive du Président de la République, en sa qualité de chef des armées et, aux termes de l'article 5 de la Constitution, de « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ». C'est lui seul qui arrête la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire et la fait connaître (en général, une fois par mandat, à l'occasion d'un discours dont les mots sont particulièrement pesés et scrutés). Le général de Gaulle affirmait ainsi que le but de cette « *force de frappe* » est de « *donner [à la France] la capacité de dissuader les autres de [l']attaquer* »⁵⁹⁰. L'arme nucléaire lui permet également d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis, puisqu'à la différence du Royaume-Uni, la France maîtrise la totalité de la chaîne d'engagement d'une ogive nucléaire – autonomie stratégique toujours d'actualité. Avec le président Mitterrand, la doctrine d'emploi évolue dans le sens de « *la défense des*

589. L'ordonnance d'octobre 1945 qui crée le Commissariat à l'énergie atomique lui confie en effet le soin d'effectuer des « *recherches scientifiques et techniques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale* ». En 1954, le décret instituant une Commission supérieure des applications militaires de l'énergie atomique lance le programme nucléaire militaire.

590. « Le général de Gaulle à Tahiti : sur la puissance nucléaire. 1966 ». Discours repris par l'INA dans un article publié en ligne le 14/10/2022.

intérêts vitaux » qui, si « [l']on ne peut pas prévoir tous les cas [...] ne peut pas être toujours lié[e] à la notion stricte, littérale, d'intégrité du territoire national. Il peut exister d'autres intérêts vitaux, qui engagent tout autant l'avenir et même l'existence de la patrie »⁵⁹¹. Cette notion d'**intérêts vitaux** est largement reprise par la suite. Le président Chirac précise en 2006 que « l'intégrité de notre territoire, la protection de notre population, le libre exercice de notre souveraineté constitueront toujours le cœur de nos intérêts vitaux ». Il ajoute que « l'imbrication croissante des intérêts des pays de l'Union européenne [...], fait de la dissuasion nucléaire française, par sa seule existence, un élément incontournable de la sécurité du continent européen »⁵⁹². Le Président Sarkozy se situe dans le prolongement de cette doctrine lorsqu'il mentionne en 2008 l'atteinte au « libre exercice de notre souveraineté » tout en ajoutant à la définition des « intérêts vitaux » les « éléments constitutifs de notre identité et de notre existence en tant qu'État-nation »⁵⁹³. Le président Hollande prolonge cette approche en 2015 en affirmant que « l'existence d'une dissuasion nucléaire française apporte une contribution forte et essentielle à l'Europe » et pose la question suivante : « qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? »⁵⁹⁴. Dans le même esprit, de manière encore plus appuyée, le président Macron affirme pour sa part en 2020 que « la force de dissuasion nucléaire demeure, en ultime recours, [...] la garantie de nos intérêts vitaux » et que « les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne »⁵⁹⁵.

Pour être efficace, la dissuasion nucléaire doit être crédible. Plusieurs facteurs doivent y contribuer. « La France a [d'abord] engagé la **modernisation de ses moyens existants [ainsi que] leur renouvellement** pour disposer à partir de 2035 et jusqu'à 2080 d'une nouvelle génération de capacités ([...] SNLE de 3^e génération, [missiles ASMP et M51.3 et .4], renouvellement du réseau de transmissions, ...). [...] Cette phase de modernisation et renouvellement a un coût, près de 5,6 Mds€ en 2023, soit chaque année de 11 % à 13 % des dépenses annuelles de défense[,], moins de 7 euros par mois et par Français »⁵⁹⁶. L'effort consenti par le Parlement dans le cadre de la loi de programmation militaire 2024-2030 s'inscrit dans la même logique : 13 % des 413 Mds€ euros alloués au budget de la défense (2 % du PIB) seront **consacrés à la dissuasion militaire**. « **La crédibilité de la dissuasion nucléaire repose [ensuite] sur l'excellence [et l'indépendance de la] base industrielle et technologique [de défense (BITD) qui] regroup[e] plus de 6 000 entreprises** ». Afin de garantir le carac-

591. [Intervention de M. François Mitterrand, Président de la République, sur la politique de défense de la France et la dissuasion nucléaire, Paris le 5 mai 1994.](#)

592. [Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la politique de défense de la France, notamment la dissuasion nucléaire, à Brest le 19 janvier 2006.](#)

593. [Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la dissuasion nucléaire et sur la non-prolifération des armes nucléaires, à Cherbourg le 21 mars 2008.](#)

594. [Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la dissuasion nucléaire, à Istres le 19 février 2015.](#)

595. [Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^{ème} promotion de l'école de guerre.](#) Propos repris à l'identique dans le Discours prononcé le 30 janvier 2024 devant la communauté de défense en Suède.

596. T. Gassilloud, *Rapport d'information n° 1112, La dissuasion nucléaire française*, avril 2023, pp. 6-7. Les citations suivantes sont tirées du même document.

tère souverain de cette BITD, l'État s'est muni, dans le cadre de la dernière loi de programmation, d'outils de contrôle et de soutien des entreprises du secteur, en favorisant par exemple leur capacité à développer une activité nucléaire civile pour garantir le maintien de la filière. Le code de la défense a également été enrichi de plusieurs dispositifs de nature à renforcer la capacité de l'État à orienter l'appareil productif au service de la défense nationale : ont ainsi été introduites la possibilité d'imposer aux entreprises de la BITD la constitution de stocks stratégiques afin de garantir la continuité de l'approvisionnement des forces armées, celle d'ordonner l'exécution de contrats liés à l'acquisition de matériels de guerre par priorité sur tout autre engagement contractuel ou encore celle de faciliter le recours aux réquisitions. Enfin, la crédibilité de la dissuasion nucléaire passe par son **caractère opérationnel**. Les armées doivent non seulement disposer de la capacité opérationnelle à utiliser en toute circonstance l'arme nucléaire sur décision du Président de la République mais elles doivent aussi apporter aux États tiers la démonstration qu'elles maîtrisent pleinement cette capacité : d'où l'organisation d'entraînements réguliers simulant les conditions d'engagement de l'arme nucléaire.

Le fait d'être un État « doté » a conduit la France à dimensionner en conséquence le volume de ses forces conventionnelles.

■ **Les forces conventionnelles**

Tirant en 1996 les conséquences de la « fin de l'histoire » et des « dividendes de la paix », le Président Chirac décide la professionnalisation des armées et la « suspension » de la conscription : il s'agit de passer d'une armée de conscrits à une **armée de métier**, avec l'objectif de conforter sa capacité de projection sur des terrains extérieurs. Elle « demeure [à cet égard] l'un des rares acteurs stratégiques sur l'échiquier international [à être] toujours prêt [...] à payer le « prix du sang » (700 militaires [sont] morts en opérations depuis 1962). »⁵⁹⁷

Avec un effectif de 205 000 militaires (dont 114 000 dans l'armée de terre) et 60 000 civils, auxquels s'ajoutent 40 000 réservistes, les armées françaises présentent aujourd'hui une taille équivalente à celle de l'armée polonaise – laquelle s'est donnée pour objectif d'atteindre 300 000 personnels dans les années à venir compte tenu du contexte géopolitique. **Cette armée présente la particularité d'être présente « sur tout le spectre »** militaire, à l'image de l'armée américaine à une échelle bien moindre : l'objectif est de disposer de capacités dans tous les domaines militaires, aussi bien le nucléaire, que l'aérien, le maritime, le spatial, le renseignement ou le cyber. Certains voient dans ce « *modèle très français d'armée complète* »⁵⁹⁸, inédit en Europe, le défaut d'une **armée « échantillonnaire »**, capable d'« à peu près tout faire », mais ni beaucoup, ni longtemps ; en somme, « *l'armée française, [ce serait] l'armée américaine, mais en version bonsaï* ». Pour les autorités politiques et militaires, c'est au contraire la suite logique d'une stratégie de défense fondée sur une dissuasion nucléaire crédible et la **marque d'un choix d'autonomie stratégique**. Si la France conçoit son action dans des systèmes d'alliances et de coalitions, elle

597. M. Lefebvre, *op. cit.*

598. J.-D. Merchet, *Sommes-nous prêts pour la guerre ? L'illusion de la puissance française*, Robert Laffont, 2024, p. 23. Les citations suivantes sont tirées de la même référence.

conserve en effet son indépendance dans l'élaboration de sa stratégie de défense et dans les choix opérés dans sa mise en œuvre. Tout en bénéficiant et en contribuant à la coopération avec d'autres services, elle dispose par exemple d'une capacité de renseignement et d'analyse autonome, qui n'a cessé de se conforter depuis trente ans⁵⁹⁹ et que la loi de programmation militaire devrait encore renforcer. C'est elle qui lui a permis, par exemple, de disposer, en 2003, d'une analyse propre s'agissant de la question de la détention par l'Irak d'armes de destruction massive. En outre, à la différence de « *beaucoup d'armées européennes qui sont nées dans l'OTAN* »⁶⁰⁰, la France, comme la Suède ou la Finlande, dispose d'une **culture stratégique propre**, nourrie par son histoire et l'expérience qu'elle a tirée ces dernières années de son intervention sur de nombreux terrains de conflits ou de guerres, au point que son armée est considérée comme « *l'une des plus aguerries du monde occidental* »⁶⁰¹.

L'autre particularité de l'armée française est de disposer d'une **couverture mondiale** : ses troupes et équipements sont présents sur les cinq continents et dans tous les océans. Ainsi, plus de 15 000 personnels sont actuellement engagés à l'extérieur du territoire métropolitain, dont plus de la moitié dans les collectivités d'outre-mer françaises. La présence des forces armées dans ces territoires permet au demeurant de répondre à des enjeux civils (lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ou l'immigration irrégulière à Mayotte, soutien logistique et d'appui dans les catastrophes naturelles comme lors du passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin en 2017 ou dans des situations critiques comme à Mayotte où la Légion a participé en septembre 2023 à la distribution d'eau potable aux habitants). Les forces françaises disposent également de détachements en Afrique⁶⁰², au Proche et au Moyen-Orient⁶⁰³ et en

599. Par exemple, la Direction du renseignement militaire a été créée en 1992, au lendemain de la première guerre du Golfe, durant laquelle la France avait fait le constat de sa trop grande dépendance à l'égard de Américains.

600. N. Barotte, « [Le général Burkhard invite les Européens à « prendre des risques » pour leur sécurité](#) », *Le Figaro*, 21/03/2024.

601. P. Mirallès, J.-L. Thiérot, *Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la préparation à la haute intensité*, Assemblée Nationale, 17 février 2022.

602. Après le retrait des troupes au Mali (2022), au Niger (2023) et au Burkina-Faso (2023), les forces françaises restent présentes au Tchad (environ 1 000 personnels), au Sénégal (450 personnels), en Côte d'Ivoire (600 personnels), au Gabon (400 personnels) et à Djibouti (1 500 personnels). La France assure également une présence en Mauritanie. À travers l'opération CORYMBE, la Marine Nationale assure une présence quasi-permanente dans le Golfe de Guinée, principalement dans la lutte contre les trafics illicites.

603. Présente au Liban depuis 1978, la France contribue à l'action des Nations Unies (FINUL) dans le pays en déployant près de 700 soldats. Les soldats français constituent la majeure partie de la *Force Command Reserve* (FCR) avec leurs homologues finlandais. Troupe d'infanterie, ils disposent de véhicules blindés de transports de troupes et de missiles sol-air et sont en capacité d'intervenir sur les frontières israélo-libanaise et syrienne. La France est également présente en Irak depuis 2014, à travers l'opération Chammal, où elle apporte un soutien militaire aux forces irakiennes engagées dans la lutte contre l'État islamique. Plus de 600 personnels et 10 Rafales appuient les forces de sécurité irakiennes et conseillent le commandement des opérations. Enfin, la France dispose d'une implantation militaire française aux Émirats arabes unis, inaugurée en 2009 et constituée d'un état-major interarmées qui pilote le 5^e Régiment de cuirassiers, la Base aérienne 104 et la Base navale d'Abou Dabi, composés de près de 700 personnels de défense. La Marine nationale participe également à l'opération européenne Atalante, déployée dans le Golfe arabo-persique pour lutter contre l'insécurité en mer.

Europe⁶⁰⁴. Ainsi, « *[g]race à ses bases dans le monde entier, une bonne capacité de projection et la volonté de se battre, l'armée française est encore une Force de réaction rapide* »⁶⁰⁵, capable d'être mobilisée sous quarante-huit heures même si, à l'inverse, certains reprochent au dispositif français d'être trop étendu et de ne pas avoir fait de choix stratégique clair.

La France défend également le principe du renforcement d'une **autonomie stratégique européenne** dans la mesure où les intérêts des États-Unis sont aujourd'hui davantage tournés vers le Pacifique. Cette capacité européenne dans le domaine militaire peut passer par un **renforcement du pilier européen de l'OTAN** mais également par le développement d'une BITD européenne, à travers notamment des coopérations dans l'industrie de défense (*Airbus Defence and Space*, projet de l'avion du futur (SCAF), futur char de combat MGCS, ...), l'augmentation des productions et une politique d'achats européenne⁶⁰⁶, tout en veillant à une bonne articulation avec les efforts déployés par la loi de programmation militaire pour garantir le caractère souverain de la BITD nationale (*cf. infra*). On pourra noter à cet égard que si l'industrie de l'armement française exporte encore peu en Europe⁶⁰⁷, elle figure aux premiers **rangs des exportateurs d'armement** dans le monde⁶⁰⁸, ce qui favorise la pérennité d'une capacité française d'industrie de défense.

b) Une puissance économique

Même si elle a reculé dans le classement mondial depuis une trentaine d'années⁶⁰⁹, **la France demeure parmi les principales puissances économiques au monde. Elle figure en effet depuis 2017 au 7^e rang des économies mondiales en termes de PIB** (derrière les États-Unis qui représentent plus d'un quart de la richesse mondiale, la Chine – classée au 2^e rang depuis 2010 –, l'Allemagne, le Japon, l'Inde et le Royaume-Uni – voir tableau n° 1 ci-après) et représente 2,9 % du PIB mondial en 2024. Elle se

604. Depuis 2017, 300 militaires français et plusieurs véhicules, dont 12 Chars Leclerc, sont positionnés en Estonie dans le cadre de la mission Lynx. Quatre Rafale sont également positionnés en Lituanie pour des missions de police du ciel au-dessus des pays baltes et de la Pologne. En février 2022, plus de 1 000 soldats français ont été déployés en Roumanie dans le cadre de l'opération Aigle, pilotée par l'OTAN et établie avec l'aide de troupes belges et néerlandaises.

605. M. Goya, *Le temps des guépards. La guerre mondiale de la France de 1961 à nos jours*, Tallandier, 2022, p. 308.

606. D'après des données de [l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm \(SIPRI\)](#) de mars 2024, 55 % des importations des armées européennes proviennent des États-Unis (soit 20 points de plus qu'avant 2019).

607. *Ibid.* L'industrie de l'armement française représente moins de 10 % des ventes en Europe, ces dernières correspondant pour l'essentiel à l'acquisition de Rafales par la Grèce en 2022.

608. Les exportations militaires françaises sont notamment tirées par les ventes du Rafale de Dassault Aviation en Inde, au Qatar et en Égypte, couplées aux ventes des missiles produits par MBDA qui équipent l'avion. Le canon d'artillerie Caesar, produit par Nexter et apprécié par les troupes ukrainiennes, est également un succès à l'export. L'échec du contrat de sous-marins franco-australiens en 2021 a réorienté la France vers l'Inde qui est désormais son principal client militaire.

609. Fonds monétaire international, [World Economic outlook, avril 2024](#).

situe en outre au 25^e rang mondial en termes de PIB par habitant (avec un PIB par habitant de 47 359 dollars en 2024)⁶¹⁰.

La France dispose **d’atouts indéniables dans certains secteurs d’activités** (aéronautique, luxe, agroalimentaire, chimie, électricité) dans lesquels elle dégage des excédents commerciaux⁶¹¹.

Prise de façon agrégée, **l’Union européenne représente, pour sa part, le deuxième ensemble économique mondial en termes de PIB, juste devant la Chine** (toutes deux représentant respectivement 17,3 % et 16,9 % de la richesse mondiale en 2024), et l’UE bénéficiant d’un PIB par habitant de 42 443 dollars. **Au sein de l’Union européenne, la France se positionne au deuxième rang des 27** en termes de PIB ; elle représentait ainsi 17,2 % du PIB de l’Union en 2022 (Eurostat)⁶¹².

Tableau n° 1
Classement des principales économies dans le monde en 2024

Classement des pays	Pays	PIB en milliards de dollars
1	États-Unis	28 781
	<i>Union européenne</i>	<i>18 978</i>
2	Chine	18 533
3	Allemagne	4 591
4	Japon	4 110
5	Inde	3 937
6	Royaume-Uni	3 495
	<i>ASEAN</i>	<i>3 467</i>
7	France	3 130
	<i>Afrique</i>	<i>2 807</i>
8	Brésil	2 331
9	Italie	2 328
10	Canada	2 242
11	Russie	2 057
Monde		109 529

Source : FMI.

610. *Ibid.* Neuf pays de l’Union européenne ont un PIB par habitant supérieur à la France : le Luxembourg (1^{er} mondial avec 131 384 \$), l’Irlande (2^e avec 106 059 \$), le Danemark (10^e avec 68 898 \$), les Pays-Bas (12^e avec 63 750 \$), l’Autriche (14^e avec 59 225 \$), la Suède (15^e avec 58 529 \$), la Belgique (16^e avec 55 536 \$), la Finlande (17^e avec 55 127 \$) et l’Allemagne (19^e avec 54 291 \$). Les États-Unis se situent au 6^e rang avec 85 373 \$, le Royaume-Uni au 23^e rang (avec 51 075 \$).

611. [Résultats du commerce extérieur en 2023](#), p. 8.

612. [INSEE, La France dans l’Union européenne, Données et études, mars 2024](#).

c) Démographie et territoire : des atouts

La population d'un pays constitue un « facteur de puissance »⁶¹³. La dynamique démographique contribue à asseoir sa capacité à assurer la solidarité entre les générations et « à financer les régimes de protection[,], mais aussi à maintenir une forte compétitivité ». La démographie joue donc un rôle essentiel sur le plan économique. Mais elle joue également un rôle en matière institutionnelle, en particulier dans le cadre européen où le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union dépend directement de la population et où le nombre de siège au Parlement européen est établi sur une base démographique⁶¹⁴.

Avec 68 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2023, la France représente aujourd'hui un peu moins de 1 % de la population mondiale et 15 % de la population de l'Union européenne. C'est le deuxième pays le plus peuplé de l'Union derrière l'Allemagne (84,4 millions). La France présente également la particularité d'être le **pays le plus fécond de l'Union** depuis 2012, avec 1,79 enfant par femme en 2023 contre 1,53 en Allemagne, 1,47 en Pologne, 1,30 en Italie et 1,29 en Espagne⁶¹⁵. La même année, le taux de fécondité moyen au niveau mondial était de 2,31 enfants par femme ; il s'établissait par exemple en Inde à 2,00, au Japon à 1,32, en Chine à 1,19, et aux États-Unis à 1,66, alors qu'en Afrique le taux moyen était de 4,18 enfants.⁶¹⁶

D'après les projections de l'INSEE⁶¹⁷, la population nationale pourrait connaître une relative stabilité en nombre d'habitants à l'horizon 2070 (aux alentours de 68 millions), mais devrait nettement vieillir (les plus de 65 ans étant susceptibles de passer de 21 % de la population actuelle à près de 29 % en 2070). Les prévisions de l'ONU (scénario central)⁶¹⁸, elles, font état de projections moins optimistes en volume : la population française pourrait ainsi s'établir à 65,5 millions d'habitants en 2050, 63,5 millions en 2075 et 60,9 millions en 2100 (pour la France métropolitaine). Ces projections montrent néanmoins que **l'écart de population entre la France et l'Allemagne pourrait tendre à se réduire d'ici la fin du siècle**, la population de l'Allemagne étant susceptible de passer à 79 millions d'habitants en 2050, à 73,9 millions en 2075 et à 69 millions en 2100.

Au-delà de ces éléments démographiques, **la dimension territoriale d'un pays peut également conforter sa puissance**, tant en raison des atouts climatiques, agricoles ou souterrains que le territoire est susceptible de receler qu'au regard de la couverture maritime qu'il lui offre. Le territoire français dispose à ce titre de quelques avantages : 550 000 km² au niveau métropolitain (ce qui en fait le territoire le plus vaste de l'Union européenne), 100 000 km² supplémentaires outre-mer (dont 84 000 en Guyane) et plus de 10 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE, dont près de la moitié en Polynésie) – la deuxième ZEE au monde derrière les

613. Haut-commissariat au Plan, *Démographie : la clef pour préserver notre modèle social*, n° 5, mai 2021, p. 27. La citation est tirée du même document.

614. Depuis le *Brexit*, l'Allemagne détient 96 des 705 sièges, la France 79, l'Italie 76, l'Espagne 59, la Pologne 52.

615. INSEE Références, [La démographie en Europe](#), novembre 2023.

616. [Atlas sociologique mondial](#), 2023.

617. INSEE, [Projections de la population 2021 – 2070](#), novembre 2021

618. *World Population Prospects*. Révision 2022, [disponibles sur le site de l'INED](#).

États-Unis et devant l'Australie, représentant un potentiel maritime considérable (tant d'un point de vue halieutique que stratégique). La France a d'ailleurs entrepris des démarches pour faire reconnaître « *une extension de son plateau continental au-delà de la limite des 200 milles dans plusieurs régions du globe, en application de l'article 76 de la Convention de Montego Bay de 1982* »⁶¹⁹.

Cette vaste zone maritime n'est toutefois pas facile à protéger. La pêche illicite s'y pratique bien souvent. Si elle est régulièrement sanctionnée au large de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane, la situation s'avère plus difficile dans l'immense zone polynésienne sans parler de l'atoll isolé de Clipperton où « *[p]lusieurs dizaines de milliers de tonnes de thon albacore du Pacifique sont pêchées par des flottes américaines et asiatiques chaque année.* »⁶²⁰ Dans ce contexte, l'Union européenne s'est dotée, en 2010, d'outils pour réguler ces pratiques de pêche illicite, qui prennent la forme de « cartons jaunes », délivrés par la Commission européenne, invitant les pays concernés à « *trouver eux-mêmes les solutions garantissant le respect des conventions internationales. En cas de succès, ils reçoivent un « carton vert* », en cas d'échec un « carton rouge » marquant la fin des courants d'exportation vers l'UE. »⁶²¹ Entre 2012 et 2021, « *27 procédures [...] ont été engagées [par la Commission européenne ;] six ont donné lieu à un carton rouge[, c'est-à-dire à l'interdiction des importations de produits halieutiques vers l'Union européenne]. Seuls trois pays n'[avaient] pas pris les mesures nécessaires [en 2021] pour obtenir la levée du carton jaune ou rouge : le Cambodge, les Comores et Saint-Vincent-et-les-Grenadines.* »⁶²² En janvier 2023, la Commission a également infligé un carton rouge au Cameroun.

d) Le rayonnement culturel et linguistique

Au-delà de ses atouts militaires, économiques et physiques, la France dispose enfin d'atouts culturels et linguistiques qui lui permettent de rayonner dans le monde. C'est ce que l'on appelle le « *soft power* ». Doté d'un patrimoine architectural et artistique très riche, reconnu pour sa littérature, sa production cinématographique, sa gastronomie, sa *Fashion week* et ses marques de luxe, la richesse de ses régions

619. J.-F. Dobelle, [La France, une puissance maritime](#), 9 août 2021 : « *Quatre décrets en date du 25 septembre 2015 ont fixé les coordonnées géographiques des limites extérieures du plateau continental français au large de la Guyane, des îles Kerguelen, de la Martinique et de la Guadeloupe, et enfin de la Nouvelle-Calédonie, pour une extension respective de 72 000, 423 000, 8 000 et 76 000 km², soit un total de 579 000 km². Deux autres décrets en date du 19 janvier et du 25 janvier 2021 ont respectivement fait de même pour le plateau continental au large de La Réunion (extension de 58 000 km²) et des îles de Saint-Paul et Amsterdam (extension de 93 000 km²). / D'autres demandes d'extension ont été présentées pour l'archipel des Crozet, Wallis-et-Futuna et le golfe de Gascogne (conjointement avec le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne) à la Commission des limites du plateau continental (un organe établi par les Nations Unies dans le cadre de la convention de Montego Bay). Une demande d'extension concernant Saint-Pierre-et-Miquelon a été déposée en 2014, mais ses perspectives d'instruction par la Commission semblent lointaines du fait de l'objection soumise par le Canada qui a exprimé son opposition à tout examen et qui dénie le droit pour Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier d'un plateau continental au-delà de 200 milles* ».

620. *Ibid.*

621. D. Guéguen, « Pêche illicite (IUU), « carton jaune » de l'UE : le cas du Vietnam », *APN News*, 10 janvier 2019

622. Commission européenne, [Pêche illicite, non déclarée et non réglementée \(INN\), en général, et au Cameroun, en particulier](#), 17 février 2021.

et le rayonnement de Paris, le pays jouit d'une image positive sur le plan international. C'est la première destination touristique au monde : 75 millions de touristes internationaux en 2022, générant près de 58 milliards d'euros de recettes (données de la Banque de France).

Ce rayonnement culturel est d'ailleurs relayé sur la scène internationale par l'existence d'un vaste réseau de coopération et d'action culturelle, composé notamment de 118 instituts culturels français, 829 Alliances françaises⁶²³ (dont plus de 380 sous convention) et des quelque 130 Services de Coopération et d'Action Culturelle au sein des Ambassades de France⁶²⁴. De nombreux établissements culturels (musées nationaux, ...) développent également des partenariats dans le monde.

La Francophonie constitue également un élément important de rayonnement culturel. Avec plus de 320 millions de locuteurs, le français demeure en effet la cinquième langue la plus parlée au monde (après l'anglais, le chinois, l'hindi et l'espagnol – cf. *infra* 3.3.2.2). À l'appui de cette stratégie, la France dispose d'un réseau de 580 établissements scolaires présents dans 139 pays et accueillant 392 000 élèves, dans lesquels l'apprentissage du français tient une place importante.

Un autre élément illustratif du rayonnement de la France dans le monde tient à la reconnaissance de certains de ses talents. Ainsi 19 Prix Nobel et 5 médailles Fields ont été décernés à des Français depuis l'an 2000.

S'il ne fait aucun doute dès lors que « *la France dispose d'outils essentiels pour faire valoir ses intérêts sur la scène internationale* »⁶²⁵, elle conserve, en tout état de cause, le « dernier mot », ce qui lui permet d'asseoir sa pleine souveraineté sur le plan international.

1.3.3.3. La France n'est pas liée contre son gré

Plusieurs dispositifs permettent à la France d'affirmer sa souveraineté dans ses relations avec ses partenaires européens et internationaux.

a) Le recours à l'unanimité dans les prises de décision au niveau européen

L'unanimité est requise, de façon générale, dans les domaines touchant, en principe, au plus près la souveraineté des États, à savoir la révision des traités, la politique étrangère et de sécurité commune, les questions de défense, la fiscalité et le mix énergétique.

Au niveau du Conseil européen, qui se prononce par consensus, elle est formellement requise, en vertu du traité de Lisbonne, dans certaines circonstances particulières :

623. Créées en 1883 sur la base, il est vrai, d'une initiative essentiellement privée.

624. À titre de comparaison, le Royaume-Uni s'appuie pour sa part depuis 1934 sur le réseau des *British councils* (on en compte aujourd'hui 220 dans 110 pays), l'Allemagne sur les *instituts Goethe* (créés en 1951, on en compte aujourd'hui près de 160 dans 93 pays) et l'Espagne sur les *instituts Cervantes* (créés en 1991, on en compte aujourd'hui plus de 85 dans 44 pays).

625. République française, *Revue nationale stratégique*, 2022, p. 19. Les Revues nationales stratégiques, qui ont succédé en 2017 aux Livres blancs sur la défense nationale, constituent les outils de références nationaux en matière de prospective stratégique dans le champ de la sécurité et de la défense nationales.

lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union (article 7-2 TUE)⁶²⁶, de décider de la mise en place d'une politique de défense commune (article 42-2 TUE) ou encore de procéder à toute modification institutionnelle dans le domaine monétaire (article 48-6 TUE).

Au niveau du Conseil de l'Union, le recours à l'unanimité a perdu en importance depuis l'Acte unique européen au profit du vote à la majorité qualifiée, que le traité de Lisbonne a consacré comme procédure de droit commun, en vertu de l'article 16-3 du TUE selon lequel « *Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.* » L'unanimité subsiste néanmoins dans plusieurs circonstances :

- d'abord, dans **certains domaines couverts par la procédure législative dite « spéciale »**, dans lesquels le Parlement européen voit son rôle de co-législateur limité à une simple consultation⁶²⁷ ou à l'approbation d'un texte⁶²⁸ ;
- ensuite, dans les **domaines qui ne relèvent pas de la procédure législative et présentent une dimension institutionnelle** : adhésion à l'Union de nouveaux membres (article 49 du TUE) ; adoption de certains accords internationaux négociés

626. La Hongrie et la Pologne ont excipé de cet article et de son contournement pour contester le règlement (UE/ Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020, par lequel le Parlement européen et du Conseil ont mis en place un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union. [Par deux arrêts d'Assemblée plénière du 16 février 2022](#), C-156/21 Hongrie/Parlement et Conseil et C-157/21 Pologne/Parlement et Conseil, la CJUE a rejeté leurs requêtes dans la mesure où la procédure dite de l'article 7 TUE et celle instituée par le règlement poursuivent des buts différents et ont chacune un objet nettement distinct.

627. Sécurité et protection sociale (21-3 TFUE), participation des citoyens de l'Union aux élections municipales et européennes (22 TFUE), Protection diplomatique et consulaire (23 TFUE), recul en matière de libéralisation des mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays-tiers (64-3 TFUE), documents d'identité (77-3, TFUE), mesure du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (81-3 TFUE), définition des infractions pénales et des incriminations en vue de faire respecter des mesures d'harmonisation lorsque la base juridique pour l'adoption de ces mesures impose une procédure législative spéciale (83-2 TFUE), parquet européen (86 TFUE), coopération policière opérationnelle (87-3 TFUE), opérations de police sur le territoire d'un autre État membres (89 TFUE), harmonisation fiscale relative à la fiscalité indirecte (113 TFUE), harmonisation dans les domaines non couverts par l'art. 114 TFUE (115 TFUE), dispositions relatives aux langues en matière de propriété intellectuelle (118 TFUE), mesures de remplacement du protocole sur les déficits excessifs (126-14, TFUE), décisions consistant à confier à la BCE des missions de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers (127-6, TFUE), harmonisation en matière de sécurité sociale, de protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, de représentation et de défense des intérêts collectifs des travailleurs, de condition d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier (153 TFUE), adoption des programmes spécifiques de recherche (182-4, TFUE), fiscalité environnementale, aménagement du territoire, gestion quantitative des ressources hydrauliques, choix du mix énergétique (192-2 TFUE), fiscalité de l'énergie (194-3, TFUE), association des pays et territoires d'outre-mer (203 TFUE), compétence de la Cour pour les titres de propriété intellectuelle créés sur la base des traités (262 TFUE), statut de la Banque européenne d'investissement (308 TFUE), ressources propres (311 TFUE) et régions insulaires et ultrapériphériques (349 TUE).

628. Mesures en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (19 TFUE) ; extension des droits des citoyens européens (25 TFUE) ; identification des éléments spécifiques de la procédure pénale pour lesquels l'UE peut établir des règles minimales (82 TFUE) ; élection des députés européens au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres (223 TFUE) ; cadre financier pluriannuel (312 TFUE) ; disposition permettant d'étendre le pouvoir d'action de l'Union pour atteindre un objectif visé par le traité (352 TFUE).

par l'Union, en application des articles 207-4⁶²⁹, 218-8⁶³⁰ et 219⁶³¹ du TFUE ; décision mettant fin aux dérogations d'un État pour l'adoption de l'euro (article 140-3 du TFUE) ; dispositions institutionnelles et relatives aux membres des institutions (articles 246⁶³², 252⁶³³, 257⁶³⁴, 301⁶³⁵, 305⁶³⁶ et 342⁶³⁷ du TFUE) ; modification de la liste fixée le 15 avril 1958 des produits pour lesquels tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre (346 du TFUE) ;

– **par ailleurs, l'unanimité constitue la procédure de droit commun en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, en vertu de l'article 24 du TUE selon lequel la PESC est « définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement ». Sauf exceptions (prévues à l'article 31-2 du TUE⁶³⁸), les décisions prises en la matière sont donc prises à l'unanimité ; l'abstention ne fait pas obstacle à l'adoption et un État membre peut toujours assortir son vote d'une déclaration selon laquelle il n'appliquera pas la décision même s'il reste tenu par une obligation de solidarité et ne peut prendre des actions incompatibles avec la décision de l'Union ;

– enfin, l'unanimité est la règle s'agissant des **procédures de coopération renforcée** (art. 329 TFUE).

Si la recherche du consensus au sein du Conseil européen et du Conseil est généralement de mise, il arrive néanmoins qu'un État membre utilise la règle de l'unanimité pour **bloquer une décision particulièrement sensible sur le plan politique**. C'est ce qui fit par exemple la France en bloquant par deux fois en 1963 et en 1967 l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE ou en s'opposant en 1992-1993 aux accords

629. Accords « dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union » ou « dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services ».

630. « accords d'association et [...] accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ». »

631. « accords formels portant sur un système de taux de change pour l'euro vis-à-vis des monnaies d'États tiers »

632. Décision de ne pas remplacer un membre de la Commission ayant démissionné, « notamment lorsque la durée du mandat du membre de la Commission restant à courir est courte ».

633. Augmentation du nombre d'avocats généraux placés auprès de la Cour de Justice (au-delà de huit).

634. Nomination des membres des tribunaux spécialisés

635. Fixation de la composition du Comité économique et social

636. Fixation de la composition du Comité des régions

637. Fixation du régime linguistique des institutions

638. L'article 31-2 du TUE prévoit quatre exceptions à l'application de la règle de l'unanimité en matière de PESC : « lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union [...] ; lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union [...] présentée à la suite d'une demande spécifique [du] Conseil européen ; lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union » et « lorsqu'il nomme un représentant spécial ».

agricoles de Blair House négociés par la Commission avec les États-Unis⁶³⁹. Plus récemment, elle a marqué son opposition à l'ouverture des négociations d'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine du Nord à l'Union européenne⁶⁴⁰. D'autres États ont, plus récemment, fait usage de leur droit de veto dans certains domaines pour bloquer l'avancée de l'Union voire pour disposer d'un levier pour faire pression sur l'avancée de négociations relevant en principe de la majorité qualifiée, contre les objectifs souhaités notamment par la France. Le vote à l'unanimité, protecteur à certains égards des intérêts de la France, peut ainsi parfois se retourner contre elle dans des champs où elle aimerait avancer vers une plus grande harmonisation (en matière fiscale par exemple).

b) Le rôle du juge national comme garant de l'application de la Constitution

Ainsi que cela a été dit (voir point 1.2.1.2), en cas de conflit irréductible entre la Constitution et toute autre norme, fût-elle internationale ou européenne, le juge français ferait, *in fine*, prévaloir la Constitution. C'est en effet au juge que revient la responsabilité de vérifier que l'application du droit international ou européen, tel que précisé éventuellement par la CJUE, ne compromet pas des exigences constitutionnelles qui ne seraient pas garanties de façon équivalente par le droit européen. C'est ce qu'a relevé le Conseil d'État dans sa décision *French Data Network* du 21 avril 2021. Il en a posé le principe et en fera application le cas échéant.

En dernière instance, c'est donc bien le peuple souverain c'est-à-dire la Nation qui, à travers l'exercice du pouvoir constituant, dispose du « dernier mot » puisque l'exercice de ce pouvoir, sous réserve du respect des conditions procédurales de l'article 89 de la Constitution, n'est soumis à aucun contrôle juridictionnel et que la supériorité de la Constitution sur toute autre norme est ainsi assurée.

c) En dernier recours, le droit de retrait ou de dénonciation d'une convention

Ainsi que l'admet le droit des traités, **la France, comme tout État, conserve toujours la possibilité de se retirer ou de dénoncer une convention**, même si cela traduit au fond un échec en terme notamment de perte d'influence. C'est là son droit le plus souverain, y compris de façon unilatérale, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa [décision DC n° 91-294 du 25 juillet 1991 relative aux Accords de Schengen](#) (cons. 56, 57, 58). Lorsqu'il examine les projets de loi autorisant la ratification d'accords entre la France et l'un de ses partenaires, le Conseil d'État veille dès lors à écarter des formulations pouvant « *laisse[r] penser que le Gouvernement français serait lié indéfiniment par un engagement international, ce qui est contraire*

639. S. Meunier, « Chapitre 4. Les négociations agricoles entre l'UE et les États-Unis durant l'Uruguay Round : 1986-1993 », *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 137-163.

640. Opposition levée depuis (cf. Toute l'Europe, [Turquie, Macédoine du Nord, Ukraine... : où en sont les pays candidats à l'élargissement ?](#))

à la tradition française »⁶⁴¹. Les conventions bilatérales conclues en matière fiscale offrent un terrain propice à ce type de dénonciations. On peut mentionner à cet égard la dénonciation par la France, le 17 juin 2014, d'une convention la liant depuis le 31 décembre 1953 à la Suisse en matière d'impôts sur les successions, au motif que cette dernière était incompatible avec la législation française applicable en la matière⁶⁴². À l'inverse, la France s'était vue opposer, en juin 2008, la dénonciation par le Danemark, d'une convention signée entre les deux pays en février 1957 tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus et la fortune. Il fallut attendre le 4 février 2022 pour qu'une nouvelle convention entre en vigueur.

Enfin, ainsi que le prévoit l'article 50 du TUE⁶⁴³ et comme l'a montré le Royaume-Uni en 2016, cette faculté de retrait existe également s'agissant de l'Union européenne, même si un tel retrait est susceptible d'avoir un coût élevé, à plus forte raison pour un pays qui, comme la France, est membre de la zone euro. Au demeurant, dans le cas de la France, l'exercice d'un tel droit supposerait l'intervention préalable du pouvoir constituant lui-même afin de revenir sur le titre XV de la Constitution relatif à l'Union européenne et notamment de l'article 88-1 qui dispose que « *La République participe à l'Union européenne* ».

Ainsi, en dépit d'une perception ou d'un discours parfois contraires dans le débat public, la France dispose à l'évidence des attributs de la souveraineté, en interne comme en externe. Au plan international, elle a, en vertu des traités qu'elle a librement et souverainement contractés, décidé d'exercer certaines compétences en commun avec ses partenaires et, au plan interne, elle a mis en place un dispositif prévu par la Constitution qui assure la supériorité effective de certaines normes sur les lois. En effet, elle conserve, en tout état de cause, la capacité du « dernier mot », tant au niveau international qu'au niveau national, à travers l'exercice du pouvoir constituant.

Il reste que la question de la capacité à exercer la souveraineté de manière pertinente se pose, comme l'indique le **retour en force de l'usage du terme « souveraineté » dans le débat public**, à travers **une montée en puissance des « souverainetés » (« adjectivées »)**. Un usage contemporain, critiqué par certains comme un mésusage voire un abus du terme car s'éloignant de sa portée juridique classique telle qu'elle vient d'être rappelée, mais **qui interroge en réalité les conditions et les modalités de son exercice dans un monde d'interdépendances voire de dépendances, marqué par des concurrences sinon des confrontations de souverainetés**. En principe, la souveraineté est absolue - on est souverain ou on ne l'est pas. Mais son exercice, qui s'inscrit dans un contexte et des circonstances particulières, ne peut être absolu.

641. Voir en ce sens l'avis n° 380.912 du 24 octobre 2007 relatif au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques, à l'île Heard et aux îles McDonald.

642. Voir à ce titre les explications données en février 2023 par le ministère de l'économie et des finances, de la souveraineté numérique et industrielle à la [question écrite n° 2235](#) de M. Sabatou.

643. « 1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. »

À travers sa mise en œuvre dans tel ou tel domaine, la souveraineté apparaît dès lors comme plus relative. Mise au défi du monde contemporain, elle questionne, au fond, la capacité de l'État souverain à faire des choix et à agir, la capacité du peuple à garder la maîtrise de son destin dans un contexte de contraintes consenties ou subies.

Au total, dans un monde marqué à la fois par une forte interdépendance et par une montée des tensions mais aussi par les incertitudes rencontrées par beaucoup de démocraties représentatives, **la problématique de la souveraineté apparaît complexe et ne peut se résumer à l'examen de l'existence ou non de la souveraineté elle-même. La question de la capacité à exercer cette souveraineté se pose également et apparaît comme un enjeu aux dimensions nouvelles.** La souveraineté n'est synonyme ni d'indépendance ni de puissance mais il existe un lien entre ces notions. Car **la capacité d'un pays à exercer sa souveraineté dépend non seulement de l'existence même de cette souveraineté mais encore du « facteur de puissance » sur lequel elle peut s'appuyer et enfin du « coefficient de dépendance » qui l'affecte,** c'est-à-dire du rapport entre les dépendances choisies et organisées et celles qui sont subies. C'est cette équation qui est questionnée par les nouvelles réalités du monde, les défis posés, au niveau global comme au niveau européen et jusqu'au niveau national dans les doutes qui assaillent le peuple souverain quant à la maîtrise effective de ses choix, de son organisation, de son destin.

2. Les «souverainetés» : l'exercice de la souveraineté aux défis du monde actuel

La souveraineté est donc une notion ancienne et juridiquement établie, notamment par la Constitution, distincte des notions voisines de puissance et d'indépendance, même s'il existe un lien de proximité entre elles. Toutefois, on assiste depuis quelques années, à une utilisation de plus en plus fréquente du terme de « souveraineté » dans le débat public, généralement sous une forme adjectivée : on parle moins de « la souveraineté » que de « la souveraineté numérique », la « souveraineté industrielle », la « souveraineté alimentaire », pour ne reprendre que quelques exemples directement issus des intitulés de ministères eux-mêmes.

Cet usage « des souverainetés » bien souvent, en dehors de l'acception classique de « la souveraineté », soulève un certain nombre d'interrogations. S'agit-il d'une mutation de la souveraineté classique ou bien s'agit-il plutôt d'une utilisation révélatrice des craintes d'une « perte de contrôle » suscitées par la multiplication des crises récentes ?

Cette efflorescence « des souverainetés » apparaît significative d'un questionnement sur la capacité d'un État à rester maître de ses options fondamentales, à choisir et à maîtriser ses dépendances, dans un monde d'interdépendances plus ou moins consenties, voire de dépendances subies. Un questionnement qui se manifeste tout particulièrement à l'égard de l'intégration européenne, dont les effets sont souvent perçus de façon paradoxale, à la fois comme renforçant, à certains égards, la puissance collective générée par l'union des Européens et par les politiques conduites par l'Union européenne mais soulevant, à d'autres, des contraintes mal admises, dans un contexte d'attentes contradictoires à l'égard de l'Europe, entre désaffection pour les uns et attente de « plus d'Europe » pour les autres. Au fond, cette omniprésence « des souverainetés » pourrait être la traduction des doutes qui traversent le peuple souverain quant à sa capacité à exercer effectivement son « dernier mot », contribuant à la crise démocratique que connaissent les nations et notamment la France.

2.1. Les « souverainetés » à l'épreuve d'un monde d'interdépendances et de tensions

La France, comme tout État, s'inscrit dans un environnement global, qui conditionne la façon dont elle exerce sa souveraineté. Bien que l'on emploie souvent ces mots l'un pour l'autre, souveraineté n'est pas synonyme d'indépendance, ni même d'isolement ou d'autarcie. Au contraire et cela n'a rien de nouveau, les États s'inscrivent dans un monde d'interdépendances qui viennent interroger leur capacité à choisir et maîtriser la nature et leur degré de dépendances à l'égard du monde extérieur. Parler des « souverainetés », dès lors, c'est manifester le souci d'une « reprise de contrôle » face un constat d'interdépendances, sinon de dépendances plus ou moins consenties, à certains égards mal maîtrisées, dont on a pu mesurer les effets pervers lors des crises récentes. Le durcissement des rapports de force depuis quelques années met par ailleurs à l'épreuve la souveraineté de l'État au sens classique du terme, ce qui se traduit par de véritables « chocs de souverainetés » sous des formes diverses. Enfin, inscrite dans un territoire, la souveraineté touche à certaines limites liées à des défis globaux.

2.1.1. Dépendances et « souverainetés »

L'aspiration à la souveraineté, qui a pris de l'ampleur ces dernières années, entend répondre aux dépendances, que la mondialisation, le déséquilibre des comptes publics et même certains choix stratégiques ont pu susciter voire aggraver. Les crises récentes ont eu un effet d'accélération sur la prise de conscience de ces dépendances.

2.1.1.1. *Le souci d'une plus grande indépendance dans l'interdépendance*

Les « souverainetés », telles qu'on les voit se multiplier ces derniers temps, ont une portée différente de celle que revêt la notion d'un point de vue juridique. Souvent assorties d'un adjectif précisant le domaine auquel elles s'appliquent, elles visent davantage à illustrer la **capacité d'un État à faire des choix souverains dans les domaines qu'il juge essentiels, ce qui implique notamment, au regard de la puissance dont il dispose, d'évaluer, d'orienter voire de maîtriser ses dépendances vis-à-vis du monde extérieur** dont dépend en pratique sa faculté à exercer, dans tel ou tel domaine concret de la vie d'une Nation, son « dernier mot ». Parler de ces souverainetés « adjectivées », c'est au fond affirmer le souci d'une plus grande maîtrise dans les secteurs concernés, ce qui en soi n'a rien de neuf. Les mots employés, révélateurs de leur temps, évoluent, mais la finalité reste la même : **choisir et maîtriser ses dépendances**.

a) « Souverainetés » et indépendance : choisir et maîtriser ses dépendances, dans un monde d'interdépendances

Il y a lieu, même si on les assimile souvent, de distinguer les notions de **souveraineté et d'indépendance**. Tandis que la souveraineté, ainsi qu'on l'a décrite dans la première partie, caractérise un état – on est souverain ou on ne l'est pas –, l'indépendance, c'est-à-dire l'absence de liens de dépendance, traduit bien souvent un désir, une aspiration : **la capacité à faire des choix et à mener des actions de manière autonome**. On peut être souverain et ne pas être 100 % indépendant : c'est même le cas, sans doute, de la quasi-totalité des États de la planète aujourd'hui, sauf à être complètement autarcique, ce que n'est même pas la Corée du Nord, qui a notamment noué des partenariats avec ses voisins russes et chinois.

De fait, aussi loin que remontent dans le temps les échanges commerciaux, il existe des interdépendances entre États. L'histoire des routes commerciales, terrestres ou maritimes, dont on trouve les premières traces au Moyen-Orient et qui ont fait le succès, dans l'Antiquité gréco-romaine, des ports de la Méditerranée et de la mer Rouge, en donne l'illustration. Certains États, comme la République de Venise, le Portugal, les Provinces-Unies et le Royaume-Uni, ont même construit leur puissance, à l'époque médiévale, sur la maîtrise de ces routes commerciales. La Compagnie des Indes implante des comptoirs dans le monde au XVII^e siècle et la prééminence de la *Royal Navy* sur les mers commence à s'affirmer. C'est l'époque où se développent droits de douane et mesures protectionnistes afin de protéger les marchés intérieurs et de conforter les excédents commerciaux – un mouvement qui va se prolonger jusqu'au milieu du XIX^e siècle, après quoi s'ouvre ce que d'aucuns appellent la « première mondialisation »⁶⁴⁴. Après une période de rétractation dans l'entre-deux-guerres, s'amorce une période de libéralisation. **Le volume des échanges commerciaux internationaux s'amplifie de manière spectaculaire à partir des années 1960** sous l'effet des négociations du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*)⁶⁴⁵ et de la réduction des coûts de transport maritime (par la généralisation de l'usage des conteneurs). Le taux d'ouverture de l'économie mondiale, qui permet de mesurer le degré de participation des pays au commerce international⁶⁴⁶, franchit dès lors la barre des 10 points de PIB au milieu des années 1970⁶⁴⁷ et celle des 20 points de PIB à partir des années 2000.⁶⁴⁸ En France, il est passé de 10 points de PIB en 1960⁶⁴⁹ à 21 points de PIB en 2016, soit à un niveau comparable à celui du Royaume-Uni

644. S. Berger, *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié*, Seuil, 2003.

645. Signé en 1947 par 23 États, cet accord donne lieu à des cycles de négociations régulières afin d'actualiser les conditions d'échanges commerciaux entre les parties. Le *Kennedy Round* (1964-1967) marque une étape importante en s'élargissant à 48 membres et en actant une réduction linéaire des droits de douane.

646. Degré d'ouverture = [(Importations + Exportations)/2] / PIB x 100.

647. M. Fouquin, J. Hugo, S. Jean, « [L'évolution de l'ouverture commerciale de 1870 à 2014](#) », *Ressources en Sciences économiques et sociales*, ENS Lyon, 2016.

648. Il était de 27 % en 2014 à l'échelle mondiale, 37 % dans la zone euro, 15 % en Amérique du Nord ; 18 % pour l'Asie émergente et 38 % pour les autres émergents, d'après D. Berthier, M. Brieuc, A.-M. Stoliaroff-Pépin, « En 2017, le taux d'ouverture de l'économie mondiale se redresserait enfin », *INSEE, Note de conjoncture*, juin 2017, p. 20-21.

649. [L'ouverture des économies - \(sabbar.fr\)](#)

(20 points de PIB), de l'Espagne ou de l'Italie (24 points de PIB), les autres pays membres de l'Union connaissant des taux d'ouverture bien supérieurs encore⁶⁵⁰.

S'il est indéniable, dès lors, que, dans le domaine commercial, les États sont depuis longtemps interdépendants, l'effet de ces interdépendances peut toutefois varier, selon que les partenaires impliqués sont, eux-mêmes, des alliés ou de simples partenaires, voire des concurrents ou même des adversaires. C'est d'ailleurs dans les situations de crise que se révèlent avec acuité les limites de ces relations commerciales⁶⁵¹.

Constituent à cet égard un cas particulier les interdépendances commerciales à l'œuvre sur le continent européen. Organisées et même promues par la Communauté économique européenne, puis par l'Union européenne à travers la mise en place du « marché unique » (dit aussi « marché intérieur » ce qui est en soi significatif), elles présentent non seulement la particularité d'être très poussées – « *[l']ouverture commerciale des membres de l'UE s'effectue [de fait aujourd'hui] en majeure partie vers d'autres membres de l'UE* »⁶⁵² –, mais ont également pour effet de prémunir les États membres de pratiques contraires au fonctionnement du marché unique (cf. *infra*).

Tout l'enjeu pour un État comme la France est de parvenir à construire une interdépendance sans tomber dans des dépendances excessives ; il s'agit notamment de pouvoir **choisir voire maîtriser ses dépendances, au regard non seulement de la**

650. « En 2016, le taux d'ouverture commerciale des échanges de biens des quatre principaux membres de la Z€ (l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne) se situe entre 21 points et 24 points de PIB pour la France, l'Italie et l'Espagne, et atteint 35 points pour l'Allemagne. Les autres membres historiques de la Z€, pays d'une superficie et d'un poids économique moindre, sont nettement plus ouverts, avec un taux d'ouverture de 48 points de PIB en moyenne. Les nouveaux membres de l'UE, également de petite taille pour la plupart, ont des taux d'ouverture encore plus importants, à plus de 65 points en moyenne pour ceux appartenant à la Z€ et à plus de 50 points pour ceux hors de la Z€. Enfin, parmi les membres historiques de l'UE situés en dehors de la Z€, le Royaume-Uni a un taux d'ouverture en moyenne de 20 points, tandis que le Danemark et la Suède sont plus ouverts (28 points en moyenne). » d'après A. Moutaabbid, O. Simon, « La géographie des échanges commerciaux de biens au sein de l'Union européenne : en 20 ans, une intensification des échanges entre nouveaux et anciens pays membres », *La France dans l'Union européenne*, INSEE, avril 2019, p. 80-81.

651. P. Chalmin, « Souveraineté et dépendance », *Revue Défense Nationale*, n° 847, 2022, p. 46-51 : « *La grande crise des matières premières des années 1970 fut [à cet égard] un véritable coup de tonnerre dans la prise de conscience de la dépendance dans laquelle se trouvaient les pays occidentaux [...]. Soudain « l'arme du pétrole » apparut en pleine lumière et pour la première fois une utilisation concrète (face à Israël et à ses alliés).* »

652. Ibid. « Chez les principaux membres de la Z€, l'ouverture vis-à-vis de l'UE (nommée « ouverture intraUE » dans la suite du dossier) représente près de 60 % de l'ouverture commerciale et près de 65 % chez l'ensemble des autres membres historiques de l'UE [...]. Elle en représente plus de 70 % pour tous les nouveaux membres de l'UE. [...] L'Allemagne est un partenaire vers lequel les autres membres de l'UE se tournent de façon privilégiée, son taux d'ouverture étant particulièrement élevé par rapport aux autres pays membres de l'UE de taille comparable [...]. Pour la France, l'ouverture vis-à-vis de l'Allemagne représente en 2016 près de 30 % de son ouverture intraUE, cette proportion étant plus faible pour l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni, mais comparable pour d'autres pays, voire plus forte (près de 35 % en moyenne pour les nouveaux membres de l'UE hors Z€). La France constitue également, mais moins que l'Allemagne, un partenaire commercial privilégié pour les membres historiques de la Z€ : le taux d'ouverture vis-à-vis de la France représente en 2016 respectivement 13 % et 12 % de l'ouverture intraUE de l'Allemagne et du Royaume-Uni, respectivement 17 % et 21 % de celles de l'Italie et de l'Espagne, et 12 % de celle des autres membres historiques de la Z€.

nature des biens importés, mais aussi de leur origine et du degré de vulnérabilité auquel les échanges l'exposent.

Cette préoccupation ancienne prend aujourd'hui une nouvelle acuité.

b) Une préoccupation ancienne assortie d'une nouvelle actualité

En France, ce souci d'une plus grande indépendance vis-à-vis du monde extérieur trouve des racines anciennes dans le secteur de l'énergie. Prenant conscience durant la Première Guerre mondiale de la dépendance du pays aux énergies fossiles, les gouvernements successifs poursuivent depuis plus d'un siècle **une politique recherchant l'indépendance énergétique, articulée autour de trois axes** : la recherche d'une sécurisation des approvisionnements⁶⁵³, la diversification des sources d'énergie (à travers le développement du nucléaire et plus récemment des énergies renouvelables) et la mise en place, à compter des années 1970, de programmes d'économies d'énergie (voir encadré n° 7 ci-après). Il est à noter à cet égard, et les investissements consentis et à venir dans le secteur du nucléaire en témoignent⁶⁵⁴, que la **recherche d'indépendance a un coût**. Ce coût, qui est, d'une certaine manière, le « prix à payer » de la liberté de choisir, nécessite un débat public éclairé et appelle l'adhésion de la Nation. Ce consentement de la représentation nationale est d'autant plus important s'agissant des investissements à mobiliser dans le secteur nucléaire que les activités civiles ont des implications militaires et conditionnent, ce faisant, la crédibilité de la stratégie de dissuasion voulue par la France pour assurer sa défense nationale.

Étendue sous l'effet des crises récentes à d'autres d'activités (industrielle, sanitaire, agro-alimentaire, numérique, ...), cette **préoccupation des « souverainetés », recouvre pour l'essentiel une ambition d'autonomie stratégique**, c'est-à-dire de capacité à faire des choix autonomes dans des secteurs stratégiques. Si, sur le fond, l'aspiration à choisir et maîtriser ses dépendances reste la même, elle se double néanmoins d'une **nouvelle tonalité, révélatrice de l'esprit du temps et consistant à « reprendre le contrôle » de la situation (« take back control »)**. À travers l'essor de ces nouvelles « souverainetés » transparaît l'idée que l'État aurait perdu la maîtrise de ses dépendances et que sa souveraineté en serait en conséquence menacée.

653. Le code de l'énergie prévoit, depuis 1974, l'existence de stocks stratégiques pour gérer les éventuelles tensions susceptibles de survenir sur les flux. Ces stocks s'établissent à 3 mois pour le pétrole (répartis dans 200 dépôts principaux) et à plusieurs années pour l'uranium. En outre, la France a mis en place en 2016 une réglementation imposant à Engie et aux fournisseurs de gaz une obligation de stockage à due proportion de leurs parts de marché.

654. D'après la Cour des comptes ([Les coûts de la filière électronucléaire](#), mars 2012), la construction des 58 réacteurs nucléaires du parc nucléaire, représentant une puissance installée de 62 510 MW, a coûté 83 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 13 milliards d'euros d'intérêts intercalaires (dûs au fait que la construction des centrales dure plusieurs années). La construction de l'EPR de Flamanville (1 600 MW), qui doit être raccordé au réseau électrique durant l'été 2024, est estimée, pour sa part, à plus de 13 milliards. Quant aux 14 futurs EPR annoncés d'ici 2050, leur coût de construction est estimé, à ce stade, à 61 milliards d'euros.

Encadré n° 7

Un siècle de recherche d'une moindre dépendance énergétique aux énergies fossiles⁶⁵⁵

Dotée de ressources limitées en minerais fossiles (peu de pétrole et des gisements de gaz désormais épuisés), la France a pris conscience à l'occasion des grandes crises du XX^e siècle de sa forte dépendance à l'égard du monde extérieur en matière énergétique. Aussi, a-t-elle initié, il y a plus d'un siècle, une stratégie d'indépendance énergétique, qui s'est construite par étape.

Après la Première Guerre mondiale : la recherche d'une sécurisation des approvisionnements

Confrontée durant la Première Guerre mondiale à la nécessité d'importer du pétrole des États-Unis et du charbon du Royaume-Uni afin de couvrir l'effort de guerre⁶⁵⁶, la France négocie à l'occasion des traités de paix des moyens de sécuriser ses approvisionnements en pétrole. Elle hérite de parts allemandes de gisements de pétrole en Irak et obtient, en contrepartie de la gestion par le Royaume-Uni de la région pétrolière du Kirkouk, une prise de participation à hauteur de 25 % dans la Turkish Petroleum Company, laquelle donnera lieu, en 1924, à la **création de la Compagnie Française des Pétroles** (ancêtre de Total Energies). En parallèle, la France développe son équipement hydroélectrique et crée l'Office national du charbon. Demeurant néanmoins le premier importateur d'énergie au monde, elle lance dans l'entre-deux guerres un **programme de recherche pour identifier un « carburant national »** ; des travaux sont menés sur le gaz, l'électricité, etc.

Après la Seconde Guerre mondiale : la nationalisation du secteur de l'énergie

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la France manque cruellement d'énergie. **Le secteur de l'énergie est alors nationalisé** (Charbonnage de France, Gaz de France, Électricité de France, ...) et un bureau de recherche de pétrole est créé. La construction européenne fait ses premiers pas en 1950 autour de l'énergie (autour du charbon et de l'acier avec la CECA, suivis en 1957 de l'énergie atomique). En 1956, la découverte de gisements de gaz et de pétrole en Algérie permet de compenser le blocage ainsi que la perte du Canal de Suez. L'indépendance géopolitique affichée par le général de Gaulle vis-à-vis des deux blocs permet une diversification des sources d'énergies importées. En 1966, Elf-Aquitaine est créée.

655. A. Beltran, « La souveraineté énergétique dans l'histoire des crises », [Colloque de l'Association française de Droit de l'Énergie \(AFDEN\) sur la « Souveraineté énergétique »](#), 22 décembre 2022.

656. Cf. le télégramme de G. Clemenceau à W. Wilson : « Dans les guerres d'aujourd'hui, une goutte de pétrole vaut une goutte de sang. »

Après le choc pétrolier de 1973 :

le « plan Messmer » mise sur le nucléaire et les économies d'énergie

En réaction au choc pétrolier de 1973, le Premier ministre Pierre Mesmer annonce, le 6 mars 1974, l'accélération du programme nucléaire et engage des **mesures de sobriété énergétique** (changement d'heure, « chasse anti-gaspillage »). Il s'ensuit la **construction de cinquante-cinq réacteurs nucléaires** (dont le dernier est mis en service en 1999). Le dispositif s'accompagne d'un renforcement du cadre de surveillance et de sûreté nucléaires et de la construction de dispositifs de traitement et de gestion des déchets. Disposant d'un parc surcapacitaire, la France devient exportatrice d'électricité dès les années 1980.

Bilan et perspectives

Cinquante ans plus tard, la stratégie de maîtrise des dépendances énergétiques a produit ses effets : le **taux d'indépendance énergétique** de la France, défini comme la part d'énergie consommée résultant d'une production nationale, est **passé de 23,9 % en 1973 à 55,5 % aujourd'hui**. Il est de l'ordre de **44,5 % à l'échelle de l'Union européenne**⁶⁵⁷ (données Eurostat, 2021).

Les efforts entrepris devront toutefois se poursuivre. En effet, le vieillissement du parc nucléaire va nécessiter, dans l'attente du lancement des futurs réacteurs de nouvelle génération annoncés par le Président de la République en 2022 à Belfort (six EPR et huit autres à venir), la montée en charge rapide des énergies renouvelables, la réduction des consommations fossiles (dans l'industrie et le parc automobile) et la poursuite des économies d'énergie (isolation des logements, ...).

Plusieurs facteurs ont conduit la France à voir ses dépendances vis-à-vis du monde extérieur augmenter significativement ces trente dernières années.

2.1.1.2. Des dépendances qui se sont accrues ces dernières années

Trois facteurs principaux peuvent expliquer l'exposition croissante de la France à des dépendances extérieures depuis quelques décennies : le phénomène de la mondialisation, le déséquilibre des comptes publics et un certain affaiblissement de son appareil de réflexion stratégique.

a) Les effets de la mondialisation

En poussant à une intégration assumée des économies, la mondialisation a eu des avantages indéniables : les consommateurs ont pu accéder à des biens et services à moindres coûts, les entreprises françaises ont pu se développer à l'international. Elle a eu également des inconvénients : certains secteurs de l'économie en ont subi les contrecoups, notamment celui de l'industrie en France, dont le poids a fortement diminué au cours des dernières décennies. En créant des interdépendances, elle a eu aussi pour effet d'exposer les économies mondialisées à des mesures de rétorsion prises par certains acteurs.

657. « [La dépendance aux importations d'énergie dans l'UE \(2021\)](#) » : Ce taux s'échelonnait en 2021 de 3 % à Malte ou au Luxembourg à 98,6 % en Estonie, en passant par exemple par 78,8 % pour la Suède et 36,5 % pour l'Allemagne.

■ **Le choix assumé d'une intégration des économies**

La mondialisation⁶⁵⁸, qui désigne « *une interconnexion croissante à l'échelle mondiale* »⁶⁵⁹, a conduit depuis les années 1970, et de façon plus notable encore depuis le début des années 1990, à un **abaissement progressif des barrières douanières, et donc à l'atténuation des frontières nationales, au profit « d'une intégration croissante des économies »**⁶⁶⁰. Ce choix de l'interdépendance économique, au nom de la spécialisation, de la complémentarité et de la recherche du moindre coût pour les entreprises comme les consommateurs a eu pour effet de **relativiser la notion même de souveraineté**.

Directement inspirée de la théorie des avantages comparatifs de David Ricardo (1772-1823)⁶⁶¹ et des modèles et théorèmes économiques qui l'ont complétée au XX^e siècle⁶⁶², cette globalisation des échanges s'est faite par la constitution de « **chaînes de valeurs mondiales** », reposant sur une **spécialisation très poussée des économies** (de la conception à la production des composants et produits semi-finis jusqu'à leur assemblage et leur commercialisation au profit du consommateur final). Facilitée par le développement des communications et la réduction des coûts de transports, elle a favorisé un essor du commerce intra-branches et même intra-firmes

658. Même si les termes de « mondialisation » et de « globalisation » sont souvent employés de façon interchangeable, le second présente souvent une dimension plus économique, renvoyant à l'anglais « globalization » et à son champ sémantique, tandis que le premier se veut généralement plus large (intégrant une dimension culturelle et politique).

659. [INSEE, L'essentiel sur... la mondialisation, février 2024](#) : « *Le terme mondialisation désigne une interconnexion croissante à l'échelle mondiale : les personnes, les institutions, les lieux et, plus généralement, les sociétés sont de plus en plus reliées par-delà les frontières nationales, du fait de l'accroissement des mouvements de capitaux financiers et de biens et services mais aussi de l'augmentation des flux de personnes et de leurs savoirs* ».

660. Le FMI retient une définition essentiellement économique de la « globalisation » : « *il s'agit de l'intégration croissante des économies dans le monde, notamment par la libre circulation transfrontalière des personnes, des biens, des services et des capitaux. En d'autres termes, c'est une extension au-delà des frontières nationales des mêmes forces du marché qui opèrent depuis des siècles à tous les niveaux de l'activité économique humaine.* » (*Charting Globalization's Turn to Slowbalization After Global Financial Crisis*, 8 février 2023).

661. S'imposant face à la théorie des coûts absolus d'Adam Smith, la théorie des avantages comparatifs de Ricardo pose les briques conceptuelles des politiques de libre-échange. S'appuyant sur l'exemple de deux pays fabriquant du drap et du vin, il démontre que l'optimum économique général se réalise précisément par l'échange, chaque pays se spécialisant en fonction de l'avantage comparatif dont il dispose. Le commerce international étant un jeu à somme positive, chaque pays a donc intérêt à échanger et s'y ouvrir. Le modèle de Ricardo repose toutefois sur des hypothèses fortes : absence de mobilité des facteurs de production ; rendements d'échelle constants ; coûts de transport nul.

662. Dans le modèle « Heckscher - Ohlin - Samuelson (HOS) », du nom de trois économistes suédois et américains de la première moitié du XX^e siècle, chaque pays se spécialise en fonction de sa dotation factorielle, i.e dans la production qui nécessite le facteur de production dont il dispose en abondance. À l'inverse chaque pays doit économiser son facteur rare et importer les produits intensifs en ce facteur. Ce modèle induit une égalisation internationale du prix des facteurs de production, en particulier des salaires, et donc un rattrapage du niveau vie des pays riches par les pays pauvres, traduisant par la même une réduction des inégalités et une convergence des niveaux de vie. Dérivé du modèle HOS, le théorème de « Stolper – Samuelson », publié en 1941, montre que l'ouverture engendre une hausse de la rémunération du facteur abondant (demandé intensément : les exportations embauchent le facteur abondant) et une baisse relative de la rémunération du facteur rare (utilisé moins intensément, davantage importé). Ainsi, si on distingue travail qualifié et non qualifié, cela explique l'augmentation des inégalités dans les pays riches entre travailleurs qualifiés (demandés) et non qualifiés (peu demandés, en concurrence avec ceux des pays en développements et émergents).

à l'échelle mondiale, qui s'est produit parfois au prix d'une perte de visibilité pour les acteurs eux-mêmes sur l'ensemble de la chaîne de production et donc, à plus forte raison, pour les États. Ces échanges impliquent principalement trois pôles : l'Europe, représentant plus d'un tiers des flux d'importations et d'exportations mondiales, la zone asiatique, un autre tiers, et l'Amérique du Nord, environ 15 % des flux mondiaux⁶⁶³.

Au sein de l'Union européenne, où les flux internes représentent les deux-tiers des échanges commerciaux des États membres, **l'intégration du marché unique a révélé des avantages comparatifs et des niveaux de spécialisation variables selon les États**. Trois pays disposent ainsi d'avantages comparatifs dans les produits primaires : le Danemark (doté en pétrole brut et gaz naturel), l'Estonie (qui peut notamment s'appuyer sur une production de minerais de fer) et la Lettonie (en matière agricole). Dans les secteurs secondaire et tertiaire, le paysage européen se décline en trois catégories : une première série de pays dotés d'une forte spécialisation manufacturière (Allemagne, Finlande, Irlande, et Italie), une deuxième où la spécialisation est peu marquée (France, Pays-Bas, pays d'Europe centrale) et une troisième caractérisée par une forte spécialisation dans le tertiaire (pays d'Europe du Sud)⁶⁶⁴.

En outre, au-delà des phénomènes d'interdépendances produits par l'intégration des économies, la mondialisation s'est accompagnée d'une « globalisation juridique », visant à conforter la libéralisation des échanges. L'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁶⁶⁵ a ainsi été dotée de la capacité d'autoriser que des compensations financières soient prises face aux États qui subventionnent leurs exportations⁶⁶⁶. De même l'OCDE a adopté en 1997 une convention relative à la prévention des paiements illicites dans les transactions commerciales internationales (*cf. infra*). S'il est indéniable que les États ont librement consenti à ces engagements, il n'en demeure pas moins que ces règles ont eu pour effet de réduire leurs marges de manœuvre.

Quoi qu'il en soit, **la mondialisation a globalement produit les effets de croissance et de gains de pouvoir d'achat escomptés**. « De 1980 à 2022, le volume du commerce mondial a été multiplié par 7,8 tandis que le volume du PIB mondial a été multiplié par 4,1 »⁶⁶⁷. En France, tout en ayant offert aux consommateurs un accès élargi à une vaste gamme de produits à coûts réduits⁶⁶⁸, « la hausse de 18 points du taux

663. INSEE, *op. cit.* : En 2022, l'Europe (dont l'Union européenne) représentait 34,9 % des exportations mondiales et 36,2 % des importations mondiales ; la zone asiatique (comprenant l'Océanie) respectivement 36,6 % et 33,8 % ; et l'Amérique du Nord, 13 % et 17,9 %.

664. A. Ouizille, J. Dalbard et J.-B. Barfety, *Politiques économiques*, 4 éd., LGDJ, 2024.

665. Créée en 1995 en remplacement du GATT, l'OMC a élargi son champ d'action du commerce des marchandises (jusqu'à couvert par le GATT) au commerce des services et la propriété intellectuelle. L'organisation s'est également dotée de nouvelles procédures de règlement des différends.

666. En application de l'[Accord sur les subventions et les mesures compensatoires](#). Le système de règlement des différends est toutefois paralysé depuis 2019, compte tenu du refus opposé par l'administration du président Trump au remplacement des juges de la cour d'appel.

667. Insee, *op. cit.* Les citations suivantes sont tirées du même article.

668. Selon la Banque de France, la part des importations provenant de pays à bas salaires dans la consommation des ménages français a triplé de 1994 à 2014, ce qui a eu pour effet de réduire l'inflation de 0,17 pp par an en moyenne. Le gain de pouvoir d'achat associé à ces importations a été estimé à environ 1 000 euros en moyenne par ménage en 2014. (Banque de France, « Importations des pays à bas salaire : quels gains pour les ménages ? », *Bloc-notes Eco*, 2018).

d'ouverture depuis 1980 [aurait permis de dégager] un gain de PIB par habitant de l'ordre de 13 points à long terme. »⁶⁶⁹ En outre, la mondialisation s'est accompagnée d'une **convergence des niveaux de vie à l'échelle mondiale** du « milieu des années 1980 jusqu'à la crise financière de 2008, [où] le taux de croissance du commerce mondial était systématiquement supérieur au taux de croissance du PIB mondial ». On relèvera toutefois que cet effet de rattrapage a marqué un repli lors des crises de 2001 (crise des valeurs technologiques), de 2009 (crise des subprimes et des dettes européennes) et de 2020 (crise sanitaire) et qu'avec des taux de croissance du commerce mondial et du PIB mondial quasiment identiques entre 2012 et 2020, « la mondialisation semble avoir atteint un palier »⁶⁷⁰ sur la période récente.

En dépit de ces résultats, les effets de la mondialisation sont parfois contrastés.

■ **Des gagnants et des perdants**

La mondialisation, si elle a profité largement aux entreprises et aux consommateurs, a pu faire également des perdants, cela en raison de plusieurs facteurs.

Le premier est le niveau d'intégration élevé des économies mondialisées, qui les expose au meilleur - par « temps calme », les effets de croissance induits sont maximisés – mais aussi au pire, en particulier en temps de crises. Les **effets de diffusion des crises tendent à devenir systémiques**, comme l'a montré la crise de 2008-2009, qui a provoqué en quelques mois un effondrement d'une ampleur inédite du commerce mondial⁶⁷¹. Ce niveau d'intégration expose aussi les États à des **risques de dépendance asymétriques**. Tel est le cas par exemple de la France vis-à-vis de la Chine (notre dépendance à son égard est nettement supérieure à la sienne vis-à-vis de nous) : on estime ainsi qu'un choc négatif de 10 % sur la production chinoise pourrait réduire le PIB français de 0,3 %⁶⁷².

Le deuxième facteur est l'hétérogénéité de la situation des États ou des secteurs d'activité au sein d'une même zone d'échange. L'exemple du CETA est à cet égard significatif. Fruit de longues négociations débutées en 2009 entre l'Union européenne et le Canada, cet Accord économique et commercial global (AECG, plus connu sous son acronyme anglais : *Comprehensive Economic and Trade Agreement* - CETA), signé en octobre 2016 et ratifié par le Parlement européen et le Canada

669. DG Trésor, « [Mondialisation, croissance et inégalités : implications pour la politique économique](#) », *Lettre Trésor-Éco*, n° 210, Novembre 2017, p. 3.

670. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet effet de palier : d'une part, le fait que la place de la Chine dans le commerce international se normalise (les coûts salariaux augmentent ; le modèle chinois se recentre en partie sur la demande intérieure ; les productions chinoises montent en gamme), d'autre part, le caractère déjà très segmenté des chaînes de valeur mondiales, qui limite la possibilité de les étendre ; enfin, la conscience qu'ont les entreprises de leurs vulnérabilités en cas de choc (voir à ce titre l'article de la DG Trésor, « [Comment expliquer la faiblesse du commerce mondial ?](#) », *Trésor-Eco*, n° 166, avril 2016, p. 3).

671. La valeur des exportations mondiales a diminué de 11 % au dernier trimestre de 2008 et de plus de 30 % au premier trimestre de 2009. Quatre facteurs sont généralement identifiés pour expliquer cette chute brutale des échanges mondiaux : la contraction de la demande, l'assèchement du crédit à l'exportation lié à la crise bancaire, les variations de stock et la baisse de l'investissement. (cf. CEPII, « Le commerce victime de la mondialisation ? », *Lettre du Cepii*, n° 291, 14 septembre 2009).

672. E. Gerschel, A. Martinez, I. Mejean, « Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationale : le cas du coronavirus », *Note IPP*, n° 53, mars 2020.

l'année suivante⁶⁷³, a permis la levée de près de 98 % des barrières tarifaires dans les échanges entre l'UE et le Canada en contrepartie d'un accès facilité de certains produits au marché partenaire⁶⁷⁴. Il prévoit en outre l'interdiction d'importations de produits à base d'OGM, d'hormones, de chlore ou encore de ractopamine⁶⁷⁵ en Europe. Si, globalement, le CETA a eu des effets positifs en Europe et notamment en France, il est certain qu'il a fait des « perdants » dans certains territoires ou secteurs d'activités. À l'échelle de l'Union tout d'abord, « *les exportations européennes ont crû de 51 % [de 2017 à 2023], de 32 Md€ à 49 Md€, les importations de 52 %, de 18 Md€ à 28 Md€, conduisant à un excédent européen en augmentation de 50 %, de 14 Md€ à 21 Md€* »⁶⁷⁶. S'agissant ensuite de la France, le CETA a permis une augmentation des exportations françaises à destination du Canada de + 29 % depuis 2017, tandis que les importations françaises du Canada ont connu une hausse de + 33 %. Mises à part deux années de déficit en 2019 et 2021, la France a connu cinq années d'excédents commerciaux avec le Canada sur la période. « *La plupart des secteurs ont enregistré une hausse de leurs exportations, en particulier ceux ayant connu les baisses de droits de douane les plus prononcées. Le secteur agroalimentaire (21 % du total des exportations), qui a bénéficié de la baisse des droits de douane pour de nombreux produits, a augmenté ses exportations de 30 % entre 2017 et 2023 : les vins et spiritueux (+ 24 %) ont ainsi renforcé leur position de premier produit exporté au Canada (14 % du total des exportations), malgré les problématiques résiduelles d'accès au marché, tandis que les exportations de fromages, qui étaient auparavant frappées par des droits de douane allant jusqu'à 227 %, ont progressé de 60 %, tirant parti de l'ouverture progressive de quotas [...]. Les produits chimiques et cosmétiques (+ 46 % sur la période) et les textiles et chaussures (exportations multipliées par 2,4) ont également tiré profit des baisses de droits de douane* »⁶⁷⁷.

673. Le CETA est un « accord mixte », qui comprend non seulement des stipulations relevant des compétences exclusives de l'UE mais également des stipulations relevant des compétences partagées avec les États-membres. Sa ratification par le Parlement européen en février 2017 a permis son entrée en vigueur provisoire en septembre 2017, pour la partie relevant des compétences exclusives de l'UE (à savoir la levée des barrières tarifaires sur les marchandises et les services, ce qui correspond à 90 % de l'accord). La partie du texte non encore en vigueur concerne principalement le chapitre 8 sur les investissements. À ce jour, dix États membres n'ont pas encore ratifié l'accord (Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Slovaquie) ou l'ont rejeté (Chypre en août 2020, le gouvernement n'ayant toutefois pas officiellement notifié le vote aux institutions européennes, l'accord continue de s'appliquer dans le pays comme partout en Europe). En vertu de la Déclaration n° 20 du Conseil de l'UE, adoptée en parallèle de sa décision de signer le CETA, la notification par un État membre du rejet de sa ratification conduira à suspendre l'application de l'accord pour l'ensemble des 27.

674. Dans le détail, le CETA prévoit une réduction ou une suppression des droits de douanes dans certains secteurs (produits agricoles, les produits de la mer, les métaux, l'automobile et les produits manufacturés) ; un rehaussement des quotas d'importation de produits canadiens en Europe en échange de l'augmentation du contingent de droit fromage admis sans droit de douane ; un accès facilité aux marchés publics canadiens pour les entreprises européennes (avec reconnaissance du droit pour les gouvernements d'introduire des critères environnementaux et sociaux dans l'attribution des marchés publics) ; une protection de près de 140 appellations géographiques européennes au Canada ; l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends (mécanisme modifié à plusieurs reprises et déclaré conforme au droit de l'Union dans un avis de la CJUE en 2019).

675. Il s'agit d'un médicament donné aux porcs ou à d'autres animaux pour leur viande afin d'obtenir de la viande plus maigre et plus protéinée.

676. DG Trésor, *Suivi de la mise en place de l'AECG/CETA*, le 7 mars 2024.

677. *Ibid.*

Mais il est vrai qu'à l'inverse « [p]our les filières agricoles, dites « sensibles », l'effet serait plus contrasté »⁶⁷⁸. Il est estimé par exemple qu'à l'horizon 2035 la valeur ajoutée générée par le secteur de la viande rouge pourrait diminuer de 68 millions de dollars, soit une baisse de 4,80 %⁶⁷⁹, suscitant l'inquiétude des éleveurs français.

Le troisième facteur tient à ce que les fruits de la mondialisation n'ont pas été répartis de façon homogène entre pays et au sein même des pays. D'abord, s'il est vrai que la croissance économique générée par le commerce international dans les pays émergents a « favorisé un **recul de la pauvreté dans le monde**, avec une baisse de la part des individus vivant en dessous du seuil de pauvreté passant de 50 % en 1980 à 10 % de nos jours »⁶⁸⁰ – ce qui à soi seul mérite d'être souligné –, « [dans le même temps, les inégalités de revenu se sont creusées au sein de nombreux pays avancés [, sous l'effet, d'une part, de] la très forte progression des hauts et très hauts revenus et [de] la faible croissance des revenus du bas et du milieu de la distribution[, d'autre part de] la baisse tendancielle de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée dans la majorité [de ces] pays (mais pas en France), au bénéfice du capital, dont les revenus bénéficient principalement aux ménages aisés. » En outre, la mondialisation a eu des effets contrastés au sein des pays selon les acteurs concernés. Alors que les consommateurs et les travailleurs qualifiés en ont généralement tiré des bénéfices, tel n'a pas été le cas des **travailleurs peu qualifiés, qui se sont avérés les principaux « perdants » de l'ouverture de l'économie à la mondialisation**. D'après la Banque de France, 270 000 emplois auraient été détruits entre 2001 et 2007 sous l'effet de la concurrence chinoise⁶⁸¹ – une évolution qui a eu des conséquences politiques indéniables.

Enfin, si elle ne suffit pas à l'expliquer, la mondialisation constitue l'une des causes du processus de désindustrialisation qui affecte depuis plusieurs décennies un grand nombre de pays industrialisés⁶⁸², et tout particulièrement « [I]a France [qui] est [en effet] le pays qui a subi la plus forte désindustrialisation durant les dernières décennies. »⁶⁸³ Le poids de l'industrie dans le PIB y a diminué de plus de moitié depuis les années 1970 ; il est passé de 23 % en 1980 à 10,67 % en 2022, plaçant la France loin derrière l'Allemagne (où l'industrie représente encore 20,37 % du

678. Sénat, Avis n° 410 (2023-2024) Projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'UE et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, déposé le 12 mars 2024.

679. C. Bellora et M. Thie, « [Quelles clauses environnementales dans les accords commerciaux ?](#) », *Lettre du Cepii*, n° 432, décembre 2022.

680. DG Trésor, « Mondialisation, croissance et inégalités : ... », *op. cit.* La citation suivante est tirée du même article.

681. Banque de France, « Les effets de la concurrence des importations chinoises sur la structure locale de l'emploi et des salaires en France », *Rue de la Banque de France*, n° 57, février 2018.

682. Dans les années récentes, la part de l'industrie manufacturière dans le PIB des États-Unis est passée de 15,7 % en 2000 à 11,1 % en 2021. L'Allemagne a connu, pour sa part, une diminution de 27,3 % en 1991 à 20,37 % en 2022. Tout en conservant sa place de premier pays exportateur de biens manufacturés au monde, la Chine a, elle aussi, connu une diminution de la part de l'industrie dans son PIB, passant de 32 % à 27 % entre 2005 et 2021. Le Japon fait figure d'exception parmi les économies avancées : la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée totale du pays n'a diminué que de 2,1 sur la période 1995-2022, passant de 23,7 % à 20,6 %.

683. France stratégie (V. Aussilloux et al.), *Les Politiques industrielles en France. Évolutions et comparaisons internationales*, nov. 2020.

PIB) et l'Italie (à 16,6 % du PIB), en troisième position (derrière le Luxembourg et la Grèce) des pays de la zone euro où la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB est la plus faible⁶⁸⁴. L'industrie française, qui a perdu également plus de la moitié de ses effectifs sur la période (2,4 millions d'emplois entre 1974 et 2018), ne représente plus aujourd'hui que 13 % du total des emplois (contre 25 % dans les années 1980)⁶⁸⁵. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène : d'abord des facteurs structurels (la diminution de la part des biens manufacturés dans la demande mondiale au profit des services⁶⁸⁶, l'amélioration des gains de productivité dans l'industrie du fait des progrès technologiques⁶⁸⁷ et la baisse de l'investissement productif dans les entreprises du fait de leur financiarisation⁶⁸⁸) ; ensuite, l'effet direct de la mondialisation qui a conduit un certain nombre d'entreprises françaises à délocaliser leur production dans les pays émergents pour réduire leurs coûts⁶⁸⁹ ; enfin, la préférence régulière des gouvernements français pour une politique de la demande, à la différence par exemple de l'Allemagne qui a fait le choix de politiques fiscale et salariale (réformes Hartz) très favorables au maintien du tissu productif, et l'affirmation à partir des années 1990 d'un courant managérial consistant à promouvoir une « *France sans usine* »⁶⁹⁰. Il fallut attendre la fin des années 2000⁶⁹¹ et surtout le milieu des années 2010 pour qu'intervienne la prise de conscience de l'état préoccupant de l'industrie française et du niveau de dépendance auquel il exposait

684. A. Voy-Gillis, « Réindustrialiser la France. Les défis de la transformation numérique et environnementale », *IFRI*, septembre 2022.

685. INSEE, « Tableaux de l'économie française Édition 2020 ».

686. Conformément à la loi d'Engel, l'augmentation du niveau de vie des ménages s'accompagne d'une réduction relative de la part du revenu consacrée aux biens industriels, au profit des prestations de services. (cf. H. Péléraux et M. Plane, « 5 / Le tissu productif en France », É. Heyer éd., *L'économie française 2024*, La Découverte, 2023, pp. 57-69.)

687. Ces gains de productivité ont un double effet : ils permettent non seulement aux entreprises de produire autant, voire plus, avec moins de main-d'œuvre, ce qui induit un recul de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total, mais contribuent aussi à la baisse du prix des biens industriels, ce qui induit, à quantité de consommation égale, une réduction en valeur de la part des biens industriels dans la dépense des ménages. (cf. L. Demmou, *La désindustrialisation en France*, document de travail de la DG du Trésor, n° 1, juin 2010).

688. J.-B. Barfety, *Politiques économiques*, 4^e édition, LGDJ, 2023.

689. Il semble à cet égard que la France se démarque de ses voisins européens. En témoigne les chiffres de l'emploi industriel à l'étranger : aujourd'hui, les filiales des groupes français situées à l'étranger représentent 62 % de l'emploi industriel en France, comparé à 52 % au Royaume-Uni, 38 % en Allemagne et 10 % en Espagne (France stratégie, *op. cit.*).

690. J. Fourquet, J.-L. Cassely, *Economie, paysages, nouveaux modes de vie*, éd. Seuil, 2021, p. 25-26 : « Cette vision de l'avenir fut notamment théorisée par Serge Tchuruk quand il était à la tête d'Alcatel. [Ce dernier] forgea [...] le concept d'entreprises fabless (« sans usine »)[, partant de l'idée que] « la valeur ajoutée manufacturière tendait à décroître, tandis que la valeur immatérielle croissait sans cesse » [et que] la maximisation de la valeur ajoutée se situait dans la matière grise, c'est-à-dire les centres de recherche, la R&D et les brevets, et non plus dans les usines d'assemblage ou de fabrication [...] ».

691. Voir à ce titre le rapport d'A. Juppé et M. Rocard (*Investir pour l'avenir. Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, La Documentation française, 2009) et l'organisation de premiers états généraux de l'industrie en 2010.

le pays⁶⁹², et que soient prises des mesures pour ralentir le rythme de la désindustrialisation⁶⁹³. Ces dernières ont commencé à porter leurs fruits à partir de 2017, date à compter de laquelle le secteur industriel a commencé à créer de nouveau des emplois. Au total, plus de 100 000 emplois industriels ont été créés entre 2017 et 2023⁶⁹⁴. À cela s'ajoute une dynamique positive en termes de créations d'usines en France, lesquelles dépassent les fermetures annuelles⁶⁹⁵. Si des progrès ont été réalisés, il n'en demeure pas moins que la réindustrialisation demeure un défi de taille en raison de la part relativement faible de l'industrie dans le PIB.

Au-delà de ses effets contrastés, la mondialisation offre à certains acteurs des leviers pour mettre en place des mesures de rétorsion.

■ Une exposition aux mesures de rétorsion

En créant de très fortes interdépendances entre pays, la mondialisation expose les économies mondialisées aux mesures de rétorsion décidées par certains acteurs. La guerre commerciale à l'œuvre depuis quelques années entre les États-Unis et la Chine, dans un contexte qui reste marqué par une forte dépendance entre leurs économies, en donne une illustration.

Initiée en 2018 par des hausses de droits de douane américains sur les produits chinois⁶⁹⁶ (auxquelles ont répliqué les autorités chinoises), cette guerre commerciale a pris une tournure technologique au printemps 2019 à travers l'adoption de mesures de rétorsion directement ciblées sur les secteurs des télécommunications et des semi-conducteurs. En mai 2019, l'administration Trump a adopté des sanctions à l'encontre d'entreprises et individus chinois et inscrit Huawei à l'*Entity List* (ce qui lui interdit en pratique de vendre des équipements de réseaux aux États-Unis et oblige les groupes américains à rompre leurs relations commerciales avec elle). En 2021, l'administration Biden a monté à 83 entreprises le nombre de celles inscrites sur l'*Entity List* et le président Biden a promulgué le *Uyghur Forced Labor Prevention Act*, interdisant les importations de marchandises en provenance ou constituées de

692. Mise en place à la suite du rapport Gallois (*Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, novembre 2012) de mesures visant à pallier les conséquences de la désindustrialisation : installation du Conseil national de l'industrie visant à développer des logiques de filières, lancement du « Programme d'investissements d'avenir » visant à soutenir l'innovation ; allègements des charges pour les entreprises ; création de la Banque publique d'investissement (Bpifrance) en 2013, création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), loi El Khomry relative à modernisation du marché du travail en 2016, suivies depuis 2017 d'initiatives favorables à l'industrie (ordonnances travail, programme Territoires d'industrie en 2018, loi Pacte en 2019,...)

693. D'après le rapport de France Stratégie précité, « [e]n 2019, 12 % des interventions financières en faveur des entreprises bénéfici[ai]ent à l'industrie [...] sur 100 euros d'aides aux entreprises du secteur industriel, 40 euros [étaient] des aides à l'emploi et à la formation – essentiellement des allègements de charges et du CICE –, 25 euros [...] des aides à la R&D et à l'innovation – Crédit d'impôt recherche (CIR) en tête –, 10 euros [...] des réductions ou des exonérations de la TICPE et 6 euros des participations et prêts bonifiés. ».

694. INSEE, *Emploi salarié par secteur (données trimestrielles du T1-2014 au T4-2023)*, février 2024.

695. S. Guillou, et al., « Le tissu productif français : construire la résilience face à l'imprévisibilité des chocs », *Revue de l'OFCE*, Hors-série, juin 2022.

696. En janvier 2018, sur les panneaux solaires, machines, acier, et aluminium ; en août 2018 sur des produits à fort contenu technologique ; en septembre 2018 sur les importations américaines en provenance de Chine (voir à ce titre la note de la DG Trésor, « Effets des premières tensions commerciales apparues entre la Chine et les États-Unis », *Trésor-Éco*, n° 244, 2019).

composants venant du Xinjiang. S'en est suivi l'interdiction des équipements/services 5G de Huawei et ZTE au Royaume-Uni, en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande. Sur le terrain des semi-conducteurs, les États-Unis ont interdit fin 2022 les exportations vers la Chine de puces graphiques haut de gamme – une sanction qui s'est inscrite dans le cadre du « *Clean Network* » (initié par l'administration Trump), consistant à passer au crible les chaînes d'approvisionnement des industries critiques pour en exclure les composants d'origine chinoise (semi-conducteurs, minéraux, batteries et produits pharmaceutiques). Ces mesures, qui ont donné lieu à des contre-mesures de rétorsion de la part de la Chine, ont conduit à des tensions sur les approvisionnements en Asie de l'Est et même au plan mondial.

Ce risque de découplage des chaînes de valeurs sino-américaines représente un enjeu majeur pour l'Union européenne, et la France en particulier. En effet, « *les États-Unis et la Chine sont respectivement le premier et le deuxième fournisseur d'intrants étrangers de l'UE pour la production exportée, ce qui expose l'UE aux stratégies de découplage ciblé mises en œuvre de part et d'autre du Pacifique* »⁶⁹⁷. Ce risque se présente avec d'autant plus d'acuité en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, que la part des composants américains dans les exportations y est la plus élevée et qu'ils sont également les trois premiers exportateurs de produits électroniques et électriques de l'Union européenne. En France, c'est le secteur de l'industrie aéronautique qui est le plus exposé aux mesures de contrôle aux exportations mises en place par les États-Unis.

S'il est vrai que les interdépendances créées par la mondialisation ont pu constituer, « en temps de paix », de formidables vecteurs de croissance et de gain de pouvoir d'achat pour les consommateurs, elles pourraient toutefois devenir, dans un monde qui tend à se fragmenter, des facteurs de vulnérabilité. Un autre facteur de vulnérabilité à l'égard du reste du monde provient, dans le cas de la France, du déséquilibre de ses comptes publics et de l'endettement qu'il génère et qui place notre pays dans une situation de dépendance financière à l'égard des investisseurs internationaux.

b) Le déséquilibre des comptes publics français

L'examen des comptes de la Nation donne un autre aperçu du niveau de dépendances auquel est exposé un pays vis-à-vis du monde extérieur. L'outil de mesure généralement utilisé pour établir ce diagnostic est la **balance des paiements**, qui retrace l'ensemble des flux (réels, monétaires et financiers) entre les acteurs économiques (entreprises, ménages, banques, administrations publiques) exerçant leur activité sur le territoire ou à l'étranger.

La **balance des paiements est composée de deux comptes, qui doivent s'équilibrer** : d'une part, la **balance des transactions courantes**, composée à la fois de la *balance commerciale* (c'est-à-dire du solde entre les importations et les exportations de biens et de services) et de la *balance des revenus* (c'est-à-dire de la différence entre les flux monétaires entrants et sortants du territoire) – le solde du compte courant « *indique l'aptitude [d'une] économie à équilibrer ses échanges avec les*

697. DG Trésor, « L'Union européenne au défi du découplage des chaînes de valeur sino-américaines », *Trésor Eco*, 2022.

autres pays »⁶⁹⁸ ; d'autre part, la **balance des transactions financières**, qui retrace l'ensemble des opérations d'investissement réalisées par les résidents étrangers sur le territoire national et par les résidents nationaux à l'étranger. L'équilibre comptable de la balance des paiements s'opère par un jeu de vases communicants entre le compte courant et le compte financier. Le solde financier constitue la contrepartie du solde courant ; s'il y a déficit du compte courant, il doit être financé par un apport de capitaux extérieurs, le pays s'endette. À l'inverse, lorsqu'un pays affiche un solde courant positif, cela signifie qu'il dispose des ressources excédentaires (soit en flux réel – excédent d'exportations ; soit en flux monétaire – excédent de revenus), lui permettant ainsi de réaliser des investissements (en capital physique ou en capital financier) domestiques et à l'étranger qui se traduiront par un solde financier négatif, les flux sortants l'emportant sur les flux entrants.

L'analyse des données économiques relatives à la France fait état d'une situation préoccupante : le déficit chronique de sa balance commerciale pèse sur la balance des paiements ; son niveau d'endettement public est particulièrement élevé ; son PIB recule par rapport à celui d'autres puissances mondiales.

■ **Une balance commerciale structurellement déficitaire qui pèse sur la balance des paiements**

La France connaît depuis 2004 une dégradation chronique de son compte courant en raison de la dégradation de sa balance commerciale, et plus particulièrement de sa balance des biens (voir graphique n° 1). Alors que le solde commercial de la France était proche de l'équilibre au début des années 2000, il était **nettement déficitaire en 2023 (de l'ordre de -100 milliards d'euros)**, après avoir atteint même un niveau record en 2022 du fait de l'importance de la facture énergétique. Cette dégradation continue de la balance commerciale sur vingt ans, caractérisée par une hausse des importations deux fois supérieure à celle des exportations, s'explique, d'une part, par la dégradation des exportations⁶⁹⁹, résultant notamment de la compétitivité insuffisante des entreprises françaises⁷⁰⁰ que ne peut plus compenser la dévaluation monétaire (cf. *infra*) ; d'autre part, d'une augmentation significative des importations, « *signe d'une économie davantage orientée vers la consommation que vers la production* »⁷⁰¹.

698. <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/statistiques/balance-paiements>.

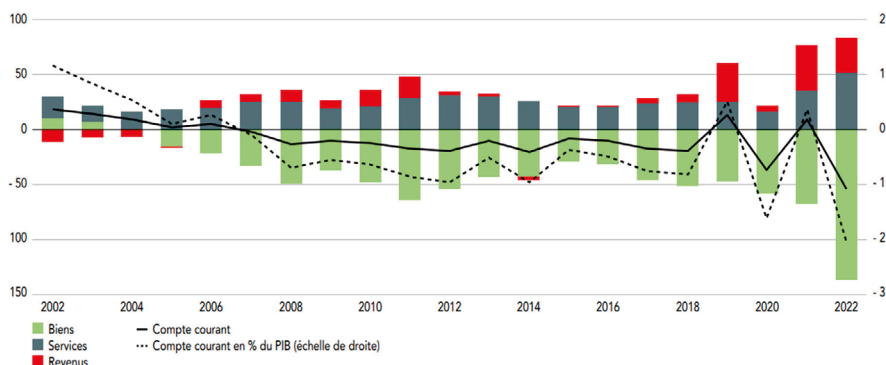
699. Haut-commissariat au Plan, *Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur*, décembre 2020, p. 19 : « Les parts de marché (à l'export) de la France au niveau mondial ont fondu de moitié, en passant de 6,3 % en 1990 à 3 % en 2019], et même moins depuis la crise sanitaire]. Les parts de marché de la France au niveau européen ont elles aussi reculé de 8,9 % à 5,1 % sur la période, tandis que celles de l'Allemagne s'établissaient à 7,9 % en 2019 au niveau mondial (12,1 % en 1990) et 14,1 % au niveau européen (18,4 % en 1990) ».

700. Cour des comptes, *Les dispositions de soutien à l'exportation. Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, 2022 : La Cour des comptes analyse cette « contreperformance » de la compétitivité française comme le fruit tant d'une « faible compétitivité prix » que d'une compétitivité hors-prix encore insuffisante « du fait d'un positionnement en gamme trop médian, d'une qualification de sa main-d'œuvre ne répondant pas toujours aux besoins et d'investissements insuffisants des entreprises dans leur outil de production en France ».

701. Haut-commissariat au Plan, *op. cit.*, p. 13.

Graphique n° 1

Évolution de la balance courante de la France depuis le début des années 2000 (en milliards d'euros et en % du PIB)



Source : Banque de France, rapport annuel 2022, 2023, p. 7.

Au sein de la zone euro, la France connaît un positionnement particulièrement dégradé, étant depuis plusieurs années en termes de déficit commercial la moins bien classée des États membres, tandis que l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas ou la Belgique connaissent des excédents très importants.

Si la France présente des excédents commerciaux dans certains secteurs (aéronautique : + 31 Mds d'euros en 2023, deuxième pays exportateur au monde ; parfums et cosmétiques : + 16 Mds d'euros – premier exportateur au monde ; agriculture et agroalimentaire : + 7 Mds d'euros ; chimie : + 3 Mds ; et dans une moindre mesure le secteur pharmaceutique dont le solde se dégrade (+ 0,4 Mds d'euros), d'autres concentrent en revanche les déficits : **les énergies fossiles, qui représentent plus des deux-tiers du déficit commercial** (- 69 Mds), les biens d'équipements (- 39 Mds d'euros), le secteur automobile (- 24 Mds d'euros), la métallurgie (- 14 Mds d'euros) ainsi que le textile, l'habillement et le cuir (- 6 Mds d'euros)⁷⁰².

L'analyse de la balance commerciale de la France vis-à-vis de ses partenaires donne une certaine indication de son degré de dépendance envers chacun d'eux. En 2023, elle était ainsi déficitaire vis-à-vis de la Chine (- 41 Mds d'euros), de la Belgique (- 13 Mds d'euros), de l'Allemagne (- 9 Mds d'euros), des Pays-Bas (- 8,5 Mds d'euros), des États-Unis (- 7 Mds d'euros), de l'Espagne et du Vietnam (- 5 Mds d'euros), du Nigéria, de la Corée du Sud et du Japon (environ - 4 Mds d'euros). À l'inverse, la France était nettement excédentaire vis-à-vis du Royaume-Uni (+ 11 Mds d'euros), de Singapour (+ 8 Mds d'euros) et de la Suisse (+ 4 Mds d'euros).⁷⁰³

Le déficit de la balance commerciale française est en partie compensé par l'excédent structurel de sa balance des services et la progression du solde des revenus. Du côté des services, la France bénéficie d'un excédent structurel (établi à 31 milliards d'euros en 2023), qui s'explique principalement par les **bénéfices tirés de l'activité touristique** (la France est la première destination touristique au

702. *Résultat du commerce extérieur en 2023*, [Synthèse](#), février 2024, p. 7.

703. [Rapport annuel du commerce extérieur de la France](#), février 2024, p. 25.

monde) et les bons résultats de l'activité financière (dépôts collectés auprès de non-résidents, marges perçues par les intermédiaires financiers français sur les crédits octroyés, ...). Quant à l'excédent de la balance des revenus, il est essentiellement « *porté par les revenus tirés des investissements directs des entreprises françaises à l'étranger et par les rémunérations des salariés transfrontaliers, dont le solde est nettement plus favorable en France que chez nos partenaires européens* »⁷⁰⁴. La Cour des comptes note à cet égard « *une tendance plus forte en France que dans tout autre pays européen à délocaliser les sites de production* »⁷⁰⁵. À l'inverse, la France étant le « **premier pays d'Europe continentale en termes de capitalisation boursière** »⁷⁰⁶, les flux financiers entrants y sont importants, ce qui la conduit à avoir une balance déficitaire des revenus d'investissements de portefeuille (à la différence par exemple de l'Allemagne qui tire l'essentiel de son excédent de revenus des gains tirés de ses investissements en portefeuille). Pour synthétiser, on peut dire que **les revenus tirés par la France des délocalisations et investissements opérés par ses acteurs économiques dans leurs filiales à l'étranger permettent de compenser, en partie seulement, l'orientation du marché intérieur vers les importations pour satisfaire ses besoins**⁷⁰⁷.

De tout cela, il résulte un **solde français courant déficitaire depuis le milieu des années 2000** (établi à - 34 milliards d'euros, équivalent à - 1,2 % du PIB en 2023, après un point base à - 54 milliards d'euros en 2022, soit 2 % du PIB). Pour absorber ce déficit courant, lui-même nourri par le déficit public⁷⁰⁸, et équilibrer sa balance des paiements, **la France a donc cherché à se financer auprès d'acteurs étrangers** : elle s'est ouverte massivement aux investissements directs étrangers (ce qui a eu pour effet d'augmenter la détention étrangère dans la capitalisation des entreprises françaises), notamment dans le domaine immobilier, et a recouru à l'endettement public et privé auprès d'acteurs étrangers. Cette évolution est critiquée par certains, comme l'économiste Jean-Marc Daniel pour qui « *[c]oncrètement, la France vend son patrimoine immobilier et financier pour solder ses comptes extérieurs ; ne vendant pas assez à l'export pour payer ses importations, elle se vend pour maintenir son train de vie.* »⁷⁰⁹

704. DG Trésor, « La balance des revenus en France et dans la zone euro », *Trésor-Eco*, n° 397, juin 2022.

705. Cour des comptes, *Les dispositions de soutien à l'exportation. Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, 2022.

706. DG Trésor, « La balance des revenus en France et dans la zone euro », *op. cit.*

707. CEPII « L'étonnante atonie des exportations françaises », 2019.

708. Conformément à la théorie des déficits jumeaux, le déficit public a tendance à nourrir le déficit courant extérieur : en effet, l'augmentation des dépenses publiques contribue à accroître la demande nationale, qui se trouvant à un niveau supérieur à la production nationale accroît le déficit commercial du pays. Ainsi, le surplus de revenus distribués s'écoule en consommation et non en épargne productive, et une partie de ce pouvoir d'achat part à l'extérieur.

709. L. du Breil, « [Entretien avec Jean-Marc Daniel : puissance et économie française](#) », *Revue Conflits*, avril 2022.

« Après avoir été équilibrée, voire créditrice entre 2000 et 2002, la position extérieure nette de la France [c'est-à-dire sa position financière nette (actifs moins passifs)], [est devenue] débitrice à partir de 2007 »⁷¹⁰ ; dit autrement, elle reçoit davantage de capitaux de l'étranger (sous forme d'endettement ou d'investissement en capital principalement) depuis une quinzaine d'années qu'elle n'y investit. En juin 2023, la position extérieure nette de la France s'établissait ainsi à - **29,9 % du PIB** (données Eurostat), soit une situation beaucoup moins favorable que celle de l'Allemagne (+ 68,6 % du PIB), des Pays-Bas (+ 68,5 %), de la Belgique (+ 59,1 %) ou de l'Italie (+ 5,3 %), mais meilleure en revanche que celle de l'Espagne qui présente un degré d'exposition aux capitaux étrangers plus fort encore (- 56,6 %)⁷¹¹.

Au vu de ces éléments, la France connaît donc un niveau de dépendance commerciale et financière significatif à l'égard de l'étranger. La situation de ses comptes publics n'est guère meilleure.

■ **Une dette publique particulièrement élevée**

Depuis le premier choc pétrolier (1974), la France a voté la totalité de ses budgets en déficit. Le niveau de ces déficits, qui n'a cessé d'augmenter depuis quarante ans, s'est accentué depuis 1990 : alors qu'il était auparavant presque toujours inférieur au seuil de 3 % du PIB, **« il n'a été inférieur à cette limite que 9 fois depuis lors »⁷¹²**. Après un pic en 2021, le déficit s'est établi à 154 milliards d'euros en 2023 (soit 5,5 % du PIB).

Pour financer ses déficits publics récurrents, la France recourt depuis quarante ans à l'endettement (voir graphique n° 2). Alors que la dette publique ne représentait que 21 % du PIB en 1980, son poids dans le PIB n'a cessé d'augmenter depuis, pour atteindre un premier seuil à environ 62 % du PIB en 1997, avant de repartir à la hausse à partir de la crise financière de 2008 et de se stabiliser vers 98 % du PIB entre 2016 et 2019. L'endettement a connu un nouveau pic en 2020 avec la crise sanitaire (115 % du PIB), avant de redescendre **en 2023 à 111 % du PIB⁷¹³, soit un total de 3 101 milliards d'euros.**⁷¹⁴

710. B. Longet, J. Demuyck, « La mesure de l'internationalisation à travers les statistiques du compte financier de la balance des paiements et de la position extérieure », *Banque de France*, 6 juin 2012.

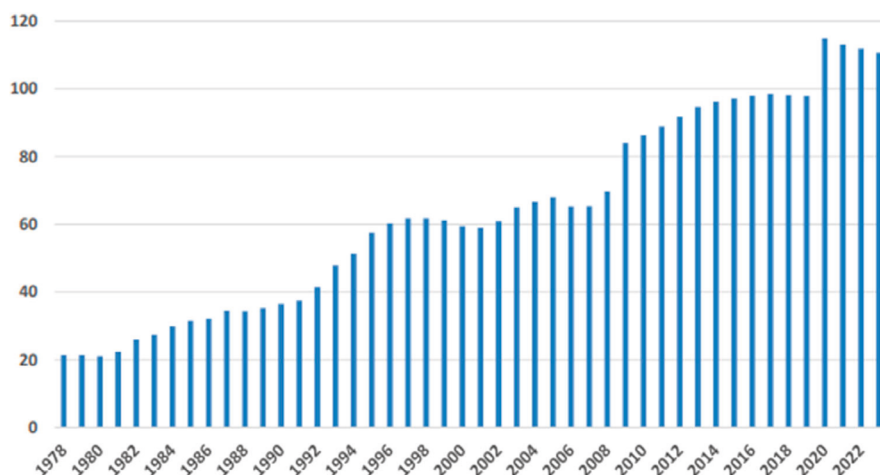
711. Dépassant ce faisant le seuil d'alerte de 35 % du PIB défini par la procédure européenne de déséquilibre macroéconomique.

712. [FIECO, Le montant et l'évolution du déficit public, avril 2024.](#)

713. [FIECO, Le montant et l'évolution de la dette publique, avril 2024.](#)

714. Dans ce volume global, l'État et ses opérateurs (SCNF Réseau notamment) portent l'essentiel de la dette (92 % du PIB), collectivités territoriales et sécurité sociale se répartissant le solde à parts égales.

Graphique n° 2
Évolution de la dette publique de la France (en pourcentage du PIB)



Source : INSEE, FIPECO.

Alors que la France présentait un niveau de dette publique équivalent à celui de l'Allemagne, de l'Espagne et des Pays-Bas en 1997 (aux alentours de 60 % du PIB) – l'Italie et la Belgique se situant à environ 120 % du PIB, elle présente aujourd'hui le **niveau de dette publique le plus élevé de la zone euro après la Grèce (162 % du PIB) et l'Italie (137 %)**, devant la Belgique et l'Espagne (aux alentours de 110 % du PIB) et très au-dessus de l'Allemagne et des Pays-Bas (respectivement 63 % et 47 % du PIB). Hors zone euro, « la Suède[, qui] avait une dette publique légèrement supérieure à 60 % du PIB en 1997, l'a ramenée vers 40 % du PIB à la fin des années 2000 et y est à peu près restée malgré les crises. La Pologne[, qui] avait [quant à elle] une dette d'environ 40 % du PIB en 1997[,] l'a accrue jusqu'à 50 % du PIB au début des années 2010, niveau auquel elle est ensuite restée »⁷¹⁵. À l'échelle de l'Union européenne, le niveau de dette des 27 s'établit en moyenne aujourd'hui à 82 % du PIB : « cinq pays [...] ont une dette supérieure à 100 % du PIB et quatorze une dette inférieure à 60 % du PIB. »

La nature des instruments utilisés pour recourir à l'endettement diffère selon les catégories d'émetteurs publics. La dette des administrations publiques [françaises] est constituée pour 82 % par des titres à long terme (les « *obligations assimilables du trésor* » ou OAT s'agissant de l'État). Les titres à court terme (les « *bons du trésor* » s'agissant de l'État) en constituent 7 % et les emprunts bancaires à long terme 9 %⁷¹⁶. C'est particulièrement vrai pour l'État, qui marque pour sa part une nette préférence pour les titres obligataires à long terme (90 %), dans un souci de stabilité des finances publiques. Les administrations locales ont eu recours au crédit bancaire

715. FIPECO, *Le montant et l'évolution de la dette publique*, op. cit. La citation suivante est tirée du même article.

716. *Ibid.*

(77 %) et dans une moindre mesure, depuis 2009, à des titres à long terme, la sécurité sociale ayant eu recours pour sa part à un mix d'instruments à long et court termes.

Enfin, même s'il est difficile d'établir avec précision qui détient en temps réel la dette française, l'agence France Trésor (en charge du portefeuille de titres de l'État) n'ayant pas une traçabilité totale des ventes de titres sur le marché secondaire, on estime néanmoins que cette dernière est **détenue pour moitié par des non-résidents**⁷¹⁷ (« eux-mêmes répartis entre 58 % de résidents de la zone euro, 14 % d'autres européens et 28 % de non européens »⁷¹⁸) et pour l'autre par des résidents français (Banque de France, assurances vies, placement de dépôts bancaires, organismes de placement collectif en valeur mobilière).

Le niveau élevé de la dette publique expose la France à plusieurs types de risques.

D'abord, il réduit ses marges de manœuvre budgétaires en raison du poids que représente « **la charge des intérêts de la dette** » dans le budget de l'État. En 2023, ce poste a représenté un total de 50 milliards d'euros, de l'ordre de 3,1 % du budget de l'État (soit 1,8 % du PIB). D'après le rapport sur la dette des administrations publiques annexé au projet de loi de finances pour 2024, il pourrait même devenir le premier poste de dépense de l'État en 2027 (en s'établissant à plus de 74 milliards d'euros), du fait de la hausse des taux d'intérêt.

Ensuite, le niveau atteint par la dette publique soulève la **question de sa soutenabilité à long terme** et, ce faisant, **de la confiance des créanciers de l'État dans sa capacité à emprunter suffisamment pour rembourser ses dettes**. Comme l'ont montré les débats récents sur l'évolution des notes susceptibles d'être données à la France par les agences de notation, le risque associé à la dégradation de ces notes est que les créanciers de l'État « *ajoutent une « prime de risque » aux taux d'intérêt qu'ils demandent pour souscrire à ses emprunts. Si leurs doutes augmentent, la prime de risque s'accroît et cette hausse du taux d'intérêt des emprunts publics ne peut qu'aggraver le déficit et la dette* »⁷¹⁹. À cet égard, « *[l']écart sur les rendements des obligations à 10 ans entre pays de la zone euro est un bon indicateur du risque relatif perçu par les investisseurs. Ainsi, lors de la crise [des dettes souveraines] de 2010 à 2015, l'écart de taux avec l'Allemagne (le pays dont la dette est considérée comme la plus sûre avec encore une appréciation AAA par l'ensemble des trois grandes agences de notation) a fortement augmenté pour les pays fortement endettés et considérés comme présentant un risque (la Grèce bien entendue, mais aussi l'Italie et l'Espagne)* ». ⁷²⁰ Au-delà même de l'écart des taux entre les obligations d'État à 10 ans françaises et allemandes, le niveau du taux exigé par les prêteurs, s'il venait à dériver en raison d'une perte de confiance de la part des investisseurs, pourrait être de nature à mettre en cause la soutenabilité de la dette publique.

717. La dette détenue par les non-résidents s'établissait à environ 70 % en 2010. La Banque de France a toutefois racheté une partie de ces titres, pour le compte de la Banque centrale européenne, dans le cadre des « *public sector purchase programme* » et « *pandemic emergency purchase programme* », mis en place après la crise sanitaire.

718. FIPECO, *Le montant et l'évolution de la dette publique*, op. cit.

719. F. Ecalte, « Dette et souveraineté », *Revue Défense Nationale*, n° 847, 2022, p. 23 à 29.

720. IFRAP, *Le spread de taux avec l'Allemagne : un thermomètre de la tension sur la dette française ?*, nov. 2023. La citation suivante est tirée du même article.

En outre, la France devra se conformer aux règles du Pacte de stabilité et de croissance, telles qu'elles ont été modifiées par le Conseil de l'Union en décembre 2023 et qui l'obligent à mettre en place une trajectoire de dette décroissante (d'au moins un point par an) et à respecter une trajectoire de dépenses primaires nettes sur une période de 4 à 7 ans, basée sur l'analyse par la Commission de la soutenabilité de sa dette. En cas de déclenchement de la procédure de déficit excessif, la France devrait procéder à une réduction de son déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an. Le [décret du 21 février 2024](#) portant annulation de 10 milliards d'euros de crédits sur le budget 2024 s'inscrit dans cette perspective. Mi-juin 2024, la France et six autres États membres (l'Italie, la Belgique, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et Malte) ont fait l'objet d'une mise en garde de la Commission européenne en raison de leur déficit public excessif.

Enfin, le fait que la moitié de la dette publique soit détenue par des capitaux étrangers, et que près d'un quart relève de non-résidents extérieurs à l'Union européenne, expose potentiellement la France à un **risque géopolitique** (notamment dans l'hypothèse où des titres seraient détenus par des fonds souverains inamicaux). Même si ce risque a pu être significativement atténué par les rachats de dettes opérés par la Banque de France à la suite de la crise sanitaire, il ne doit toutefois pas être mésestimé au moins à moyen et long termes. À titre de comparaison, le taux de détention de la dette publique par des non-résidents était de 26 % en moyenne dans les pays du G7⁷²¹ ; elle était inférieure à 15 % au Japon (endetté à plus de 200 % depuis dix ans).

Tandis que l'endettement public expose la France à un risque de dépendance élevé à l'égard de ses financeurs, le niveau et la nature de ses dépenses publiques pèsent dans la compétition à l'œuvre entre grandes puissances pour conserver un *leadership* mondial.

■ **Un niveau de PIB en déclin relatif par rapport aux autres grandes puissances**

Le classement des pays en fonction de leur PIB donne une indication de l'évolution de leur puissance. Depuis 1970, quatre pays européens (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie) figurent dans la liste des dix pays les plus puissants au monde. Alors que ces derniers se sont longtemps partagés les troisième, quatrième, cinquième et sixième places derrière les États-Unis et le Japon, leur classement relatif a toutefois reculé sur la période sous l'effet de la montée en puissance des économies émergentes⁷²². Ainsi la Chine a-t-elle ravi sa sixième place à l'Italie en 2000, sa cinquième place à la France en 2005, sa quatrième place au Royaume-Uni en 2006, sa troisième place à l'Allemagne en 2007 et sa deuxième place au Japon en 2010. De son côté, l'Inde a pris sa septième place à l'Italie en 2015, sa sixième place à la France en 2017 et sa cinquième place au Royaume-Uni en 2021. Longtemps classée troisième, l'Allemagne a dû céder cette place à la Chine en 2007, avant de la retrouver en 2023 en passant devant le Japon. Le Royaume-Uni oscille pour sa part entre la quatrième et la sixième place. **La France, qui figurait au quatrième rang des puissances économiques mondiales en 1976, est passée au cinquième**

721. FMI, *Fiscal monitor*, avril 2023.

722. FMI, [World Economic outlook](#), avril 2024.

rang en 1997 (date à laquelle le Royaume-Uni l'a dépassée), au sixième rang en 2005 (date à laquelle la Chine l'a dépassée) et au septième rang en 2017 (date à laquelle l'Inde l'a dépassée). Enfin, l'Italie qui a longtemps été à la sixième place, est passée à la septième place en 2007 et oscille depuis 2010 entre la huitième et la dixième place.

Dans la compétition qui se joue entre puissances, le niveau et la structure des dépenses publiques peuvent avoir un impact. Si, ainsi qu'on l'a vu, « *une augmentation des dépenses publiques accroît la demande intérieure, donc les importations et le déficit commercial* [, elle peut toutefois, si elle concerne certaines dépenses particulières, avoir, en sens inverse, un impact favorable à la compétitivité hors prix et contribuer ainsi à une amélioration de la balance commerciale. Les dépenses publiques en faveur de la recherche et du développement favorisent ainsi l'innovation dans les entreprises. Il en est de même [d]es dépenses d'éducation [qui] permettent de rehausser le niveau de qualification des personnes en emploi et d'améliorer la qualité des produits français]. [Enfin, l]a construction et la rénovation d'équipements collectifs renforcent l'attractivité du territoire national et incitent des entreprises étrangères à produire en France au lieu d'y exporter leurs produits depuis leur pays d'origine. »⁷²³

En France, le poids des dépenses publiques dans le PIB n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1970 : il est passé de 39,4 % du PIB en 1972 à 57,3 % du PIB en 2023, soit une hausse de 17,9 points de PIB sur la période. **Cette augmentation s'explique, pour l'essentiel, par la hausse des prestations sociales** (de l'ordre de 60 % de l'augmentation totale), celle des subventions et autres transferts (pour environ un quart de la hausse globale) et celle de la masse salariale des administrations publiques (environ 11 % du total)⁷²⁴. Entre 1995 et 2021 (période sur laquelle on dispose de la répartition des dépenses par fonction, le total des dépenses publiques, hors charge de la dette, a augmenté de 4 points de PIB. « *Les retraites y ont contribué pour 2,6 points et les dépenses de santé pour 1,3 point. Les dépenses affectées à la sécurité intérieure (justice et forces de l'ordre), au logement (hors prestations sociales), à la politique de l'emploi, à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'exclusion et à la culture et aux loisirs ont toutes augmenté, ce qui a conduit à une hausse de 2,3 points de PIB au total. Le coût des « services généraux » a diminué de 0,4 point et les dépenses militaires de 0,8 point. Les « affaires économiques » constituent un ensemble hétérogène de dépenses affectées notamment à des secteurs comme les transports, l'énergie ou l'agriculture qui ont baissé de 0,2 point. Les dépenses en faveur des familles ont baissé de 0,4 point. Enfin, les dépenses d'enseignement ont décri de 0,5 point. »*

En outre, la France consacre de l'ordre de 2,2 % de son PIB à l'effort de recherche (mesuré en rapportant la « dépense intérieure de recherche et développement »

723. [FIECO, Les relations entre finances publiques et échanges extérieurs, août 2024.](#)

724. [FIECO, Cinquante ans de dépenses publiques en France \(1972-2022\), novembre 2023.](#) Les citations suivantes sont tirées du même article.

- DIRD -, de l'ordre de 55 milliards d'euros en 2021, au PIB)⁷²⁵. Ce faisant, elle se situe au **17^e rang des pays de l'OCDE en termes de part de PIB consacrée à la recherche et au développement**, loin encore de l'objectif de 3 % que dépassent d'ores et déjà dix pays : Israël avec 5,56 % du PIB, la Corée du Sud (4,93 %), Taïwan (3,78 %), les États-Unis (3,46 %), la Belgique (3,43 %), la Suède (3,40 %), la Suisse (3,36 %), le Japon (3,30 %), l'Autriche (3,26 %) et l'Allemagne (3,13 %)⁷²⁶. En termes de publications scientifiques, la France se positionnait au neuvième rang mondial en 2022, avec un nombre de publications en hausse en valeur absolue mais un environnement international particulièrement prolifique, marqué notamment par la montée en puissance de pays tels que la Chine, l'Inde, ou le Brésil⁷²⁷. En termes de brevets, la France se situe au cinquième rang des pays déposants en 2021 auprès de l'Office européen des brevets et au neuvième rang auprès de l'Office américain (USPTO), les États-Unis étant premiers déposants dans les deux offices⁷²⁸.

S'il n'est évidemment pas question de porter ici une quelconque appréciation sur les choix souverains opérés par la France en matière de dépenses publiques, il reste que ces derniers pèsent à l'évidence dans la compétition qui se joue entre grandes puissances mondiales. Au fond, tout est question de choix.

c) Des choix et des non-choix révélateurs d'un certain affaiblissement de l'appareil de réflexion stratégique

Que ce soit en France ou chez certains de ses partenaires, **les dépendances d'aujourd'hui s'expliquent aussi par des choix, voire des non-choix**, effectués dans le contexte de la « mondialisation heureuse » et de la libéralisation de l'économie où les préoccupations d'indépendance et de « souverainetés » étaient reléguées au second rang.

Les choix effectués en matière énergétique ces trente dernières années sont révélateurs d'une « lente dérive, [...] souvent inconsciente et inconséquente »⁷²⁹, qui a éloigné la France du souci d'indépendance énergétique ayant prévalu dans le passé. Comme l'ont montré les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale mise en place fin 2022-début 2023 pour établir les raisons de la perte de souveraineté et de l'indépendance énergétique de la France, la France était à la fin des années 1990, c'est-à-dire au moment de l'achèvement de la construction du parc de réacteurs nucléaires initiée par le « plan Messmer », en état d'excédent de production électrique, ce qui a donné aux dirigeants une forme d'« *illusion surcapacitaire* »⁷³⁰ : « [c]onfortés par une production électrique « suffisante », les

725. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, [Dépenses de recherche et développement expérimental en France - Résultats détaillés pour 2021 et premières estimations pour 2022](#), décembre 2023.

726. OCDE, [Dépenses intérieures brutes de R & D](#). Données 2021.

727. La part mondiale des publications scientifiques française est ainsi passée de 3,5 % en 2011 à 2,3 % en 2021.

728. MESR, « [32. La position technologique de la France](#) », *État de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation en France*, n° 17, 2022.

729. A. Armand, R. Schellenberger, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France*, mars 2023, p. 34.

730. *Ibid.*, p. 177.

gouvernements n'anticipent pas les défis à venir ou s'y attaquent timidement »⁷³¹, en dépit des études alertant sur le vieillissement du parc nucléaire, la nécessité de son renouvellement et les effets induits de l'arrêt des chantiers nucléaires sur le maintien des compétences dans la filière⁷³². En 1998, est décidée la fermeture de Superphenix, qui fait perdre à « *la filière nucléaire française [...] une partie de son avance dans la recherche de pointe [...] faisa[n]t sa réputation mondiale* »⁷³³. Alors même que la loi de programmation du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique redonne des perspectives à la filière nucléaire, l'ambition n'est pas suivie d'effets : « *il n'est décidé d'engager la construction que d'un seul réacteur à eau pressurisée européen ou EPR (pour European pressurized reactor)* »⁷³⁴. Dans un contexte de « *marché national très amoindri et de marchés mondiaux très concurrentiels, une compétition féroce [se développe en outre] entre [...] EDF et Areva [qui, a]u lieu de dynamiser la filière, [...] fini[t] par nuire aux intérêts de l'« Équipe France »* ». Enfin, l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité⁷³⁵ a eu pour effet de réduire les tarifs de celle-ci mais aussi d'affaiblir les capacités d'investissement des opérateurs dans la maintenance des équipements et dans la construction d'énergies alternatives au nucléaire. La catastrophe de Fukushima va peser sur le climat des années suivantes, qui, **loin de répondre à la question de la dépendance de la France aux énergies fossiles, va l'amplifier au contraire**. En effet, la France décide de diminuer la part du nucléaire dans le mix énergétique⁷³⁶, sans engager pour autant les investissements nécessaires dans le développement des énergies renouvelables. Ce n'est finalement que très récemment qu'est décidée, sur la base de solides projections de RTE sur les besoins et capacités de production à long terme⁷³⁷, la **relance d'un projet nucléaire de façon concomitante et non rivale**

731. *Ibid.*, p. 181.

732. Rapport n° 2417 Assemblée nationale - n° 155 Sénat du 6 décembre 1991 sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires ; Commissariat général au Plan, *Les chemins d'une croissance sobre et les défis du long terme*, 1998 ; J.-M. Charpin, B. Dessus, R. Pellat, *Étude économique prospective de la filière électrique nucléaire*, 2000.

733. A. Armand, R. Schellenberger, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête, op. cit.*, p. 232.

734. *Ibid.*, p. 189. La création d'un second réacteur à Penly (annoncée en 2009) est abandonnée en 2012.

735. *Ibid.*, p. 196. Concrètement, cette ouverture à la concurrence du marché de l'énergie se traduit par la privatisation d'EDF et de GDF par la loi du 9 août 2004 et une nouvelle organisation du marché de l'électricité par la loi du 7 décembre 2010 afin de répondre aux procédures d'infraction engagées par la Commission européenne à l'encontre des tarifs réglementés d'achat d'électricité, considérés comme des aides d'États contraires au droit de l'Union (mise en place du dispositif de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique, ou ARENH, qui oblige EDF à vendre une partie de sa production nucléaire à la concurrence à un prix défini par arrêté, dit « tarif ARENH », ce qui réduit les marges offertes à l'industriel pour financer les investissements de maintenance sur ses infrastructures).

736. Les travaux de la commission d'enquête précitée relèvent au demeurant les fondements davantage politiques que techniques ou scientifiques ayant conduit au choix des objectifs de plafonnement de la capacité de production nucléaire et de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025, inscrits dans la loi de programmation pluriannuelle énergétique de 2015 (*Ibid.*, pp. 256 et suiv.) – objectif abandonné depuis par la loi du 22 juin 2023 relative l'accélération du nucléaire. Ils soulignent en outre que « *le contexte diplomatique a aussi pesé sur [le] choix [de fermeture de la centrale de Fessenheim]. Après la catastrophe de Fukushima, la politique énergétique allemande repose sur la sortie rapide du nucléaire. Or, la centrale de Fessenheim est attenante à la frontière. La pression exercée outre-Rhin était donc forte pour que la fermeture de cette centrale intervienne rapidement.* » (*Ibid.*, p. 267).

737. à l'image de l'étude « *Futurs énergétiques 2050* », commandée en 2019 à RTE et publiée en 2021.

avec l'accélération des énergies renouvelables⁷³⁸. Pour atteindre les objectifs fixés et compenser les départs à la retraite, la filière du nucléaire qui emploie aujourd'hui environ 220 000 personnes, devra recruter 150 000 personnes d'ici 2030.

De cette chronologie des attermolements énergétiques de la France sur trente ans, il est possible de tirer plusieurs enseignements. D'abord, **l'importance, pour éclairer les choix politiques, de s'appuyer sur des projections de long terme opérant une mise en perspective**. Il a sans doute été erroné d'« avoir sous-estimé nos besoins d'électricité au regard de nos objectifs écologiques et de la sortie nécessaire des énergies fossiles, sans réflexion de long terme sur nos ambitions industrielles et climatiques »⁷³⁹. Ensuite, **la nécessité de mieux hiérarchiser les enjeux**. En se concentrant sur l'opposition entre nucléaire et énergies renouvelables, on s'est « focalisé [au fond] sur le mix électrique, alors qu'il est déjà pilotable et décarboné », laissant de côté l'enjeu premier en termes d'indépendance énergétique « de la sortie des énergies fossiles qui entraîne [pourtant] des défis immenses comme l'électrification des usages et l'impact sur le réseau, la capacité à assumer une part de sobriété énergétique ». Enfin, **l'importance d'anticiper les conséquences de choix ou de non-choix effectués à un instant donné**. « [N]e pas avoir anticipé la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires ainsi que leur renouvellement en série industrielle et non en un chantier isolé, [c'est précisément] ce qui a fragilisé à la fois la filière nucléaire, ses compétences et la capacité du pays à se relancer dans un chantier d'envergure. » Autant d'enjeux qui pourront inspirer les propositions de la troisième partie de l'étude.

Dans le domaine de l'énergie, le cas de l'Allemagne donne une illustration éclairante également des conséquences, parfois inattendues mais non moins sensibles, de choix de dépendances consenties dont les conditions de mise en œuvre se retournent. Ainsi en est-il par exemple de sa dépendance au gaz russe que le déclenchement de la guerre en Ukraine et l'explosion des gazoducs Nordstream I et II, le 26 septembre 2022, ont brutalement remise en cause⁷⁴⁰.

738. Annonce faite par le président Macron à l'occasion d'un [discours prononcé à Belfort le 10 février 2022](#) : « le monde de demain sera plus électrique. Nous devons être en mesure, je reprends là aussi les chiffres qui ont été produits par nos experts, nous devons être en mesure de produire jusqu'à 60 % d'électricité en plus qu'aujourd'hui. (...) quand bien même nous allons réduire notre consommation (...). Et la clé pour produire cette électricité de manière la plus décarbonée, la plus sûre, la plus souveraine est justement, d'avoir une **stratégie plurielle, celle que nous avons choisie sur la base de ces travaux et de développer tout à la fois les énergies renouvelables et le nucléaire**. (...) C'est le choix le plus pertinent d'un point de vue écologique et le plus opportun d'un point de vue économique et enfin le moins coûteux d'un point de vue financier. C'est donc pour cela que c'est le choix que nous allons poursuivre. » Le discours acte plusieurs orientations en matière de nucléaire : la prolongation de tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être sans rien céder sur la sûreté (« Je demande à EDF d'étudier les conditions de prolongation au-delà de 50 ans, en lien avec l'autorité de sûreté nucléaire. »), le lancement d'un programme de nouveaux réacteurs nucléaires (« Je souhaite que six EPR2 soient construits et que nous lancions les études sur la construction de 8 EPR2 additionnels. Nous avancerons ainsi par pallier. ») et le lancement d'un appel à projets pour faire émerger des petits réacteurs modulaires mais aussi des réacteurs innovants permettant de fermer le cycle du combustible et de produire moins de déchets.

739. A. Armand, R. Schellenberger, *op. cit.*, p. 38. Les citations sont toutes tirées de la même page.

740. M. Van Renterghem, *Le piège Nord Stream*, éd. Les Arènes, 2023.

2.1.1.3. Une prise de conscience récente : l'effet accélérateur des crises

Les crises qui se sont succédées ces dernières années ont conduit les Français, et les Européens plus largement, à prendre la mesure de leurs vulnérabilités. Avec cette prise de conscience est apparue la nécessité d'une « reprise de contrôle » qui s'est manifestée par la multiplication des « souverainetés », dont il est parfois difficile de dessiner les contours.

a) Avec la succession de crises, « l'interdépendance, avec ses bénéfices, a fait place au[x] risque[s] de la dépendance »⁷⁴¹

Depuis une quinzaine d'années, plusieurs crises majeures ont affecté les économies mondialisées et mis en lumière les vulnérabilités auxquelles les exposent leurs dépendances.

Partie de la crise des « *subprimes* »⁷⁴² aux États-Unis et de la faillite consécutive de la banque américaine Lehman Brothers, **la crise financière de 2008 a d'abord révélé les effets systémiques de la dérégulation financière**. En quelques jours, la crise bancaire outre-Atlantique se propage aux investisseurs et banques du monde entier et menace de faillite certaines banques européennes ayant investi massivement dans ces « titres toxiques ». En France, des banques comme Dexia, Natixis ou le Crédit Agricole annoncent des millions voire des milliards de pertes, obligeant le Gouvernement à les renflouer. Après le « lundi noir » sur les bourses mondiales (6 octobre 2008), les pays de la zone euro puis du G7 décident d'un vaste plan de sauvetage du système financier mondial. En novembre 2008 se tient à Washington la première réunion du G20 au niveau des chefs d'État et de gouvernement dont découlera la mise en place de règles prudentielles renforcées à l'échelle internationale (réforme de l'accord de Bâle II) et de nombreuses initiatives pour la surveillance des assurances, des marchés financiers, des systèmes de paiements, et des normes comptables.

Partout dans le monde, cette crise financière produit des effets sur l'économie réelle, provoquant un ralentissement de l'économie et la hausse du chômage, ce

741. E. Maurice, « Les dépendances stratégiques, une question de souveraineté », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 630, avril 2022, p. 2.

742. Au début des années 2000, la baisse des taux d'intérêt directeur de la Réserve fédérale des États-Unis – FED – (de 6 % en 2000 à 1 % en 2004) conduit les banques commerciales à accorder des crédits hypothécaires à taux bas à des ménages à faibles revenus souhaitant investir dans l'immobilier. Appelés « *subprimes* », ces crédits à risque se multiplient, représentant 23 % des crédits en 2006 ; en 2007, l'endettement des ménages américains représente 100 % du PIB. La remontée des taux de la FED à 5,25 % en 2006 se répercute mécaniquement sur les taux variables des *subprimes*. Plusieurs millions de ménages américains se retrouvent en défaut de paiement et doivent renoncer à leur bien immobilier, ce qui fait chuter de 20 % les prix de l'immobilier. Pour se prémunir contre les défauts de remboursement, les banques ont recours à la titrisation : elles transforment leurs créances à risques en titres financiers qu'elles vendent à des fonds d'investissement. Début 2007, l'effondrement de la valeur de plusieurs fonds d'investissement jette toutefois le doute sur les créances titrisées. Les banques refusent de se prêter de l'argent entre elles, de peur d'acquiescer des titres toxiques et de ne pas être remboursées. Nombre d'entre elles se retrouvent en difficulté. Le 14 septembre 2008, Lehman Brothers fait faillite, ce qui entraîne l'effondrement des bourses mondiales. (Source : [Banque de France, La crise de 2008, 2022](#) ; [C. Vince, Crise de 2008, résumé de la crise économique mondiale, 2023](#)).

qui conduit les gouvernements à mettre en place d'importants plans de relance de l'économie (34 milliards d'euros en France en 2009-2010). S'ensuit, sous l'effet de l'augmentation de l'endettement public, une **crise de confiance sur les « dettes souveraines »** de certains États européens. En novembre 2009, l'annonce du déficit record en Grèce provoque la dégradation de sa note financière par les agences de notation et la perte de confiance des marchés financiers. « *La Grèce fait [alors] appel aux instances européennes et internationales. La dette grecque est restructurée. Les créanciers imposent au pays, en contrepartie d'un effacement partiel de la dette, un plan d'austérité pour réduire fortement le déficit public. Il s'en suit une profonde récession.* »⁷⁴³ Le problème se diffuse à d'autres pays (Irlande en 2010, Portugal en 2011, Chypre, Espagne et Italie en 2012). Pour contrer cette crise et stopper l'effet de contagion, plusieurs mesures sont prises par les gouvernements et l'Eurosystème (cf. *infra*).

Très récemment, trois autres crises sont venues révéler les vulnérabilités auxquelles sont exposés les États en raison de leurs interdépendances économiques : le conflit commercial entre les États-Unis et la Chine (cf. *supra*), la crise sanitaire en 2020 et la guerre en Ukraine en 2022. En mettant à jour des difficultés d'approvisionnement et l'effet des sanctions prises sur l'économie réelle, ces crises ont conduit les opinions publiques à prendre conscience des dépendances de leur pays dans les champs aussi concrets que l'accès aux médicaments, aux biens de consommation, à l'énergie et à certains produits agricoles.

Au printemps 2020, la pandémie de la Covid-19 a d'abord mis en évidence la difficulté des États à s'approvisionner en matériels et produits essentiels à la lutte contre le virus⁷⁴⁴. À travers les pénuries de masques, gants et autres médicaments, « *les Européens ont découvert que [...] 80 % des ingrédients actifs utilisés [en] pharmacie provenaient d'Inde et de Chine, et que la sécurité des approvisionnements n'était plus garantie* ».⁷⁴⁵ La fermeture de nombreuses usines durant le premier confinement, les goulots d'étranglements dans les ports et les difficultés d'approvisionnement en composants électroniques (semi-conducteurs essentiellement fabriqués en Asie du Sud Est) ont également eu des impacts directs sur l'activité industrielle, en particulier dans les secteurs de la construction automobile et de l'aéronautique⁷⁴⁶. Cette crise a fait prendre conscience à la France, comme à l'ensemble de ses partenaires, de la nécessité de maîtriser ses dépendances. C'est dans ce contexte que le Conseil européen se fixe, en octobre 2020, pour objectif de rendre la politique industrielle européenne « **plus résiliente** [et] invite la Commission à recenser les dépendances stratégiques, en particulier dans les écosystèmes industriels les plus sensibles, comme dans le domaine de la santé, et à proposer des mesures pour réduire ces dépendances,

743. [Banque de France, La crise des dettes souveraines de la zone euro \(2010-2012\), novembre 2023](#) : « Il faut attendre 2019 pour que la Grèce emprunte de nouveau sur les marchés financiers à des niveaux de taux d'intérêt proches des autres États de la zone euro. »

744. En réalité, « ces vulnérabilités n'étaient pas inconnues : elles avaient déjà été pointées à plusieurs reprises, notamment par une mission d'information sénatoriale sur les pénuries de médicaments et de vaccins conduite en 2018, sans que cette analyse ait été réellement prise en compte ». (Haut-commissariat au Plan, *Produits vitaux et secteurs stratégiques, ...*, op. cit., p. 7.

745. E. Maurice, « Les dépendances stratégiques, une question de souveraineté », op. cit.

746. INSEE Première, *Une chute de l'activité inédite dans l'industrie manufacturière en 2020*, n° 1867, juillet 2021.

y compris en diversifiant les chaînes de production et d'approvisionnement, en assurant la constitution de stocks stratégiques, ainsi qu'en stimulant la production et les investissements en Europe. »⁷⁴⁷ Avec la crise sanitaire, la maîtrise des dépendances fait donc son entrée dans l'agenda européen (cf. *infra*).

Le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 a amplifié cette prise de conscience, en mettant notamment à jour l'ampleur de la dépendance européenne aux hydrocarbures russes (41 % pour le gaz et 36 % pour le pétrole en 2020 – données Eurostat), cette dernière étant particulièrement significative dans les pays frontaliers de la Russie (Finlande et pays baltes dépendant à 100 % des gazoducs russes) ainsi qu'en Allemagne (dépendante à 55 % du gaz russe et à 34 % du pétrole russe – cf. *supra*) et en Italie (dépendante pour plus d'un tiers de sa consommation au gaz russe)⁷⁴⁸. Dans ce contexte, la réduction drastique des importations de gaz et l'embargo décidé par l'Union européenne sur le pétrole russe ont produit deux effets : d'une part, **une flambée des prix de l'énergie, qui s'est répercutée dès 2022 sur les ménages et les entreprises**⁷⁴⁹, d'autre part - une dépendance énergétique en chassant une autre -, une réorientation de la demande européenne vers le gaz naturel liquéfié (GNL), en provenance notamment des États-Unis et du Qatar⁷⁵⁰. En outre, la Russie et l'Ukraine figurant parmi les plus gros producteurs et exportateurs

747. [Conclusions du Conseil européen des 1^{er} et 2 octobre 2020](#), § 5, p. 2.

748. CEPIL, « Guerre en Ukraine : bouleversements et défis énergétiques en Europe », *Policy Brief*, n° 37, 2022.

749. Alors même qu'elle était beaucoup moins dépendante au gaz russe que ses partenaires (de l'ordre de 17 % début 2022), la France n'a pas été épargnée par ce phénomène. En effet, les tensions pesant sur l'approvisionnement en gaz russe ont coïncidé avec la découverte, fin 2021, d'un phénomène de « corrosion sous contrainte » sur une partie des réacteurs nucléaires français, forçant à l'arrêt plus de la moitié du parc (au 1^{er} septembre 2022, seuls 24 des 56 réacteurs étaient opérationnels). Habituellement autosuffisante en électricité (et même exportatrice), la France a donc été obligée de se fournir, elle aussi, sur le marché européen de l'électricité, stimulant d'autant la production d'électricité en provenance de centrales thermiques (à gaz ou à charbon). Or, les prix sur ce « marché de gros » n'étant pas fonction du coût moyen de production de l'électricité en Europe mais du coût de production « marginal » du dernier MWh injecté sur le réseau, ils ont donc été établis sur le cours du gaz utilisé dans ces centrales thermiques, provoquant les hausses d'électricité significatives constatées fin 2022-début 2023.

750. L'agence internationale de l'énergie a fait état de cette évolution du marché dans son dernier rapport annuel ([World Energy Outlook 2023](#)) : « Ces dernières années, les marchés gaziers ont été dominés par des craintes liées à la sécurité et à la flambée des prix après la réduction des approvisionnements de la Russie vers l'Europe. L'équilibre des marchés demeure précaire dans le futur proche, mais la situation change au milieu de la décennie. Les projets dont la construction a commencé ou pour lesquels une décision d'investissement finale a été prise devraient ajouter 250 milliards de mètres cubes de capacité de liquéfaction par an d'ici 2030, ce qui équivaut à presque la moitié de l'approvisionnement mondial actuel en GNL. Les délais annoncés indiquent un accroissement particulièrement important entre 2025 et 2027. Plus de la moitié des nouveaux projets sont prévus aux États-Unis et au Qatar. »

mondiaux de céréales et d'oléagineux⁷⁵¹ (mais aussi d'engrais s'agissant de la Russie⁷⁵²), l'agression russe en Ukraine a eu des **répercussions sensibles à la fois sur les prix alimentaires, faisant peser une menace sur la sécurité alimentaire mondiale, mais aussi sur les coûts de production du secteur agro-alimentaire** (très énergivore et exposé aux difficultés d'approvisionnement en engrais russes), contribuant là encore à une inflation des produits alimentaires⁷⁵³. Prenant acte du « *bouleversement tectonique dans l'histoire européenne* » que représente l'agression russe en Ukraine, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union décident, lors du sommet de Versailles en mars 2022, de prendre des « *mesures décisives en vue de construire [la] souveraineté européenne* »⁷⁵⁴. Ainsi, conviennent-ils de « *se défaire progressivement de [la] dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes* », par une diversification des approvisionnements (y compris par le recours au GNL et au biogaz), la mise en place d'un marché de l'hydrogène, une accélération des énergies renouvelables, l'amélioration des interconnexions des réseaux de gaz et d'électricité, le renforcement des plans d'urgence en matière de sécurité des approvisionnements et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans le même temps, ils décident de « *réduire [leur] dépendance stratégique, en particulier dans les domaines les plus sensibles* » (matières premières critiques, semi-conducteurs, santé, numérique, produits alimentaires). **Avec la guerre en Ukraine, la prise de conscience collective des risques associés aux dépendances franchit une étape supplémentaire : l'Union européenne ne cherche plus seulement à être résiliente, elle se fixe un objectif de « souveraineté européenne »** (cf. *supra*). C'est également dans le sillage de ces crises que se multiplie en France le recours aux notions de « souverainetés » (sanitaire, industrielle, numérique, alimentaire, énergétique, ...), la notion étant accolée à partir de l'été 2022 à deux portefeuilles ministériels : celui du ministère de l'économie et des finances, qui est enrichi de « la souveraineté industrielle et numérique », et celui du ministère de l'agriculture auquel s'ajoute « la souveraineté alimentaire ».

751. [OCDE, Effets de l'agression russe contre l'Ukraine sur les marchés agricoles et conséquences pour l'action publique, août 2022](#) : « La Russie se classe première et l'Ukraine cinquième parmi les exportateurs mondiaux de blé, avec respectivement 20 % et 10 % du total. Elles jouent, l'une comme l'autre, un rôle capital dans l'approvisionnement en blé des marchés internationaux, notamment dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, où le blé est le principal aliment de base. [...] La Russie et l'Ukraine produisent et exportent aussi de grandes quantités d'autres céréales, en particulier d'orge. Elles entrent au total pour 20 % dans la production mondiale d'orge, dont elles sont respectivement les troisième et quatrième exportateurs mondiaux. [...] La Russie et l'Ukraine comptent également parmi les principaux producteurs et exportateurs d'oléagineux, en particulier de graines de tournesol [...]. En l'occurrence, l'Ukraine est le premier producteur mondial de graines de tournesol, devant la Russie. À eux deux, ces pays ont assuré plus de 50 % de la production mondiale en moyenne durant les campagnes allant de 2016/17 à 2020/21. La majorité de leur production est transformée en interne en huile et tourteaux. L'huile de tournesol est en partie exportée dans le monde, l'Ukraine et la Russie entrant pour respectivement 50 % et 25 % dans les exportations mondiales de ce produit ».

752. *Ibid.* En 2022, la Russie se classait « à la première place mondiale pour les exportations d'engrais azotés, à la deuxième pour celles d'engrais potassiques et à la troisième pour celles d'engrais phosphorés et elle a été à l'origine de plus de 15 % des exportations mondiales d'engrais en 2020. »

753. *Ibid.*

754. [Déclaration de Versailles du 11 mars 2022](#), § 7, 16 et 21.

b) Exercer la souveraineté à travers des « souverainetés » ?

Les « souverainetés » adjectivées ou sectorielles, que l'on voit se développer, désignent **les conditions d'exercice de la souveraineté de l'État dans les domaines qu'il juge essentiels et dans lesquels il cherche à repenser et à maîtriser ses dépendances.**

■ **Les « souverainetés » sectorielles : l'exemple de la souveraineté alimentaire**

Alors que la souveraineté au sens classique s'entend comme le pouvoir suprême associé à la compétence de la compétence, il n'existe pas, à proprement parler, de définition juridique de la « souveraineté » au sens sectoriel du terme. **La notion telle qu'elle est aujourd'hui affirmée dans de nouvelles dimensions s'éloigne de son contenu juridique, est au fond de nature plutôt politique et se révèle assez plastique ; elle peut varier selon les circonstances et les acteurs qui s'en prévalent.**

L'exemple de la « **souveraineté alimentaire** » est, à cet égard, assez éclairant. Apparu initialement dans le contexte des négociations de l'OMC (*Uruguay round*) visant à étendre les règles du commerce international à l'agriculture, le concept trouve son origine dans l'opposition des milieux agricoles de certains pays en développement à ce processus de libéralisation. Il est formulé pour la première fois en 1996, à l'occasion du premier Sommet mondial de l'alimentation organisé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome, dans la déclaration finale du forum des organisations non-gouvernementales (ONG), où ces dernières affirment que « *[l]e droit international doit garantir le droit à l'alimentation, en assurant que la souveraineté alimentaire ait priorité sur les politiques macro-économiques et la libéralisation commerciale* ». La « souveraineté alimentaire » est donc conçue à l'origine dans une logique d'opposition Nord / Sud, comme l'affirmation d'une forme de « droit des peuples à disposer de leur alimentation », à pouvoir définir leur modèle alimentaire⁷⁵⁵. Le concept se distingue à ce titre de la notion de « sécurité alimentaire »⁷⁵⁶, plus neutre, entendue comme la capacité d'accéder de façon durable à une alimentation saine et de qualité à un prix abordable. Derrière la notion de « souveraineté alimentaire », se joue de fait une question de « pouvoir », comprise non pas comme visant à privilégier systématiquement les productions

755. La « [Déclaration de Nyéléni](#) » adoptée à l'occasion du Forum pour la souveraineté alimentaire, organisé à Sélingué (Mali) en 2007, définit à ce titre les six dimensions essentielles de la « souveraineté alimentaire » :

« 1. Mettre l'alimentation des populations au centre des politiques publique en insistant sur le fait que l'alimentation n'est pas qu'un bien marchand. 2. Privilégier les distributeurs qui assurent une subsistance minimale à leurs producteurs et respectent leur travail. 3. Localiser ou relocaliser les systèmes alimentaires en réduisant la distance entre producteurs et consommateurs, en rejetant les pratiques de dumping par les prix et les politiques d'aide alimentaire inappropriées. 4. Placer le contrôle au niveau local, dans les mains des producteurs locaux, en reconnaissant le besoin de dynamisme des territoires comme des lieux d'activités partagées, et en rejetant la privatisation des ressources naturelles. 5. Promouvoir les connaissances et savoir-faire en capitalisant sur les connaissances traditionnelles et en utilisant une recherche qui facilite la diffusion de ces connaissances au détriment de technologies mettant en péril les systèmes alimentaires locaux. 6. Travailler sur des solutions basées sur la nature, en maximisant la contribution des écosystèmes, améliorant leur résilience et rejetant les méthodes de production intensives en énergie et non diversifiées. ».

756. La notion de sécurité alimentaire se distingue, elle-même, de la notion de sécurité sanitaire des aliments, qui vise à analyser leur degré de toxicité (usage de pesticides, présence de bactéries pathogènes, ...).

locales au détriment des importations alimentaires, mais plutôt comme à **maintenir les capacités de production (et de stockage, de transformation, de formation associés, etc.) de façon à pouvoir contrôler l'ensemble de la chaîne alimentaire au besoin**. La notion de réversibilité est ici importante : il s'agit de pouvoir assurer un « retour » rapide vers une production locale en cas de crise ou de volatilité excessive des cours sur les marchés agricoles par exemple.

Alors que le débat sur la « souveraineté alimentaire » avait perdu de son acuité à la fin des années 2000 sur la scène internationale (en dehors des instances de la FAO), il resurgit en Grande-Bretagne à la suite du *Brexit*⁷⁵⁷ et en France au moment de la crise sanitaire. Dans un discours prononcé le 12 mars 2020⁷⁵⁸, le Président de la République affirme en effet : « *ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation à d'autres est une folie.* » Enoncé alors même que le pays, pas plus que l'Union européenne, n'était alors directement confronté à des problèmes immédiats de sécurité alimentaire (au plus observait-on des tensions d'approvisionnement sur certains produits), ce discours marque un infléchissement de la trajectoire nationale par rapport à l'approche retenue quelques mois plus tôt à Bruxelles avec l'adoption du Pacte vert européen (*Green Deal*), consistant à réduire la production agricole européenne pour améliorer son empreinte carbone à l'horizon 2030. Le souci de la souveraineté alimentaire prend une actualité plus grande à la suite de l'agression russe en Ukraine en 2022 (et de la réorientation de certains marchés, notamment au Maghreb, traditionnellement ouverts aux exportations nationales vers des exportations russes), ainsi que de la crise qui a secoué le monde agricole fin 2023 – début 2024.

L'affirmation d'un renforcement de la « souveraineté agricole » s'inscrit dans un contexte où la France, qui reste le premier pays agricole de l'Union européenne⁷⁵⁹, voit son potentiel productif s'éroder (diminution du nombre d'exploitants agricoles de 514 000 en 2008 à 389 000 en 2020⁷⁶⁰ ; diminution de ses parts de marché au

757. C'est en effet le marché européen qui assurait la sécurité d'accès des Britanniques à l'alimentation.

758. [Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République](#), sur la lutte contre l'épidémie de la Covid-19, l'engagement des personnels soignants et la protection des personnes vulnérables, à Paris le 12 mars 2020.

759. INSEE, MASA, « [Un panorama de l'agriculture en France](#) », *Transformations de l'agriculture ...*, op. cit. : « Avec 88,2 milliards d'euros de productions animale et végétale en 2022, soit 18 % de la production de l'Union européenne, la France est le premier producteur européen de produits agricoles bruts, devant l'Allemagne (14 %), l'Espagne et l'Italie (12 %). Le chiffre d'affaires de la pêche maritime s'élève à 1,3 milliard d'euros en 2021, au deuxième rang de l'UE derrière l'Espagne. Concernant l'industrie agroalimentaire, avec un chiffre d'affaires de 388,8 milliards d'euros en 2021, la France se situe au deuxième rang derrière l'Allemagne. Elle représente 20 % du chiffre d'affaires agroalimentaire européen en 2020. ».

760. INSEE, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), « [1970-2020 : des exploitations agricoles moins nombreuses, plus grandes et davantage spécialisées que les territoires](#) », *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, février 2024 : « Si les tendances en matière de création, de disparition et d'agrandissement des exploitations observées entre 2011 et 2021 se maintiennent dans les années à venir, la France métropolitaine pourrait ne plus compter que 274 600 exploitations agricoles à l'horizon 2035. »

niveau mondial⁷⁶¹), **et ce y compris au sein de l'Union européenne**⁷⁶². Même si elle conserve un excédent commercial agricole et agroalimentaire structurel, tiré en particulier par les très bons résultats à l'export des vins et spiritueux (+ 16 Mds d'euros en 2022), des céréales (+ 9 Mds d'euros), des produits laitiers (fromages en particulier, + 2,3 Mds d'euros), des animaux vivants et du sucre, la France a dû augmenter significativement ses importations depuis le début des années 2000 pour couvrir la demande nationale sur certains produits (fruits et légumes, produits de la pêche et de l'aquaculture, protéines végétales utilisées pour le bétail, volaille et porc⁷⁶³). Ainsi, aujourd'hui, plus de 50 % des fruits et légumes consommés sont importés (dont 60 % hors de l'UE pour les produits tropicaux⁷⁶⁴ et 10 % hors UE pour les fruits et légumes tempérés⁷⁶⁵), 53 % pour les ovins (dont 40 % en provenance du Royaume-Uni), 42 % pour la volaille (dont ¼ en provenance de Pologne) et 26 % pour le porc⁷⁶⁶. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a lancé en 2020 un plan « protéines végétales » visant à réduire les importations de soja, suivi en mars 2023 d'un « plan de souveraineté pour la filière fruits et légumes » se fixant pour objectif de « gagner 5 points de souveraineté en fruits et légumes en 2030 ». Il a aussi annoncé en mars 2024 un « *futur plan de souveraineté azote* »⁷⁶⁷ visant à développer la production nationale d'intrants, à réduire leur consommation et sécuriser leurs plans d'approvisionnement. C'est encore ce qui a conduit le Haut-commissariat au Plan à suggérer en novembre 2023 un plan d'action pour le développement de la filière aquacole en France⁷⁶⁸.

Le sens donné dans le contexte français à la « souveraineté alimentaire » diffère donc sensiblement de celle promue par les ONG il y a une trentaine d'années dans le contexte de l'Uruguay Round. Il n'est pas ici question de défendre un

761. Ses parts de marché dans le domaine agroalimentaire sont passées de presque 8 % en 2000 – la France était alors le deuxième exportateur mondial – à 4,5 % en 2022 – elle vient de passer en sixième place des exportateurs mondiaux, derrière les États-Unis (183 Mds d'euros), le Brésil (129 Mds d'euros), les Pays-Bas (125 Mds d'euros), la Chine (85 Mds d'euros) et l'Allemagne (84 Mds euros).

762. [V. Chatellier, *Le Betteravier français*, n° 1097, 24 septembre 2019](#) : En effet, alors que l'UE représentait environ 64 % des exportations agroalimentaires totales de la France en 2018, le solde des échanges de la France avec ses partenaires européens est devenu cette année-là pour la première depuis 1945 négatif (38,1 Mds euros d'exportations / 38,4 milliards d'euros d'importations). Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat : la montée en puissance et le rattrapage de pays d'Europe de l'Est (Pologne, Hongrie) avec des coûts inférieurs, des exportations pas toujours de valeur élevée (exemple des veaux exportés en Italie pour engraissement) et une stratégie de viande bovine de qualité qui a pénalisé la France sur des marchés internationaux sensibles aux différentiels de prix agricoles.

763. INSEE, MASA, « Un panorama de l'agriculture », *op. cit.* : Dans le secteur des fruits et légumes, le déficit sectoriel est ainsi passé de -2,6 Mds d'euros en 2000 à -9,3 Mds d'euros en 2022. Il est passé de -2,1 Mds d'euros à -5,7 Mds d'euros sur la même période pour les produits de la pêche et de l'aquaculture. Enfin, la France est passé d'un excédent pour la viande en 2000 (+0,8 Mds d'euros) à un déficit de -2,7 Mds d'euros en 2022.

764. Pour le reste, l'Espagne représente un peu plus d'un tiers des importants de fruits tropicaux frais et agrumes de la France ; c'est son premier fournisseur.

765. L'Italie est le premier fournisseur de fruits tempérés frais de la France (40 % des importations en 2020) et l'Espagne est son premier fournisseur de légumes tempérés frais (40 % des importations également).

766. [France Agrimer, *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, 2023](#).

767. [Rapport du gouvernement sur l'« évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France »](#), mars 2024, p. 11.

768. Haut-commissariat au Plan, *Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté*, novembre 2023.

modèle de production agricole contre la libéralisation des échanges mais bien plutôt de « *réduire notre dépendance* »⁷⁶⁹ sur certains produits, tout en assurant la sécurité alimentaire du pays et en « *amélior[ant] la résilience de nos exploitations agricoles et des entreprises de pêche et d'aquaculture* ». Tel était d'ailleurs le sens de la définition suggérée par le Gouvernement dans le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture dont le Conseil d'État a été saisi le 23 février 2024. Au vu du caractère finalement essentiellement politique de la notion, le Conseil d'État n'avait toutefois « *pas [vu] l'utilité, sur le plan juridique, de définir [les] notions* » de « *souveraineté alimentaire* » et de « *souveraineté agricole* » dans le projet de loi⁷⁷⁰. Suivant son avis, le Gouvernement s'était d'ailleurs contenté d'indiquer à l'article 1^{er} du projet de loi, que « *l'agriculture, la pêche et l'aquaculture sont d'intérêt général majeur en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire de la France* »⁷⁷¹.

En réalité, les « *souverainetés sectorielles* » ou « *adjectivées* » concernent **les domaines essentiels à l'exercice de la souveraineté d'un pays, dans lesquels il cherche à repenser et maîtriser ses dépendances.**

■ **Comment repenser et maîtriser ses dépendances ?**

À la suite des crises de ces dernières années et de la prise de conscience qui en a découlé sur les vulnérabilités associées au caractère très imbriqué des « chaînes de valeurs mondiales », **les questions de « souveraineté » ou plutôt pour parler précisément de sécurité d'approvisionnement, auparavant considérées par les entreprises comme des réserves de coûts à optimiser et souvent contestées ce faisant par les organisations syndicales, sont désormais clairement identifiées par tous comme participant de la stratégie et de l'analyse des risques des États comme des acteurs privés**⁷⁷².

Sans que ces stratégies remettent fondamentalement en cause le principe de l'ouverture au commerce international, quoique certains identifient des bénéfices à l'affirmation d'une certaine forme de protectionnisme⁷⁷³ et que plusieurs États y

769. Rapport du gouvernement sur l'« *évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire ...* », op. cit.

770. Conseil d'État, [avis du 4 avril 2024](#) sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture, § 8.

771. Lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, la souveraineté alimentaire et agricole de la France a été définie comme « *ses capacités à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et alimentaires nécessaires à l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation suffisante, saine, sûre, diversifiée, nutritive, accessible à tous, tout au long de l'année, et issue d'aliments produits de manière durable.* »

772. Il est intéressant de relever à cet égard que des organisations syndicales comme le MEDEF se sont dotées dans les années récentes d'instances nouvelles en charge des questions de souveraineté et de sécurité (création d'un [comité ad hoc](#) en 2019, élaboration bimensuelle d'une [lettre d'informations](#) des entreprises sur ces enjeux, travaux en cours sur la mise en place d'indicateurs pour évaluer les risques et opportunités associées aux enjeux de souveraineté).

773. H. Sterdyniak, S. Villers, *Crise économique 2020 : vers un nouveau monde ?*, Economica, 2020 ; D. Cayla, *Déclin et chute du néolibéralisme : Covid, inflation, pénuries : comment reconstruire l'économie sur de nouvelles bases*, De Boeck, 2022 ; C. Ramaux, *Pour une économie républicaine*, De Boeck Supérieur, 2022.

aient d'ailleurs eu recours pour conforter l'émergence de leur industrie⁷⁷⁴, elles traduisent néanmoins **un plus grand souci de prise en compte des intérêts nationaux**. Après des années de « laisser-faire », les États s'attachent de nouveau à « *choi[sir] ce qui doit être produit dans un cadre national et ce qui doit faire l'objet d'échanges avec l'étranger* »⁷⁷⁵. Il en découle en pratique **l'élaboration d'une méthode pour repenser et maîtriser les dépendances**.

La première étape consiste à « identifier les produits et services vitaux, avant d'établir pour chacun d'entre eux une réponse adaptée aux différentes crises envisageables »⁷⁷⁶ C'est le sens des travaux initiés en France dans le contexte de la crise sanitaire afin d'orienter les moyens du plan de relance vers les « intrants » les plus critiques. Six axes avaient été identifiés à l'époque : **le numérique, la défense, la santé, les matières premières critiques, l'agroalimentaire et l'énergie**. Dans le champ du médicament, l'un des premiers enjeux a consisté à **identifier les médicaments « critiques »** sur la liste des quelques 6 000 « médicaments d'intérêt thérapeutique majeur » (MITM)⁷⁷⁷ recensés par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Pour ce faire, l'approche suggérée par les corps d'inspection⁷⁷⁸ a été de croiser deux appréciations : d'une part, leur « *criticité thérapeutique* », établie par les cliniciens au vu de leur intérêt thérapeutique majeur et de leur caractère irremplaçable ; d'autre part, leur « *criticité industrielle* » (analysée notamment au regard du nombre d'exploitants et de la localisation, de la fabrication et de la production des principes actifs et des produits finis)⁷⁷⁹. Sur cette base, une liste des 450 principes actifs (« médicaments essentiels ») répondant au premier critère a été publiée en juin 2023 : pour une cinquantaine d'entre eux présentant des conditions de rentabilité acceptables, le Gouvernement s'est fixé un objectif de

774. On retrouve ici l'idée « protectionnisme éducateur » de Friedrich List (1789 – 1846) consistant à protéger les industries dans l'enfance, jusqu'à ce qu'elles soient assez compétitives pour évoluer à l'international. La Corée du Sud y a eu recours pour protéger son industrie automobile à ses débuts ; la Chine a fait de même en interdisant Google pour favoriser l'émergence de Baidu.

775. J.M. Keynes, *De l'autosuffisance nationale*, 1933.

776. Haut-commissariat au Plan, *Produits vitaux et Secteurs stratégiques...*, op. cit., p. 15.

777. Les MITM ont été introduits dans le code de la santé publique par la loi n° 2016-41 du 28 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (article L. 5111-4 du code de la santé publique) ; ils sont définis comme « *les médicaments ou classes de médicaments pour lesquels une interruption de traitement est susceptible de mettre en jeu le pronostic vital des patients à court ou moyen terme, ou représente une perte de chance importante pour les patients au regard de la gravité ou du potentiel évolutif de la maladie* ».

778. D. Giorgi (IGAS), T. de Mazancourt, R. Picard (CGEJET), [Les vulnérabilités d'approvisionnement en produits de santé](#), décembre 2021.

779. Haut-commissariat au Plan, *Médicaments : identifier nos vulnérabilités pour établir notre indépendance*, février 2022, p. 4 : « *Sur 5 095 sites de fabrication de principes actifs médicamenteux listés par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), pour 3 645 lignes de MITM (médicaments d'intérêt thérapeutique majeur) analysées, près de la moitié se situent hors de l'Union Européenne : 6 % sont situés en France, 45 % dans la zone « Europe hors France », et 49 % hors Europe (40 % en Asie).* ».

relocalisation de la production sur le sol national⁷⁸⁰. L'Agence européenne pour les médicaments (EMA) a également établi de son côté, en lien avec des experts des États membres, une liste de « médicaments critiques » dont le risque de pénurie pourrait justifier une action coordonnée de l'Union européenne. Dans ce contexte, l'Académie nationale de médecine a recommandé que soient prises des mesures de coordination de ces listes⁷⁸¹ : à l'échelle nationale, elle a suggéré la création d'une base de données commune à l'ANSM, la direction générale de la santé et la direction générale des entreprises afin d'identifier la liste des « médicaments critiques » à partir d'une analyse enrichie des « risques de pénurie », intégrant les antécédents de tensions / ruptures d'approvisionnement et les données applicables aux médicaments génériques - il est vrai en effet qu'en dépit des mesures prises ces dernières années pour éviter les pénuries de médicaments, le phénomène reste critique (voir à ce titre l'encadré n° 8). À l'échelle européenne, elle a suggéré l'intégration de la liste de ces « médicaments critiques » dans la liste des interventions d'urgence susceptibles d'être prises par l'Union européenne (HERA – cf. *infra*), y compris hors épidémie.

Une fois l'analyse des besoins et services vitaux effectuée, **la relocalisation des productions** (« *reshoring* ») peut constituer, ainsi qu'on vient de le voir, une première réponse à la maîtrise des dépendances des États. À l'échelle internationale, cette voie est particulièrement prisée depuis quelques années par les États-Unis, qui ont ouvertement renoué, sous la présidence de Donald Trump, avec l'approche « *America First* » – une orientation qu'a d'ailleurs prolongée l'*Inflation Reduction Act*⁷⁸² adopté en 2022 par l'administration Biden, à travers les subventions et mesures d'allègement fiscal offertes aux entreprises produisant aux États-Unis. Les réponses apportées par l'Union européenne à ce programme participent de la même logique. À titre d'illustration, le projet de règlement européen sur les matières premières critiques (« *Critical Raw Material Act* ») se fixe des objectifs de production intra-européenne afin de réduire la dépendance de l'industrie aux importations de matériaux stratégiques à horizon 2030 (extraction d'au moins 10 % et transformation d'au moins 40 % de la consommation annuelle de l'UE sur le sol européen)⁷⁸³. Dans cette perspective, la France a annoncé quatre projets d'extraction de lithium sur le sol national (trois en Alsace et un dans l'Allier), tout en travaillant à l'acceptabilité des projets par

780. Voir à ce titre le [dossier de presse sur la relocalisation de la production de médicaments essentiels](#) faisant suite au déplacement du Président de la République, Emmanuel Macron, du ministre de la santé et de la prévention, François Braun, et du ministre délégué chargé de l'industrie, Roland Lescure, le 13 juin 2023.

En juin 2023, cette relocalisation est en réalité déjà effective pour la moitié d'entre eux, en application du [plan de relocalisation initié en avril 2020](#).

781. J.-P. Tillement, D. Bertrand, P. Lechat (Académie de médecine), *Pénuries de médicaments, stocks de sécurité, indépendance nationale et législation européenne*, rapport n° 23-18, septembre 2023, p. 1175-1176.

782. Ce plan, qui vise notamment à promouvoir la transition écologique aux États-Unis, devrait consacrer près de 370 milliards de dollars sur la période 2023-2032 au développement des technologies vertes : « 43,6 % du volume de financement prévu est destiné aux crédits d'impôt pour la production d'énergie verte, dont l'accès est conditionné à des exigences nationales strictes. Les subventions augmentent lorsque les matières premières et les intrants intermédiaires proviennent des États-Unis. » (C. Landais et al., M. Schnitzer et al., [Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?](#), *Joint statement*, septembre 2023, p 3).

783. [Publication du règlement européen sur les matières premières critiques | MineralInfo](#).

l'élaboration d'une « charte de la mine responsable ». En effet, **la relocalisation d'activités productives sur le sol national n'est pas sans contreparties** : d'abord, elle « *suppose que les Français acceptent l'implantation de nouvelles industries à proximité de leur lieu de vie. Les mobilisations vis-à-vis de ces installations laissent à penser que la réponse n'est pas évidente. De même, [elle] suppose que la main-d'œuvre soit disponible et disposée à travailler dans ces domaines* »⁷⁸⁴. L'expérience montre que ces conditions peuvent être difficiles à remplir. Les relocalisations peuvent également présenter des conséquences environnementales, qui invitent à bien peser l'opportunité même de les mettre en œuvre « *selon le type de biens produits et [les] infrastructures nécessaires* ». Ces relocalisations n'ont d'ailleurs d'intérêt que si leur rentabilité peut être assurée (d'où la mise en place en France d'un crédit d'impôt industrie verte en mars 2024 en application de la loi « industrie verte » du 23 octobre 2023⁷⁸⁵). À l'inverse, la politique de prix du médicament pratiquée par la Sécurité sociale pour des raisons, au demeurant légitimes, de maîtrise de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) et de reste à charge modéré pour les patients, expose, à certains égards, l'industrie pharmaceutique à des formes d'injonctions contradictoires (voir encadré n° 8 ci-après), ce qui souligne la nécessité d'être en mesure de faire des choix stratégiques. Enfin, la relocalisation d'activités productives peut impliquer une « *consommation accrue d'électricité* », ce qui exige une mise en adéquation des capacités de production nationale.

La diversification des sources d'approvisionnement constitue une deuxième option pour atténuer les risques associés à de trop grandes dépendances et se ménager des alternatives en cas de crise. Il s'agit concrètement d'augmenter le nombre de fournisseurs pour un même intrant, même si cela peut impliquer en pratique une augmentation des coûts, et de prêter une attention plus soutenue à la stabilité prévisible de la relation avec les pays d'origine. Cette orientation politique a été poursuivie par l'administration Biden avec la promotion d'une logique de « *friend-shoring* » consistant à relocaliser ou produire davantage dans des « pays-amis ». Le projet de règlement européen sur les matières premières critiques précité s'en inspire également en limitant à 65 % au maximum la part d'importations en provenance d'un même pays pour un métal donné.

Une troisième piste consiste à développer une politique de stocks, afin de mieux résister aux tensions d'approvisionnement en cas de crise. C'est la stratégie poursuivie par la France en matière énergétique depuis quelques années (cf. *supra*), mais également dans le champ du médicament depuis 2020.

Enfin, la prise en compte des enjeux de résilience et de durabilité dans la commande publique et privée peut, elle aussi, contribuer à réduire l'exposition des acteurs économiques à des chocs extérieurs. C'est l'un des objectifs poursuivis par le règlement européen pour une industrie « zéro net » qui prévoit d'intégrer un critère de contribution à la résilience dans les procédures de passation des marchés publics pour les cas où « *le niveau de dépendance par rapport à un pays tiers pour*

784. Haut-commissariat au Plan, *Produit vitaux et secteurs stratégiques...*, op. cit., p. 17. Les citations suivantes sont tirées de la même note.

785. [Le crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte \(C3IV\) entre en vigueur | economie.gouv.fr](https://economie.gouv.fr).

une technologie stratégique « zéro net » (ou ses composants) représente[rait] plus de 50 %[,], ce critère ne [pouvant être, en tout état de cause,] pris en considération que si la Commission a préalablement évalué, pour chaque technologie, le niveau de dépendance par rapport à un pays tiers donné »⁷⁸⁶. Quant à « la contribution [du marché] à la durabilité environnementale[, ce] sera une exigence minimale obligatoire ».

Encadré n° 8

L'accès aux médicaments : un enjeu de « souveraineté » aux prises avec des injonctions contradictoires

Alors même que la France était confrontée depuis 2018 à des pénuries de médicaments⁷⁸⁷, la pandémie de la Covid-19 a pleinement révélé le phénomène au printemps 2020, obligeant l'État à des réquisitions⁷⁸⁸. Accélérant la prise de conscience de la très grande dépendance du pays en la matière, la crise sanitaire a montré que « la localisation de la production pharmaceutique [était] un enjeu majeur de souveraineté »⁷⁸⁹.

La dépendance : une conséquence directe de la désindustrialisation

Tandis que 80 % des principes actifs utilisés par l'industrie pharmaceutique étaient produits en Europe dans les années 1990, **ces derniers sont aujourd'hui produits, en proportions équivalentes, en Inde et en Chine**⁷⁹⁰ : « 80 % de l'insuline et 60 % du paracétamol qui nous sont nécessaires sont produits en Asie, 35 molécules oncologiques sont fabriquées par trois industriels chinois »⁷⁹¹. L'industrie du médicament française a été particulièrement touchée par ce phénomène de désindustrialisation : encore leader en Europe entre 1995 et 2008, elle n'est aujourd'hui plus qu'à la cinquième place en matière de production, accusant une baisse d'environ 26 % du nombre d'entreprises entre 1980 (365) et 2021 (271).

Le paradoxe du marché français : une industrie qui innove et exporte mais ne couvre pas entièrement les besoins domestiques en médicaments « matures »

Alors que les produits pharmaceutiques constituaient le quatrième poste d'excédent commercial français en 2022 avec 60 % d'exportations vers l'Europe (+ 160,2 % des volumes exportés entre 2000 et 2018), « les signalements de

786. Conseil de l'Union, [Communiqué de presse : Règlement pour une industrie « zéro net » : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour stimuler l'industrie verte](#), 16 février 2024.

787. J.-P. Decool, *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament*, rapport d'information n° 737, Sénat, septembre 2018.

788. Par décret du 23 avril 2020, l'État a pris la décision de réquisitionner cinq produits injectables d'anesthésie, dont deux hypnotiques (midazolam et propofol) et trois curares.

789. S. de la Provôté, L. Cohen, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française*, Sénat, n° 828, 4 juillet 2023.

790. J.-P. Decool, *Pénuries de médicaments ...*, op. cit.

791. J.-P. Tillement, D. Bertrand, P. Lechat (Académie de médecine), *Pénuries de médicaments...*, op. cit., p. 1172.

risque et/ou de rupture d'approvisionnement augmentent, passant de 871 en 2018 à 2 200 en 2020, 2 160 en 2021, 2 378 en 2022, plus de 3 500 en 2023 (source ANSM, mai 2023) [;] toutes les classes pharmacologiques sont concernées, plus particulièrement les anti-infectieux, les anticancéreux, les médicaments cardiovasculaires et neuropsychiatriques »⁷⁹².

Ce constat s'explique en partie par l'orientation de la production vers des principes actifs innovants, plus rentables, que les produits « matures », autorisés de longue date sur le marché, dont les « prix de vente sont bas et [...] diminués régulièrement alors que leurs coûts de production augmentent et que leurs volumes d'exploitation sont bas. » De fait, 60 % à 70 % des déclarations de rupture concernent des médicaments dont l'autorisation de mise sur le marché date de plus de dix ans.

Au centre des discussions : le prix des médicaments

« Les prix de vente des médicaments en France sont parmi les plus bas d'Europe, 33 % moins chers qu'en Allemagne, 18 % moins chers qu'en Italie. »⁷⁹³ Cela résulte d'une politique de limitation des prix dans un souci d'équilibre des finances sociales. Dans un contexte mondial de hausse de la demande (+ 6 % par an en moyenne ces dernières années), le marché français n'est donc pas toujours le premier servi⁷⁹⁴.

La régulation conventionnelle des dépenses de médicaments a par ailleurs tendance à amplifier le phénomène de tensions ou de pénuries observés sur certains médicaments : les négociations tarifaires étant généralement favorables aux produits innovants, très onéreux, elles tendent à faire baisser les prix des génériques⁷⁹⁵ et médicaments matures, ce qui diminue d'autant leur attractivité auprès des industriels. **L'asymétrie d'information** à laquelle se heurtent les administrations pour appréhender la réalité des coûts de production de l'industrie ne facilite d'ailleurs guère ce dialogue.

Au-delà de cet enjeu tarifaire, l'industrie pharmaceutique relève en outre les effets défavorables de la « sur-régulation »⁷⁹⁶ et de l'environnement fiscal et budgétaire⁷⁹⁷ sur la compétitivité du secteur.

792. *Ibid.* La citation suivante est également tirée du même article.

793. *Ibid.*

794. À titre d'illustration, courant 2020, un tiers des médicaments autorisés par l'Agence européenne des médicaments sur le marché européen n'étaient pas disponibles pour les patients français, soit trois fois moins à l'époque qu'en Allemagne.

795. 30 % des génériques sont produits en France.

796. S. de la Provôté, L. Cohen, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments...*, op. cit : « 10 % des ruptures de stocks déclarées en France concernant des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur auraient pour cause des mises à jour nécessaires du point de vue juridique ou réglementaire français et européen ».

797. Elle cite notamment en exemple les effets contreproductifs de la « clause de sauvegarde », mise en place pour réguler les hausses inattendues de dépenses de médicaments par rapport aux prévisions retenues en LFSS. Ce mécanisme, qui consiste à ce que l'industrie pharmaceutique rembourse 60 % du dépassement constaté (par rapport au taux voté en LFSS), aurait conduit à des versements fréquents depuis 2014 (environ 800 millions pour 2021).

Des injonctions contradictoires

Tout en cherchant à maintenir une politique tarifaire exigeante, l'État a annoncé dès 2020 son souhait de relocaliser la production de certains médicaments sur le sol national ; il a mobilisé à cette fin des moyens du plan de relance. Un critère de sécurité des approvisionnements a également été inséré dans les modalités de fixation du prix des médicaments (article 65 de la LFSS 2022). Enfin, pour éviter que la production de certains génériques, identifiés comme critiques, ne soit interrompue, une stabilisation de leur prix et même une hausse de 10 % du prix de l'amoxicilline⁷⁹⁸ ont été actées en 2023.

Les pénuries se succèdent mais ne se ressemblent pas.

Alors que les pénuries rencontrées durant l'hiver 2022-2023 avaient été essentiellement le fait de difficultés de production – les lignes de production ayant été calées sur les besoins de l'année 2021 (marquée par une baisse exceptionnelle de la consommation d'antibiotique de près de 20 % entre 2019 et 2020) – et de tensions sur les chaînes d'approvisionnement mondiales, en partie liées aux effets de la crise ukrainienne, celles de l'hiver 2023-2024 ont été causées par une crise de la répartition des médicaments sur le territoire national. Sont ainsi visées **les pratiques d'achats directs et massifs qui seraient opérés par certaines pharmacies d'officine auprès des laboratoires pharmaceutiques** ayant contourné les grossistes répartiteurs sur lesquels pèsent des obligations de service public (consistant à assurer un approvisionnement approprié pour répondre aux besoins des patients sur l'ensemble du territoire). Ces pratiques auraient conduit à ce que 60 % du stock soient détenus par 40 % des officines ; de même, 70 % des ventes d'amoxicilline se seraient ainsi faites en direct auprès des laboratoires, alors que la moyenne observée pour cet approvisionnement direct sur l'ensemble des médicaments serait autour de 40 %.

Les outils mis en place pour répondre aux pénuries de médicaments

Depuis une dizaine d'années, l'arsenal mis en place par le gouvernement pour lutter contre les pénuries de médicaments n'a cessé de s'étoffer.

Introduite par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, l'obligation faite aux exploitants d'assurer « *un approvisionnement approprié et continu du marché national de manière à couvrir les besoins des patients en France* »⁷⁹⁹ a été assortie en 2020 de trois exigences opérationnelles : une obligation d'**élaborer un plan de gestion des pénuries pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM)**, une autre d'**informer l'ANSM de tout risque de rupture et toute rupture de stock** sur les MITM et une dernière de **constituer des stocks de sécurité destinés au marché national** de deux mois, susceptibles d'être portés à quatre mois pour les MITM ayant fait l'objet de risques de ruptures ou de ruptures de stock réguliers dans les deux années précédentes.

798. Gagées sur l'enveloppe de l'ONDAM.

799. Article L. 5121-29 du code de la santé publique.

« En cas de rupture de stock d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur », le directeur général de l'ANSM peut autoriser, « à titre exceptionnel et temporaire », la fabrication de « *préparations hospitalières spéciales* » dans des établissements habilités (article 61 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022). Cette autorisation peut également être délivrée par « le ministre chargé de la santé, pour faire face à une menace ou à une crise sanitaire grave » (CSP, art. L. 5121-1).

Enfin, dans le contexte précité de l'hiver 2023-2024, la LFSS pour 2024 est venue compléter cet arsenal de plusieurs obligations : elle a d'abord introduit des mécanismes pour forcer les industriels à trouver un repreneur avant l'arrêt de la commercialisation d'un MITM ; à défaut les droits d'exploitation du médicament seront transférés à l'établissement public de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris afin d'assurer la continuité de la production. Ensuite, dans la mesure où ce sont les laboratoires qui déclarent quels produits satisfont aux critères d'un MITM, le législateur a ouvert la possibilité à l'ANSM de requalifier un produit en MITM, au terme d'un dialogue contradictoire avec l'industriel. Enfin, pour éviter que les dérives de l'hiver 2023-2024 ne se reproduisent, la loi a interdit aux laboratoires de dépasser un taux de 20 % de ventes directes aux officines ; on relèvera toutefois que le dispositif n'est pas assorti de sanctions.

Cette politique s'inscrit dans un cadre européen qui a évolué récemment.

En décembre 2023, l'Agence européenne des médicaments (EMA) a publié une première liste de médicaments critiques à l'échelle de l'Union européenne dont l'objectif est de parvenir à diversifier les approvisionnements. En avril 2024, a été mise en place, sous l'égide de l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), l'« Alliance des médicaments critiques », une instance consultative associant les autorités nationales, l'industrie, l'organisation des soins de santé, les représentants de la société civile, la Commission et les agences de l'UE et destinée à mieux coordonner la réponse industrielle au niveau européen.

En conclusion, l'enjeu consiste désormais non seulement à pouvoir déployer l'arsenal précité qui donne davantage de leviers aux autorités publiques, et à continuer à le renforcer le cas échéant, mais également de l'inscrire dans le cadre européen.

Si les interdépendances et dépendances consenties par les États ont pu se révéler à double tranchant ces dernières années sous l'effet des crises, suscitant l'irruption de la question de la « souveraineté » dans des champs sectoriels nouveaux, c'est bien, en revanche, la souveraineté des États au sens classique du terme que le durcissement des rapports de force met à l'épreuve.

2.1.2. La souveraineté à l'épreuve des rapports de force : l'affrontement des souverainetés

Le climat international s'est tendu ces dernières années, exposant la souveraineté des États à de nouveaux rapports de force. Ces « chocs de souverainetés » prennent des formes diverses : atteintes « classiques » aux frontières, multiplication des formes d'affrontements sur le terrain économique, apparition d'acteurs concurrents des États, émergence d'une souveraineté du numérique supplantant celle des États et développement des ingérences.

2.1.2.1. Retour des atteintes aux attributs classiques de l'État souverain

La multiplication des violations de l'intégrité territoriale des États par la remise en cause de leurs frontières, qui, pourtant, « *forment un véritable sanctuaire* »⁸⁰⁰, porte atteinte à leur souveraineté au sens le plus classique et le plus fondamental du terme. Certaines questionnent leur existence même, d'autres l'étendue de leur territoire, d'autres enfin prennent des formes hybrides.

a) Le retour des menaces existentielles

L'agression militaire de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 constitue un point de bascule majeur dans l'environnement géostratégique de ce début de XXI^e siècle. Elle marque en effet le **retour de la guerre en Europe** et réveille dans l'esprit des Européens la peur d'une menace existentielle – une peur au demeurant amplifiée par l'ambition impériale affichée par la Russie de Vladimir Poutine et le risque d'escalade nucléaire par un État doté. Ses conséquences sur le plan sécuritaire sont multiples.

Révélant aux Européens les limites de leurs appareils de défense affaiblis par des années de recherche des « dividendes de la paix » depuis la fin de la guerre froide, **le conflit a d'abord poussé les États à « augmenter considérablement les dépenses en matière de défense, en consacrant une part importante aux investissements »**⁸⁰¹ (voir encadré n° 9 ci-après). L'Allemagne en a tiré par exemple les conséquences en créant un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB consacrés à la défense. La France a porté, pour sa part, à 413 milliards d'euros le budget consacré à la défense nationale pour les années 2024 à 2030 (loi de programmation du 1^{er} août 2023), ce qui représente 118 milliards d'euros supplémentaires et une hausse de 40 % par rapport à la loi de programmation militaire précédente. La Pologne, la Finlande et les pays baltes, directement placés sous la menace russe, ont, quant à eux, significativement augmenté les moyens alloués à leur défense

800. D. de Béchillon, « Qu'est-ce qu'une règle de droit ? », Chap. I^{er}, *Le choix d'un espace d'observation : l'État moderne*, 1997.

801. Déclaration de Versailles du 11 mars 2022, § 9.

nationale – tous leur ayant consacré plus de 2 % de leur PIB en 2023⁸⁰², dont une part essentielle pour les deux premiers pays à des dépenses d'équipement⁸⁰³.

À l'échelle de l'Union européenne, le conflit a également conduit à un changement de posture. En complément des quatorze trains de sanctions adoptés depuis février 2022 à l'encontre de la Russie⁸⁰⁴, l'Union « a franchi un pas considérable dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense »⁸⁰⁵ : **pour la première fois, elle a financé des armes létales, en mobilisant sa « facilité européenne pour la paix »**⁸⁰⁶ (5,6 milliards d'euros déployés au bénéfice de l'Ukraine à l'été 2023). En outre, **elle s'est dotée d'instruments pour soutenir l'industrie de la défense européenne.** En juillet 2023, l'UE a adopté un règlement relatif au soutien à la production de munitions (*Act in Support of Ammunition Production – ASAP*) : doté de 500 millions d'euros attribués en mars 2024 à [31 projets industriels](#) (dont 5 en France), ce programme doit permettre de porter la production de munitions à 2 millions d'obus par an d'ici la fin 2025. En complément, l'UE s'est également munie d'un « instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes » (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act – EDIRPA*), doté de 310 millions d'euros, et a abondé d'1,1 milliard d'euros le « fonds européen pour la défense », visant à financer des projets de recherche dans le secteur de la défense. **Le conflit a également modifié la posture du Danemark vis-à-vis de la PESC.** Alors que le pays avait adopté en 1992 une clause d'« *opting out* » en la matière (à la suite d'un vote négatif sur la ratification du traité de Maastricht), il y a finalement renoncé fin 2022, après un référendum ayant recueilli, cette fois, 70 % de votes positifs. Enfin, après avoir refusé en 2016 **d'accorder à l'Ukraine le statut de candidat à l'adhésion** (en raison notamment du rejet exprimé par les néerlandais consultés par référendum), le Conseil européen du 23 juin 2022 le lui a finalement accordé⁸⁰⁷.

Au niveau de l'OTAN, l'attaque de l'Ukraine par la Russie, qui affirmait vouloir empêcher l'Alliance atlantique de « l'encercler davantage », aura finalement produit l'effet inverse. Après avoir écarté la demande d'adhésion de l'Ukraine, **l'OTAN a aujourd'hui un ressort élargi à la Finlande et à la Suède et conforté**, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Vilnius en juillet 2023 ayant réaffirmé « *leur engagement sans faille à se défendre les uns les autres et à défendre chaque centimètre carré du territoire de l'alliance, conformément à l'article 5 du traité de Washington.* »

802. D'après les estimations de l'OTAN, la Pologne serait passée de 2,23 % en 2022 à 3,92 % de son PIB en 2023 ; la Finlande de 1,67 % à 2,46 % de son PIB ; l'Estonie de 2,16 % à 2,89 % ; la Lettonie de 2,09 % à 2,37 % et la Lituanie de 2,45 % à 2,75 %.

803. La part des dépenses d'équipement est passée dans ces deux pays de moins de 20 % avant en 2014 à plus de 50 % en 2023.

804. [Guerre en Ukraine : quelles sanctions de l'Union européenne contre la Russie ? - Touteleurope.eu](#) (à la fin juin 2024).

805. F. Chaltiel Terral, Y. Doutriaux, M. Lefebvre, *Propos sur la souveraineté européenne, ... op. cit.*, p. 65.

806. Instrument extrabudgétaire créé en 2021 et doté de 5,7 milliards d'euros pour la période 2022-2027 afin de mener des actions opérationnelles dans le cadre de la PESC (aide à la fourniture d'équipements militaires de défense *non-létaux*, assistance technique, ...).

807. Le même jour, ce statut a également été accordé à la Moldavie. En revanche, il a été refusé à la Géorgie (avant de lui être accordé depuis en décembre 2023).

À l'échelle internationale, le conflit aura cristallisé la recomposition géopolitique du monde autour, d'une part, de la confrontation bipolaire entre les États-Unis et la Chine, la Russie s'étant arrimée à la seconde, d'autre part, la renaissance d'un mouvement de « non-alignés », se faisant appeler le « Sud global », qui s'est manifesté en s'abstenant le 2 mars 2022 lors du vote de l'Assemblée générale des Nations Unies exigeant le retrait de la Russie des territoires occupés en Ukraine⁸⁰⁸. « Parmi certains pays africains, la désinformation conduite par la Russie a propagé [en outre] l'idée erronée que les sanctions occidentales [prononcées à son encontre] avaient contribué au renchérissement des denrées alimentaires »⁸⁰⁹.

Enfin, au-delà de la guerre en Ukraine, « la désinhibition de certains acteurs, [...] notamment au Proche-Orient »⁸¹⁰ fait peser sur la sécurité des États, et donc leur souveraineté, une menace préoccupante. « On sait les liens qui unissent l'Iran et la Corée du Nord sur la question nucléaire. Comme on connaît ceux qui lient la Corée du Nord, l'Iran et la Russie sur le dossier ukrainien. Nous sommes passés d'une forme de règlement des différends par le droit à l'utilisation de la force à l'état brut pour résoudre le problème. »

Dans ce contexte, les moyens consacrés par certains États à leur appareil de défense, qui sont parfois colossaux (voir encadré n° 9), peuvent apparaître comme le prix à payer pour assurer leur existence.

Encadré n° 9 Les investissements consentis par les États dans leur appareil de défense

Des investissements militaires concentrés sur une poignée d'États

D'après l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI)⁸¹¹, le total des dépenses mondiales consenties par les États à leur défense se serait établi, en 2023, à un **chiffre record de 2 443 milliards de dollars** (près de 2 300 milliards d'euros), représentant **2,3 % du PIB en 2023**. En hausse de 6,8 % par rapport à 2022, ces dépenses ont progressé pour la neuvième année consécutive, dépassant ainsi le record déjà atteint l'année précédente...

Les cinq premiers pays du classement mondial – États-Unis, Chine, Russie, Inde et Arabie Saoudite – représentaient à eux seuls 61 % du total des dépenses mondiales. Ajoutés aux cinq suivants – Royaume-Uni, Allemagne, Ukraine, France, Japon –, ils représentaient 74 % du total des dépenses et, avec la Corée du Sud, l'Italie, l'Australie, la Pologne et Israël, **ces quinze pays consacrant le plus de moyens à leur défense représentaient, à eux seuls, 81 % du total des militaires mondiales en 2023.**

808. 35 États se sont abstenus, dont la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Sénégal, l'Algérie, le Gabon.

809. F. Chaltiel Terral et al., *op. cit.*, p. 82.

810. J.-Y. Le Drian, « En Ukraine, nous jouons notre liberté et notre existence », *Le Figaro*, 24 février 2024. La citation suivante est tirée du même article.

811. N. Tian, D. Lopes da Silva, X. Liang, L. Scarazzato, *Trends in World Military Expenditure, 2023*, SIPRI Fact Sheet, avril 2024.

Dans ce volume global, **les pays membres de l'Alliance atlantique représentaient quant à eux plus de la moitié** (de l'ordre de 1 250 milliards d'euros en 2022) et **les membres de l'Union européenne environ 10 %** (de l'ordre de 230 milliards d'euros en 2022)⁸¹².

Les dix principales puissances militaires au monde représentent 74 % de la dépense mondiale.

Premier budget au monde consacré à la défense nationale, les États-Unis lui ont consacré 916 milliards de dollars en 2023, soit **3,4 % de leur PIB**. Au total, cela représentait **37 % du total des dépenses militaires dans le monde et 68 % du volume des dépenses consenties par les pays de l'OTAN**. L'aide à l'Ukraine représentait quant à elle 3,9 % des dépenses militaires américaines (35,7 milliards de dollars).

Arrive en deuxième rang la Chine avec une estimation de dépenses de 296 milliards de dollars en 2023 (1,7 % de son PIB), soit 12 % du total des dépenses mondiales. Pékin a ainsi augmenté ses dépenses militaires pour la 29^e année consécutive, une continuité inégalée par aucun autre pays figurant dans la base de données du SIPRI. L'institut observe néanmoins un ralentissement du rythme de croissance annuelle des dépenses militaires ces dix dernières années. Entre 2014 et 2023, la Chine aurait vu ses dépenses militaires croître de 60 %, un ralentissement significatif par rapport aux hausses de près de 150 % observées durant les périodes 2004-2013 et 1994-2003.

Bien que les chiffres restent incertains, il est estimé que **la Russie** aurait alloué autour de 109 milliards de dollars à son budget défense en 2023, soit 5,9 % de son PIB (en hausse de 24 % par rapport à 2022 et de 57 % depuis 2014). Au total, la part des dépenses russes correspondrait à 4,5 % des dépenses militaires mondiales.

Quatrième puissance militaire du monde, l'Inde a consacré 2,4 % de son PIB à son budget militaire. Les dépenses militaires de l'Inde ont augmenté de 4,2 % par rapport à 2022 et de 44 % depuis 2014, illustrant les effets des tensions frontalières avec la Chine et le Pakistan, pour atteindre un montant de 83,6 milliards de dollars en 2023.

Passée en 2022 de la huitième à la **cinquième place mondiale** en termes de dépenses allouées à son budget militaire, **l'Arabie Saoudite** a consacré **7,1 % de son PIB** à son armée en 2023 (75,8 milliards de dollars), soit le **deuxième taux le plus élevé au monde, derrière l'Ukraine (37 %)**.

Figurant à la sixième place du classement mondial et à la première place du classement européen, le Royaume-Uni a dépensé 74,9 milliards de dollars dans la défense en 2023 (soit 2,3 % de son PIB). En hausse pour la septième année consécutive, ses dépenses ont augmenté de + 3,7 % par rapport à 2021 et de + 9,7 % par rapport à 2013. Une partie de cette hausse résulte de sa contribution à l'effort de guerre de l'Ukraine, le Royaume-Uni est en effet son deuxième plus gros contributeur (derrière les États-Unis).

812. D'après le rapport de l'OTAN, [Les dépenses de défense des pays de l'OTAN \(2014-2023\)](#), op. cit.

Septième budget mondial, deuxième budget européen et premier de l'Union européenne, l'Allemagne a consacré 66,8 milliards de dollars en 2023 à ses dépenses militaires (soit 1,5 % de son PIB). Ses dépenses ont augmenté pour la deuxième année consécutive, enregistrant une hausse de 9 % par rapport à 2022. La tendance devrait se poursuivre compte tenu des annonces du gouvernement allemand d'atteindre, à partir de 2024, l'objectif de l'OTAN de dépenses annuelles de défense à hauteur de 2 % du PIB. Le montant alloué à l'Ukraine s'élevait à 2 milliards de dollars en 2022, ce qui fait de l'Allemagne son premier contributeur au sein de l'Union européenne.

Classée en onzième position en 2022, **l'Ukraine s'est hissée en 2023 à la huitième position** en termes de dépenses militaires. L'invasion russe sur son territoire l'a en effet amenée à consacrer 37 % de son PIB à sa défense nationale, soit un montant de **64,8 milliards de dollars en 2023**. Cela représente une hausse de 51 % par rapport à 2022 et de 1 272 % sur la période 2014- 2023. Au total, les dépenses militaires représentaient plus de la moitié des dépenses publiques ukrainiennes (58 %).

Avec un budget de 61,3 milliards de dollars en 2023, **la France se classe en neuvième position des budgets consacrés à la défense dans le monde et en deuxième position au sein de l'Union européenne**. D'après le ministère des armées, elle devrait franchir en 2024 la cible des 2 % du PIB consacrés à ce budget⁸¹³.

Enfin, **après avoir longtemps plafonné ses dépenses militaires à 1 % du PIB, le Japon a dépassé ce seuil en 2022** (1,1 % du PIB, correspondant à 46 milliards de dollars, en hausse de + 5,9 % par rapport à 2021 et de + 18 % par rapport à 2013) et se situe depuis à la **dixième place** mondiale en volume global. Dans le contexte de renforcement de la menace à son voisinage immédiat, le Japon a prévu dans sa stratégie de sécurité nationale 2022 d'augmenter ses dépenses de sécurité (incluant la défense), jusqu'à 2 % du PIB d'ici 2027.

Au-delà de la menace existentielle qu'une agression militaire peut faire peser sur la souveraineté des États, les frontières de ces derniers font parfois l'objet de contestations.

b) Des contestations territoriales assez répandues et qui prennent des formes différentes

Compte tenu du caractère parfois insuffisamment défini des frontières délimitant les États⁸¹⁴, du moins pour certaines d'entre elles, il est fréquent que des différends frontaliers surviennent entre eux : on en recense plus d'une centaine actuellement et près des deux-tiers des États reconnus par l'ONU seraient ainsi

813. <https://www.defense.gouv.fr/actualites/france-atteint-2-du-pib-consacres-defense-2024>.

814. La CIJ a d'ailleurs relevé qu'« aucune règle ne dispose que les frontières terrestres d'un État doivent être complètement délimitées et définies, et il est fréquent qu'elles ne le soient pas en certains endroits » (CIJ, 20 février 1969, Plateau continental de la mer du Nord, § 46).

impliqués dans l'un d'entre eux⁸¹⁵. Ils sont, la plupart du temps, le fait d' « *un vide juridique aboutissant à une double revendication, sans que les relations entre les deux États concernés ne s'en trouvent [pour autant] dégradées outre-mesure [:] en effet seule une dizaine de frontières contestées ont été le théâtre de guerres depuis 2015 sur les 105 disputes recensées. Finalement, la plupart des disputes sont latentes et s'étalent dans le temps.* »

La nature des différends frontaliers peut prendre des formes variables. Il peut s'agir de « *disputes territoriales* » contestant le principe même de la souveraineté d'un État sur un territoire, de « *disputes fonctionnelles* » portant non pas sur le tracé mais sur les droits associés à une frontière, et notamment sur l'exploitation des ressources – les espaces maritimes en sont le terrain de prédilection –, ou encore de « *disputes positionnelles* » relatives à la délimitation précise d'une ligne de démarcation⁸¹⁶.

Les différends territoriaux sont naturellement très sensibles pour les États concernés. La France en connaît plusieurs, tous situés en outre-mer, et principalement dans l'océan Indien et le canal du Mozambique : « *Mayotte, restée française après l'indépendance des Comores, est revendiquée par celles-ci*⁸¹⁷ ; les îles (toutes inhabitées) Juan de Nova, Glorieuses, Europa et Bassas da India⁸¹⁸, [connues sous

815. N. Briot, J.-B. Bouron, P. Iosti, « [Carte à la une. Les frontières disputées et conflictuelles dans le monde](#) », *Géoconfluences*, décembre 2021. La citation suivante est tirée du même article.

816. E. Brunet-Jailly, « [Les Disputes Frontalières : Territoriales, Positionnelles et Fonctionnelles](#) », *L'Espace Politique*, 2017, vol. 33, n° 3 ; E. Brunet-Jailly, « Chapitre 3. Frontières de guerre, de paix et disputes, de 1800 à nos jours », in A. L. Amilhat Szary, G. Hamez (dir.), *Frontières*, Paris, Armand Colin, 2020, pp. 26-35.

817. Depuis son indépendance en 1975, l'Union des Comores revendique la souveraineté sur l'île de Mayotte. Sa Constitution en témoigne du reste ; il est précisé dans le Préambule que « *le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de faire du retour de l'île de Mayotte dans son ensemble naturel une priorité nationale* » et l'article 1^{er} inclut l'île mahoraise dans la définition du territoire comorien.

818. Sous souveraineté française depuis la fin du XIX^e siècle (1892 pour les Glorieuses ; 1896 pour les trois autres îles), ces îles furent détachées de l'administration de Madagascar, alors membre de la Communauté française, par le décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960 qui les plaça sous l'autorité directe du ministère en charge des outre-mer. Pris moins de 100 jours avant que Madagascar n'accède à l'indépendance le 26 juin de la même année, ce décret entend distinguer, d'une part, les territoires colonisés de Madagascar qui aspirent légitimement à l'autodétermination et, d'autre part, les territoires sur lesquels la France exerce une souveraineté originaire et qui n'ont été attachés à l'administration coloniale de Madagascar que pour des nécessités d'organisation administrative. Bien que conforme au droit international (Sentence arbitrale France-Mexique du 28 janvier 1931 ; CPIJ, 5 avril 1933, dans l'affaire du Statut juridique du Groenland oriental), cette position est vivement contestée par Madagascar depuis le début des années 1970, qui y voit un démembrement de son territoire au mépris des principes du droit international, plus particulièrement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation – une position soutenue par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Conférence des non-alignés qui inviteront à la France à rétrocéder les îles, et par deux résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU (1979 et 1980). En arrière-plan, ce différend est également géopolitique, la Russie appuyant formellement les revendications de Madagascar et la Chine s'affirmant comme un acteur clé dans le canal du Mozambique. Un rapport sénatorial récent a relevé, pour sa part, l'intérêt stratégique de ces îles pour la France. « Dans le cadre de la mondialisation et de l'accroissement de l'importance stratégique des enjeux maritimes, les îles Éparses sont assurément devenues plus que jamais un enjeu de souveraineté dans l'océan Indien » (C.-A. Frassa, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les îles Éparses, à la suite d'un déplacement du groupe d'études sur les Terres australes et antarctiques françaises*, n° 664, 22 juillet 2020, p. 19).

le nom d'îles Eparses], le sont par Madagascar ; l'île Tromelin⁸¹⁹, [est revendiquée par] l'île Maurice [...]. Pour finir, les îles Matthew et Hunter⁸²⁰, également inhabitées et dépendant de la Nouvelle-Calédonie, sont revendiquées par le Vanuatu depuis son indépendance en 1980. »⁸²¹ Ces territoires ultramarins présentent un vif intérêt stratégique⁸²², dans le contexte géopolitique actuel. « Derrière les revendications territoriales de Maurice ou de Madagascar sur des territoires français, l'ombre portée de grands compétiteurs stratégiques, et en particulier de la Chine, est en effet de plus en plus aisée à discerner. L'imbrication de ces enjeux de souveraineté locale avec les grandes tensions géopolitiques internationales est de plus en plus étroite »⁸²³.

Mayotte⁸²⁴, qui est le seul territoire habité où la souveraineté de la France est contestée, lui a pourtant toujours marqué son attachement. Conformément au souhait de la population mahoraise exprimé lors de la consultation du 22 décembre 1974⁸²⁵ de rester française, la loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores en a exclu Mayotte. En réaction, les Comores proclamèrent unilatéralement leur indépendance le 6 juillet 1975 en dehors de tout cadre juridique.

819. L'île du Tromelin est un îlot d'une superficie d'un km² situé dans l'océan Indien au nord-est de Madagascar. Le différend territorial la concernant trouve son origine dans la différence d'interprétation réservée par les parties au traité de Paris du 30 mai 1814 en vertu duquel la France a cédé au Royaume-Uni ses droits sur l'île Maurice, ainsi que sur les îles environnantes (dont Tromelin). Lors de l'accession à l'indépendance de l'île Maurice en 1968, la France s'est prévalu d'une souveraineté originaire sur l'île, « occupée effectivement et continument par l'administration française » depuis au moins 1954, et d'un rattachement formel à l'autorité du ministre chargé des outre-mer que les autorités britanniques n'ont jamais contesté. L'île Maurice revendique pour sa part la souveraineté sur Tromelin depuis 1976 (l'article 111 de sa Constitution en fait une partie intégrante du territoire mauricien) et a renouvelé sa position en 2011 (par une note verbale publiée sur le site des Nations Unies) et [en 2023 devant l'Assemblée générale des Nations Unies](#). La France et l'île Maurice se sont mises d'accord en 1999 (« compromis de Saint-Denis de la Réunion ») pour construire un régime de cogestion administrative de l'île de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants en matière économique, scientifique et environnementale, tout en laissant en suspens la question de la souveraineté, les activités de surveillance et de contrôle de la pêche ayant été exclues du compromis. La ratification de l'accord-cadre signé le 7 juin 2010 au terme de vingt années de négociations a toutefois provoqué une telle opposition de la part des députés, qui l'ont considéré comme un « *recul en matière de souveraineté* », qu'elle dut être retirée en 2017 de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

820. Annexées par la France en 1929, les deux îles sont occupées par le Royaume-Uni à partir de 1965 qui les rattache au condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides, auquel succède le Vanuatu après son indépendance en 1980. Toutefois, la France avait repris possession des îles en 1975.

821. N. Briot, J.-B. Bouron, P. Iosti, « Carte à la une. Les frontières disputées ... », *op. cit.*

822. E. Tenenbaum, M. Paglia, N. Ruffie, « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », *Focus stratégique*, Centre des études de sécurité de l'Ifri, février 2020, p. 78.

823. F. Danigo, « [Contestation de la souveraineté : quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?](#) », *Revue Défense nationale*, 2020 : *chocs stratégiques*, Cahier n° 79, 2020, p. 93 à 108.

824. Historiquement, l'île de Mayotte est française depuis 1841 (en vertu d'un traité du 25 avril 1841 par lequel le Sultan malgache Andriantsouli l'a cédée à la France, lui conférant ce faisant « un titre de souveraineté » qui « ne doit rien ni à la conquête ni à la force » (J. Foyer, *Compte rendu intégral des débats*, 89^e séance, séance du jeudi 26 juin 1975, JORF du 27 juin 1975, p. 4783). Les trois autres îles de l'archipel des Comores furent rattachées à la France entre janvier et avril 1886 sous le statut de protectorat.

825. Concrétisant ainsi l'engagement de Pierre Messmer, alors ministre d'État chargé des territoires d'outre-mer, pris à Mayotte le 31 janvier 1972. En effet, celui-ci avait indiqué que « Mayotte, française depuis cent trente ans, peut le rester autant d'années si elle le désire. Les populations seront consultées dans ce but et il sera procédé, à cette occasion, à un référendum île par île. Si vous ne souhaitez pas vous séparer de la France, la France ne souhaite pas se séparer de vous ».

La volonté de la population mahoraise de faire partie de la République française a été confirmée depuis à de nombreuses reprises : d'abord, lors du référendum du 8 février 1976 directement relatif à la question du rattachement à l'État des Comores (rejet à 99,42 % des électeurs) ; ensuite en approuvant les trois référendums qui accompagnèrent le processus de départementalisation (le 11 avril 1976, le 2 juillet 2000 et le 29 mars 2009). Malgré cela, le différend entre les Comores et la France n'a jamais cessé : d'abord à l'ONU, où les Comores, admises en 1975, maintiennent leur contestation de la souveraineté française ; ensuite dans le traitement des flux migratoires très importants entre les Comores et Mayotte – sujet particulièrement épineux, où l'Union des Comores se prévaut du principe de libre circulation des personnes au sein de son territoire⁸²⁶.

Au-delà de ces différends territoriaux, **la délimitation des droits de souveraineté dans les espaces maritimes constitue également un enjeu majeur dans l'affirmation de la souveraineté des États**⁸²⁷ et peut générer des « **différends fonctionnels** » sur **l'exploitation des ressources**. Dans un rapport de 2022, la délégation sénatoriale aux outre-mer notait la persistance d'une trentaine de désaccords internationaux sur la délimitation des zones économiques exclusives (ZEE) de la France⁸²⁸, souvent menacées, de l'océan Pacifique aux Caraïbes jusqu'au Canal du Mozambique, par le phénomène de la « pêche pillage »⁸²⁹ (*cf. supra*, 1.3.3.2). Des différends impactent également d'autres États de l'Union européenne, les plus significatifs étant ceux opposant la Grèce à la Turquie en mer Égée, ou le Danemark, le Royaume-Uni et la Norvège autour du plateau continental de la mer du Nord au niveau des îles Féroé.

Enfin, certaines frontières font l'objet de « différends purement positionnels », relatifs à la délimitation précise de la ligne de démarcation entre deux États. Mentionnons par exemple les discussions anciennes entre la France et le Suriname en amont du

826. T. M'Saïdié, « Mayotte, collectivité territoriale de la République française face à l'Union des Comores : quelles relations ? », *RFDA*, 2020, p. 1066.

827. En 2021, la France avait conclu 39 accords de délimitation maritime (portant alternativement ou conjointement sur la mer territoriale, la ZEE, la plateau continental).

828. P. Folliot, A. Petrus, M.-L. Phinera-Horth, *Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*, Sénat, n° 545, 2022.

829. F. Danigo, « Contestation de la souveraineté : ... », *op. cit.*

fleuve Maroni⁸³⁰, ou encore celles relatives à sa frontière avec l'Italie au niveau du Mont-Blanc⁸³¹ ou avec les Pays-Bas sur l'île de Saint-Martin⁸³².

Face à ces différends, les États peuvent saisir la Cour internationale de justice (CIJ). Le règlement des litiges territoriaux constitue l'un des domaines d'intervention traditionnels de la Cour. Pour trancher ces différends, elle exige des États ayant des prétentions territoriales la **production d'éléments de preuve de leur souveraineté**. Elle reconnaît à ce titre deux types de preuve : l'existence d'un **titre juridique** établissant un accord entre États souverains⁸³³ ou la **démonstration de**

830. Historiquement, la frontière entre la Guyane française et la Guyane hollandaise, ancêtre du Suriname, suivait le cours du fleuve Maroni. Confirmée par le traité d'Utrecht (1713), cette séparation présente en réalité de nombreuses incertitudes quant au tracé exact de la ligne frontalière. En dépit d'un arbitrage rendu par le tsar de Russie Alexandre III en 1891, la France considère que la frontière se poursuit le long du fleuve Litani, tandis que le Suriname, indépendant depuis 1971, considère qu'elle suit le cours Malani. Après l'échec d'un premier traité signé en 1977 mais jamais ratifié, la France et le Suriname ont conclu, en mars 2021, un protocole d'accord qui applique la règle d'équidistance à l'ensemble du fleuve et confirme l'arbitrage international de 1891. L'accord intègre une déclaration conjointe portant sur la gestion de la zone frontalière notamment en matière de coopération policière et judiciaire, ainsi qu'un premier accord de délimitation maritime conclu en 2016 séparant leurs ZEE respectives. En revanche, la question du Triangle d'Alitani-Marwini (espace aurifère de 6 000 km²) demeure en suspens, sa résolution étant renvoyée à un nouveau cycle de négociations (voir P. Blancodini, « [La frontière Suriname – Guyane française : géopolitique d'un tracé qui reste à fixer](#) », *Géocnfluences*, 2019).

831. Alors que la France considère que le tracé se situe sur le versant adriatique, incluant dans le territoire français l'intégralité du sommet (y compris le mont de Courmayeur, le Dôme du Goûter et le col du Géant), l'Italie oppose un tracé qui épouse la ligne de crête, chaque pays exerçant ses droits sur l'entièreté de leur versant respectif. Cette délimitation a pu avoir des implications concrètes dans les années récentes (arrêtés municipaux interdisant le survol en parapente y compris sur le flanc adriatique pris par les communes de Chamonix et Saint-Gervais, arrêté préfectoral en 2021 portant création de la zone d'habitats naturels du Mont-Blanc et empiétant sur la zone contestée – ce dernier arrêté suscita une vive polémique côté italien). Dans ce contexte, une commission mixte d'abornement, instituée en 1986, mais tombée en désuétude depuis 1999, a été relancée en 2020.

832. L'île de Saint-Martin, située dans l'archipel des Petites Antilles, est partagée en deux entités politiques, l'une sous souveraineté française (Saint-Martin) et l'autre sous souveraineté néerlandaise (Sint-Maarten) en vertu du traité du Concordia de 1648 qui consacre un principe de libre circulation sur l'île. L'imprécision de la délimitation a toutefois suscité des tensions entre la France et les Pays-Bas, d'une part, dans l'exploitation des espaces maritimes, et notamment de l'Étang aux Huîtres, d'autre part, dans la lutte contre le narcotrafic empêchée par les enchevêtrements administratifs et les différentiels juridiques et fiscaux entre les deux zones. À la suite du désastre de l'ouragan Irma, les deux parties ont conclu en mai 2023 un accord portant délimitation de leur frontière commune sur plus de 346 points, y compris dans l'Étang aux Huîtres. Cette réaffirmation de la frontière ne remet pas en cause le principe de libre circulation, mais doit permettre une coopération renforcée et fluidifiée entre les États : pour la reconstruction de l'Étang d'une part, mais aussi en matière de sécurité, avec la reconnaissance d'un droit de poursuite en mer dans les eaux territoriales de l'autre pays et la mise en place d'un bureau de liaison et d'information entre forces de sécurité, ou encore en matière énergétique avec à l'horizon une interconnexion entre les réseaux de distribution d'eau et d'électricité.

833. La CIJ y voit l'élément de preuve par excellence. Voir à ce titre le règlement du différend territorial entre la Libye et le Tchad (CIJ, 3 février 1994, *Jamahiriyah arabe libyenne c. Tchad* et CIJ, 10 octobre 2002 portant sur la *frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*), la Cour a réaffirmé ce principe : « dans l'éventualité où il existe un conflit entre effectivités et titre juridique, il y a lieu de préférer le titre », à moins que « le demandeur [ait pu] prouver qu'il y a eu un acte volontaire d'abandon (doctrine de l'« acquiescement manifeste »). [...] Ainsi, le demandeur doit prouver qu'il existe un acte de pouvoir qui lui permet de revendiquer la souveraineté sur un territoire, faute de quoi, ses prétentions souveraines sont annihilées par le titre juridique préexistant ».

l'effectivité de cette souveraineté par l'exercice factuel du pouvoir sans contestation d'une autre partie⁸³⁴.

La CIJ peut en outre, en cas d'urgence et en vertu de l'article 41 de son statut, édicter des **mesures conservatoires lorsqu'un préjudice irréparable risque d'être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire ou lorsque la méconnaissance alléguée de ces droits risque d'entraîner des conséquences irréparables**⁸³⁵. La condition d'urgence est remplie dès lors que les actes susceptibles de causer un préjudice irréparable peuvent « *intervenir à tout moment* » avant que la Cour ne se prononce de manière définitive en l'affaire.

Au-delà de ces contestations, somme toute, « conventionnelles » de la souveraineté des États, de nouvelles formes d'attaques se sont fait jour ces dernières années.

c) L'apparition des attaques hybrides

Depuis quelques années, les États sont exposés à des menaces et agressions d'un genre nouveau : les attaques hybrides. Théorisée dans les états-majors militaires américains au tournant des années 2000, « *la guerre hybride est la forme contemporaine de la guerre de guérilla* »⁸³⁶. Elle recouvre « *des attaques peu orthodoxes* », pouvant prendre la forme « *de guerre économique* » et oblige les États à « *gérer les conséquences d'un État défaillant* », à « *combattre une force paramilitaire ou des groupes de terroristes radicaux déplacés [...] ou des restes de l'armée d'un État voyou [qui] utilisent des armes conventionnelles de manière très novatrice* » mais aussi de lutter contre des attaques de réseaux informatiques visant à paralyser des cibles militaires et financières⁸³⁷. En 2010, l'OTAN reprenant à son compte la notion définit « *[l]a menace hybride [comme] une menace créée par un adversaire existant ou potentiel, un État, une organisation non-étatique ou des terroristes, qui consiste en une capacité réalisée ou envisagée d'utilisation simultanée des méthodes militaires conventionnelles et non-conventionnelles pour atteindre ses objectifs* »⁸³⁸. C'est au fond « *l'activité d'adversaires de type non-étatique [qui] joindront à des modes d'action asymétriques des moyens de niveau étatique ou des capacités de haut niveau technologique acquis ou dérobé* »⁸³⁹.

La Russie s'illustre particulièrement depuis une vingtaine d'années sur ce terrain des attaques hybrides. Que ce soit en Géorgie en 2008 ou lors de l'annexion de la Crimée en 2014, elle a su combiner en effet « *des actions à la fois sur le terrain mais*

834. Dans deux arrêts (arrêt du 22 décembre 1986, *Différend frontalier (Burkina-Faso c. Mali)*, § 63, et arrêt du 17 décembre 2002, *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie c. Malaisie)*), la CIJ, a défini les « actes de souveraineté » de nature à établir la preuve factuelle d'une prétention territoriale : « *Les actes de souveraineté [alors] réclamés sont ceux que l'État réalise grâce à ses pouvoirs pour atteindre ses buts, essentiellement les actes législatifs, exécutifs et judiciaires* ».

835. Voir à ce titre les mesures conservatoires prises dans l'ordonnance du 16 mars 2022, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, Recueil 2022 (I), p. 226, § 65

836. W. Nemeth, *Future war and Chechnya : a case for hybrid warfare*, Naval Postgraduate School, 2002, p. 22.

837. J. N. Mattis, F. Hoffman, *Future Warfare : The Rise of Hybrid Wars*, *Proceedings*, novembre 2005.

838. R. Audinet, « L'Union européenne face aux menaces hybrides », *Revue Défense Nationale*, 2019.

839. Définition retenue par le Livre blanc de la défense et sécurité nationale de 2013, qui relève précisément « *l'émergence de ces menaces hybrides* ».

également dans le champ des perceptions, diplomatiques, ou encore dans le cyberspace »⁸⁴⁰. L'action en Afrique puis en Ukraine de la société militaire privée Wagner, créée par Evguéni Prigojine, s'inscrit dans cette même logique. Un temps qualifié de « *doctrine Guerassimov* », du nom de Valeri Guerassimov, chef d'état-major de l'armée russe, cet ensemble flou d'opérations conventionnelles et non-conventionnelles englobant notamment des opérations de *hacking* et de désinformation (cf. *infra*) vise de fait à **déstabiliser et à ébranler la société**.

Consciente du phénomène, l'Union européenne a d'ailleurs intégré les menaces hybrides au nombre de ses préoccupations majeures de sécurité, au même titre que le terrorisme, l'insécurité énergétique ou le changement climatique, dans sa stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité publiée en juin 2016⁸⁴¹. Dans la même logique, a été créé, en octobre 2017, à l'initiative de la Finlande soutenue par 32 pays ainsi que l'UE et l'OTAN, un centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides chargé d'aider les pays face aux menaces, notamment par l'élaboration d'outils et de scénarios pour se préparer à de futures attaques⁸⁴².

À l'automne 2021, **l'opération mise en œuvre par la Biélorussie pour faciliter le transit de migrants**, majoritairement originaires du Moyen-Orient, vers l'Union européenne et souligner la difficulté de maîtrise des frontières a été qualifiée à l'époque d'« attaque hybride »⁸⁴³ par la présidente de la Commission européenne. Cette crise migratoire a d'ailleurs conduit l'UE à renforcer les sanctions économiques contre la Biélorussie.

Ces attaques hybrides peuvent également se manifester par le financement de contentieux par des tiers dans le but de nuire aux intérêts et d'écorner l'image d'États ou entreprises européennes. Si ces financements n'ont rien de neuf dans les grands arbitrages internationaux, s'est développée néanmoins, ces dernières années, une véritable industrie du financement des contentieux par des tiers, totalement opaque et poursuivant des objectifs souvent contestables, voire illégaux (confiscation du procès au détriment des parties et notamment des consommateurs, déstabilisation d'un concurrent, voire d'un État par un fonds souverain⁸⁴⁴, pillage de données de propriété industrielle dans des domaines stratégiques au profit d'États étrangers, blanchiment d'argent sale). L'Union européenne s'est émue de

840. J.-C. Coste, « De la guerre hybride à l'hybridité cyberélectronique », *Revue Défense Nationale*, 2016.

841. « Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », Conseil de l'Union européenne, 28/06/2016.

842. [What is Hybrid CoE? - Hybrid CoE - The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats](#).

843. Déclaration de la Présidente von der Leyen lors de la conférence de presse commune avec le secrétaire général de l'OTAN et le Premier ministre letton sur la situation en Biélorussie et à sa frontière avec l'UE, 28 novembre 2021, à Riga : « *Depuis des mois, la Lettonie fait face à une attaque hybride délibérée, cynique. Une attaque qui est organisée par le régime de Loukachenko. Et cette attaque met en péril la vie de civils innocents, attirés en Biélorussie par de fausses promesses. La Lettonie a réagi à cette attaque hybride de manière humaine, et en même temps très ferme. L'Union européenne reste à vos côtés.* »

844. Des fonds souverains comme la *China Investment Corporation* ou le *China Sovereign Wealth Fund* peuvent décider de financer directement ou par l'intermédiaire de cabinets d'avocats des contentieux contre des sociétés européennes ou américaines dans l'industrie de l'armement par exemple. Autre illustration : les contentieux alléguant des atteintes à l'environnement et aux droits humains peuvent avoir pour objectif de discréditer des sociétés européennes et américaines en leur causant des dommages « réputationnels » importants et en les disqualifiant pour répondre à des appels d'offres.

ces menaces au travers de différentes initiatives, prises à ce stade essentiellement dans le domaine de la consommation ; la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives en matière de consommation (en cours de transposition en droit français) introduit ainsi un encadrement minimal et une certaine transparence de l'activité et de l'origine du financement de ces fonds⁸⁴⁵.

Au-delà des atteintes (frontales ou sournoises) auxquels sont exposés les États dans l'exercice de leur souveraineté, de nouvelles formes de rapports de forces sont également apparues depuis une vingtaine d'années.

2.1.2.2. *Les nouvelles formes de rapports de forces entre États*

Le terrain économique est propice à ces nouvelles manifestations : fragmentation et déficit de la gouvernance mondiale, *dumping* et protectionnisme, développement de normes internationales, extraterritorialité.

a) Fragmentation et déficit de la gouvernance mondiale

Alors que la deuxième moitié du XX^e siècle avait consacré le principe d'un multilatéralisme universel à travers l'institutionnalisation des Nations Unies et l'organisation d'un ordre économique mondial fondé sur le FMI, la Banque mondiale et l'OMC – reléguant au second plan les préoccupations de souveraineté, **le début du XXI^e siècle marque le retour de la fragmentation et de l'affaiblissement de la gouvernance mondiale, exposant les États à de nouveaux rapports de forces.**

Cet effritement du multilatéralisme découle de la reconfiguration des rapports de puissance⁸⁴⁶. Deux facteurs peuvent l'expliquer : d'une part, l'affirmation d'une approche unilatérale, voire autocentrée des États-Unis ; d'autre part, l'émergence d'un « monde multipolaire » marqué par l'affirmation croissante de la Chine, ainsi que d'autres puissances anciennement émergentes telles que l'Inde, le Brésil ou l'Arabie Saoudite. Il en résulte une situation où nul ne semble en mesure de prendre le *leadership*⁸⁴⁷. Or, « [p]our que le multilatéralisme fonctionne, il faut des puissances leaders ayant une vision des relations internationales » ; **la crise résulte du fait que ces leaders n'existent plus** »⁸⁴⁸. Dit autrement, **nous sommes entrés dans un monde multipolaire mais sans multilatéralisme**⁸⁴⁹.

845. [Directive \(UE\) 2020/1828 du 25 novembre 2020](#) relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE.

846. E. Decaux, « Éclipse du multilatéralisme ou multilatéralisme à éclipses ? », *Questions internationales*, 2023, vol. 6, n° 123, pp. 50-61.

847. J.-M. Guéhenno, « La crise du multilatéralisme », *Esprit*, 2014, n° 8-9, pp. 49-57. « Le multilatéralisme est une construction dont les briques sont les États. Si ces briques sont fragiles, si le mortier qui les retient se délite, c'est tout l'édifice qui est menacé. La troisième cause de la crise du multilatéralisme est là : les institutions multilatérales sont en difficulté précisément parce que loin de se substituer aux États, elles ont besoin d'États forts pour être fortes ».

848. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/29/l-onu-symbole-du-desordre-mondial_6038075_3232.html ; voir aussi, S. Sur, « Insécurité collective : ascension et déclin du multilatéralisme », *Questions internationales*, 2021, vol.1, n° 105, pp. 4-10 : « Son déclin n'est pas l'origine du désordre international, il en est plutôt une conséquence ».

849. T. Gomart, *Compte rendu de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Audition en visioconférence de M. Thomas Gomart, directeur de l'IFRI*, 13 mai 2020, *Compte rendu* n° 44.

Le mouvement s'est amplifié à partir des années 2000. À l'ONU⁸⁵⁰, « *les institutions continu[ent] de fonctionner car elles sont résilientes, mais avec une déconnexion croissante entre les paroles [...] et les actes* »⁸⁵¹. En parallèle, se multiplient les organisations opérant en marge des Nations Unies, que ce soit par des clubs entre États (G7 et G20, tous deux créés pour faire face à des crises mondiales ; BRICS +, ...) ou des organismes régionaux (l'Organisation de coopération de Shanghai – OCS –, fondée en 2001 entre la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, et élargie en 2016 à l'Inde et au Pakistan, puis en 2021 à l'Iran ; l'Organisation du traité de sécurité collective – OSTC –, créée en 2002 par la Russie, la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan ; l'Union africaine créée en 2002 réunissant 55 États africains ; le Partenariat économique global régional conclu en 2021 entre 15 États de l'Asie de l'Est et du Pacifique ; la transformation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) en 2020, ...).

En 2020, la crise sanitaire a achevé de cristalliser la paralysie des organisations onusiennes. En témoignent le blocage du Conseil de sécurité sous l'effet des tensions entre les États-Unis et la Chine autour notamment de la question de l'origine du virus, le retrait des États-Unis de l'OMS décidé en juillet 2020 par l'administration Trump (décision sur laquelle l'administration Biden reviendra ensuite) et la rivalité dans l'accès aux vaccins qui réactiva le clivage Nord-Sud. Aux prises avec les susceptibilités et les intérêts particuliers des États⁸⁵², au premier chef desquels la Chine⁸⁵³, l'OMS s'est finalement montrée incapable d'accomplir la mission de gestion des crises sanitaires qui lui avait été confiée par la révision du Règlement sanitaire international en 2005 en réaction à la crise épidémique de SRAS.

De son côté, l'OMC n'échappe pas non plus à l'enlissement. Entamé en 2001, le cycle de négociations de Doha est suspendu en 2006 face au constat de désaccords croissants et insurmontables entre les États. Les raisons de cet échec sont multiples ; elle tiennent tant à des questions de gouvernance – les pays développés dénonçant le principe du « traitement spécial et différencié » reconnu aux pays en développement,

850. F. Munier, C. Tellenne, « Tableau géopolitique du monde au début du XXI^e siècle : un nouvel ordre mondial ? », *Géopolitique et géoéconomie du monde contemporain*, 2021, pp. 104-12 : « *La plupart des spécialistes s'accordent à dire que l'architecture institutionnelle héritée de l'après-Seconde Guerre mondiale, avec à son sommet l'ONU, est obsolète* ».

851. J.-V. Holeindre, cité par https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/24/le-multilateralisme-a-l-epreuve-du-coronavirus_6037600_3232.html.

852. A. Guilbaud, « L'OMS dans le maelstrom de la Covid-19 », *La vie des idées*, 13 avril 2020 : « *L'OMS ressemble en ce moment à un chef d'orchestre que ses musiciens ne suivraient pas : les États mettent en œuvre leurs propres mesures en ordre dispersé et les jeux de puissances prédominent* ».

853. Le 22 janvier 2020, lors de la première réunion du Comité d'urgence sur la Covid-19, la Chine obtient que ne soit pas déclarée l'urgence de santé publique internationale.

quel que soit leur poids économique⁸⁵⁴ – qu'à des oppositions de fond – les pays développés s'opposant à une ouverture trop importante des marchés agricoles et les pays les moins développés portant le fer sur les enjeux d'équité en matière de propriété intellectuelle, notamment pour les biens de santé⁸⁵⁵. La signature en 2013 de l'accord de Bali, qui met fin au fiasco du cycle de Doha, ne couvre finalement que moins de 10 % du programme initial.

Mais surtout, **la crise de l'OMC se cristallise autour de l'organe de règlement des différends**, les États-Unis s'opposant, comme on l'a déjà vu, à la nomination de nouveaux juges au sein de l'organe d'appel. En cause, le « *traitement spécifique et différencié* » réservé à la Chine, considérée à tort, selon eux, comme un pays en développement depuis son adhésion à l'OMC en 2001⁸⁵⁶, mais aussi la critique portée à l'encontre de l'organe d'appel, accusé de se prononcer trop souvent en défaveur des intérêts américains (notamment s'agissant des législations relatives aux pratiques anti-dumping ou de la protection des activités stratégiques pour la défense du pays)⁸⁵⁷. Privée de cet outil d'arbitrage, l'OMC « *s'est [dès lors] trouvée remise en cause dans ce qui constituait son élément le plus novateur et le plus protecteur pour un 'ordre multilatéral fondé sur le droit'* »⁸⁵⁸, laissant l'organisation dans un état de « *quasi-mort clinique* »⁸⁵⁹. Pour essayer de remédier à la situation, l'Union européenne a proposé la mise en place d'un mécanisme multilatéral d'arbitrage, accepté par la Chine et une quinzaine d'autres États en 2020, mais bloqué depuis, à nouveau, par les États-Unis.

En conséquence, le nombre de traités commerciaux bilatéraux et régionaux signés depuis vingt ans n'a cessé d'augmenter, exposant les États à un environnement très fragmenté (parfois qualifié de « *bol de spaghettis* » en matière de règles préférentielles selon J. Bhagwati). En outre, alors même que ces traités s'efforcent, bien souvent davantage, d'intégrer des enjeux sociaux et environnementaux en contrepartie de l'ouverture commerciale, certains sont sous le feu de la critique

854. Depuis 1979, l'OMC distingue trois catégories de pays : les pays développés, les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés. Les PED bénéficient d'un « traitement spécial et différencié », c'est-à-dire d'un ensemble des droits et obligations plus favorables : une exception à la clause de la nation la plus favorisée (non-discrimination) qui leur reconnaît le droit d'être traités plus favorablement par les pays développés ; une série de dérogations aux règles de l'OMC (par exemple, en matière industrielle les membres ayant un niveau de PIB inférieur à 1000 dollars par tête sont exemptés de l'interdiction des subventions exports ; en matière de sauvegarde, un PED peut être exonéré de l'application d'une mesure prise par un membre développé si cette dernière frappe un produit dont le PED n'exporte que moins de 3 % de son commerce) ; des délais plus long pour mettre en œuvre une obligation (par exemple dans le cadre de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ou pour l'élimination des subventions agricoles à l'export) ; de clauses de meilleurs efforts (par exemple par laquelle les membres développés s'engagent à réaliser des transferts de technologie au profit des PED).

855. J. M. Siroën, « L'OMC face à la crise des négociations multilatérales », *Les Études du CERII*, 2009, n° 160.

856. En mars 2023, la Chambre des représentants du Congrès américain a d'ailleurs voté à l'unanimité [une loi exigeant le retrait du statut de PED à la Chine au sein des instances internationales](#).

857. United States Trade Representative, [Report on the Appellate Body of the World Trade Organization](#), février 2020.

858. E. Decaux, « Introduction : En attendant le nouveau multilatéralisme », *Annuaire français de relations internationales* : 2021, éd. L'Académie des sciences morales et politiques, pp. 741-743.

859. A. de Nanteuil, « La crise de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. Peut-on encore sauver le multilatéralisme ? », *AFRI*, 2021, pp. 757-767.

(c'est le cas par exemple de l'accord de libre-échange entre l'UE et le MERCOSUR⁸⁶⁰ ou encore du CETA – cf. *supra*) et d'autres même échouent (exemples du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TIPP) entre l'UE et les États-Unis – *Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA)* en anglais - dont les négociations sont gelées en 2016, à la demande notamment de la France, ou encore de l'accord de partenariat transpacifique dont les États-Unis se retirent en 2016).

Confrontés à cet environnement fragmenté mais toujours très interdépendants les uns des autres, les États, leurs entreprises et leurs salariés sont exposés aux conséquences des choix et pratiques économiques de leurs partenaires et/ou adversaires.

b) Dumping et protectionnisme

Si comme on l'a vu, le libre-échange a ses avantages en termes de croissance générée et de gains de pouvoir d'achat pour les consommateurs, il expose toutefois les États et les acteurs économiques à des dépendances, **dont peuvent jouer les autres États** au regard de leurs propres atouts ou faiblesses dans les chaînes de valeurs mondiales. Certaines pratiques consistent à s'appuyer sur les différentiels de coûts ou de rémunérations – ce sont les **stratégies de dumping** –, d'autres consistent, à l'inverse, à opposer des barrières aux échanges – ce sont les **stratégies protectionnistes**. Dans les deux cas, elles visent à créer un rapport de force défavorable aux États visés et à leurs acteurs.

■ Effets et réactions contre le dumping

Le *dumping* désigne la **stratégie d'un État pour gagner en puissance et faire gagner à ses entreprises des parts de marché en recourant parfois à des pratiques déloyales, voire irrégulières**. Elle se traduit bien souvent par le fait de **minimiser les contraintes légales en matière de fiscalité, de protection sociale ou de protection de l'environnement**. Les pratiques de *dumping* auxquelles sont exposés les États européens, et notamment la France, se jouent à plusieurs échelles : à l'échelle internationale d'abord mais aussi au sein même de l'Union européenne.

À l'échelle internationale, le principal risque auxquels sont exposés les États est un risque de *dumping* commercial. Le commerce relevant des compétences exclusives de l'Union européenne, il lui appartient dès lors, en application de l'article 207 du TFUE, de prendre les mesures de défense commerciale pour lutter contre ces pratiques déloyales. En pratique, toute personne physique ou morale, ou toute fédération professionnelle peut porter plainte auprès de la Commission européenne ou d'un État membre (qui la lui transmet) à l'encontre d'un bien dont la mise en circulation sur le marché cause un préjudice. La Commission conduit alors une enquête, en coopération avec les États membres, et peut prononcer une amende sur le produit importé pour corriger les préjudices en cause, voire même décider, si

860. Sur le plan économique et social, ses détracteurs l'accusent notamment de contribuer à importer plus de produits agricoles dans l'UE sans pour autant respecter toutes ses règles, favorisant une concurrence déloyale et exerçant une pression sur le marché européen. En février 2024, le président Macron a renouvelé ses réserves sur le projet de traité commercial, soutenant notamment l'introduction de clauses miroirs. « *La règle qui vaut à l'intérieur pour la production doit valoir à l'extérieur quand on facilite les importations* ».

les États membres la valident, une taxe douanière sur le produit concerné. C'est ce qu'elle a fait par exemple en 2006 vis-à-vis des chaussures en cuir en provenance de la Chine et du Vietnam, dont il avait été établi qu'elles avaient bénéficié d'une intervention sérieuse des deux États et provoqué un préjudice aux fabricants européens (diminution de 30 % de la production de chaussures en Europe ; baisse de 20 % du prix des importations en provenance de ces pays ; perte de 40 000 emplois dans le secteur). La Commission avait adopté en conséquence des droits de douane (16,8 % pour le Vietnam et 19,4 % pour la Chine), en précisant qu'il ne s'agissait pas de protectionnisme mais de mesures de rétorsion contre un commerce déloyal. En 2018, l'Union a modernisé ses instruments de défense commerciale pour accélérer les enquêtes, augmenter les droits récupérables (jusqu'à hauteur de la marge intégrale du *dumping*) et prendre en compte dans le prix que l'entreprise aurait dû normalement facturer le coût des investissements, de la recherche et des normes sociales et environnementales. Début 2023, l'Union a également musclé son arsenal législatif contre les subventions susceptibles de biaiser de façon indue la participation à des marchés publics de l'Union européenne (notamment ceux supérieurs à 250 millions d'euros)⁸⁶¹. D'après le dernier rapport d'activité de la Commission européenne sur les mesures de défense commerciale⁸⁶², 177 mesures étaient en place à la fin de l'année 2022⁸⁶³, dont les deux-tiers au titre des règles anti-*dumping* (117 mesures couvrant 81 produits émanant de 18 pays), **la Chine étant de loin le premier pays concerné par ces mesures** (59 % des mesures anti-*dumping*), suivie de la Russie (9 %), et dans une moindre mesure de la Corée, de l'Inde, de l'Indonésie, des États-Unis et de Taïwan. Ces mesures ont conduit dans onze cas à établir de taxes douanières (sur différentes catégories d'acier ou sur des fibres optiques notamment). L'expérience récente montre toutefois que **l'activation de mesures de défense commerciale peut, elle-même, susciter des mesures de rétorsion à l'égard de l'Union européenne** ; ainsi, la Chine a-t-elle lancé, en janvier 2024, une enquête anti-*dumping* sur le cognac importé d'UE, en réponse aux investigations initiées en septembre 2023 par la Commission européenne sur les subventions versées par la Chine à son industrie de voitures électriques.

Les pratiques fiscales non-transparentes constituent une autre forme de pratiques susceptibles de porter atteinte à la souveraineté des États, en contribuant à l'érosion de leur matière fiscale. Pour lutter contre ce phénomène, le G20 et l'OCDE ont initié en 2012, un **projet dit BEPS, pour « Base Erosion and Profit Shifting »** (ou « érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices » en français) afin de faire échec aux stratégies d'optimisation fiscale mises au point par certaines entreprises pour transférer leurs bénéfices vers des États dont le taux d'impôt sur les sociétés est très faible voire nul, diminuant ainsi fortement les recettes fiscales des États. En 2021, le projet a permis d'acter le principe d'une réforme de la fiscalité internationale « *pour*

861. [Règlement \(UE\) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.](#)

862. 41^e rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les activités anti-*dumping*, anti-subventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2022 ([COM\(2023\) 506 final](#)), 6 septembre 2023.

863. *Ibid.*, « Ces mesures ont protégé plus de 494 000 emplois directs dans l'UE. ».

résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie »⁸⁶⁴ basée sur deux piliers : la réattribution du droit d'imposer une partie des bénéfices des grandes multinationales les plus profitables aux pays où ces multinationales réalisent leur chiffre d'affaires (pilier 1) et la fixation d'un niveau minimum de 15 % d'imposition effective des bénéfices des entreprises multinationales (pilier 2). Les 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont approuvé ces orientations lors du Conseil européen de décembre 2022, et une directive mettant en œuvre le pilier 2 à l'intérieur de l'UE a été adoptée le 14 décembre 2022⁸⁶⁵.

En parallèle, l'OCDE a initié des travaux sur les pratiques fiscales dommageables : **319 régimes préférentiels ont d'ores et déjà** été examinés (dont plus d'un tiers a été supprimé depuis) et 12 juridictions qui ne prélèvent pas d'impôt ou qu'un impôt insignifiant font l'objet de recommandations⁸⁶⁶. Sur les 131 pays impliqués, « 73 [...] se conforment désormais pleinement au standard minimum [visé par le projet] du BEPS, et les 58 juridictions restantes ont fait l'objet de 61 recommandations au total visant à améliorer leur cadre juridique ou opérationnel [...] ». »⁸⁶⁷ De son côté, **l'Union européenne établit depuis 2015 une « liste noire » des « paradis fiscaux »**, par lesquels les crédits issus de certains instruments financiers européens (comme le Fonds européen pour le développement durable plus, FEDD+) ne peuvent pas transiter. La liste, mise à jour en février 2024, comprend **12 juridictions** : les Samoa américaines, Anguilla, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, les Samoa, la Russie, Trinité et Tobago, les Îles Vierges américaines, le Vanuatu et Antigua-et-Barbuda.

En dépit des efforts d'harmonisation poursuivis par la mise en place du marché intérieur, le dumping existe même au sein de l'Union européenne. Ces pratiques se manifestent principalement dans les champs fiscaux⁸⁶⁸ et sociaux où les règles de décision ne sont pas de nature à permettre un approfondissement de l'harmonisation.

864. G20 / OCDE, [Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie](#), 8 octobre 2021 : [139 juridictions membres](#) l'ont acceptée au 9 juin 2023.

865. Directive (UE) 2022/2523 du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

866. OCDE, [Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, Rapport d'étape septembre 2022–septembre 2023](#), 2023, p. 11 : « 12 juridictions qui ne prélèvent pas d'impôt sur les bénéfices ou qu'un impôt insignifiant. Des modifications importantes ont été recommandées pour quatre juridictions (Anguilla, Bahamas, Barbade et Îles Turques et Caïques) et des domaines nécessitant un suivi ciblé ont été recensés pour quatre autres (Bahreïn, Bermudes, Îles Caïmanes et Îles Vierges britanniques). Aucun problème particulier n'a été relevé au sujet de Guernesey, de Jersey, de l'Île de Man et des Émirats arabes unis. Depuis lors, la Barbade a donné suite à sa recommandation de procéder à des améliorations importantes. »
867. *Ibid.*, p. 2.

868. I. Bruneau, M. Laffineur, [Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'Union européenne et la lutte contre l'optimisation fiscale](#), Assemblée nationale, n° 3101, 6 octobre 2015. D'après ce rapport, les pratiques d'optimisation fiscale intra-européennes feraient perdre à la France de l'ordre de 15 milliards de rentrées fiscales. Sont principalement concernés par ces mesures : le Luxembourg (avec ses accords préférentiels négociés sur-mesure avec les grands groupes pour abriter certaines de leurs filiales au Grand-duché – c'est ce qui a permis à Amazon par exemple d'échapper à l'impôt sur les sociétés entre 2006 et 2014), l'Irlande et Chypre avec leur faible taux d'imposition sur les sociétés (respectivement 12 % et 10 %, contre 30,3 % en France, ou 27,5 % en Allemagne), les Pays-Bas (avec leur dispositif « mère-fille » dans lequel les dividendes et plus-values de cession des holdings ne sont pas taxés) ou encore Malte (avec un dispositif de déductions fiscales pour les revenus sur les brevets ou sur les logiciels).

Récemment, le transport maritime transmanche a été le terrain de pratiques de *dumping* social particulièrement brutales qui ont conduit les autorités françaises et britanniques à réagir de concert. En mars 2022, la compagnie P&O Ferries, battant pavillon chypriote, assurant la liaison entre Calais et Douvres a licencié du jour au lendemain tous ses employés pour recruter des marins étrangers payés largement en dessous du salaire minimum et acceptant de travailler sept jours sur sept, quatre mois d'affilée. En réaction, les parlements britannique et français ont adopté des lois sur le salaire minimum applicables aux **équipes de toutes les compagnies maritimes, quel que soit leur pavillon**, assurant des liaisons régulières internationales (*Seafarer's Wages Bill* adopté le 28 mars 2023 et la [loi n° 2023-659](#) du 26 juillet 2023, dite « *loi Le Gac* »)⁸⁶⁹.

Enfin et sur un plan un peu différent, un dernier phénomène peut porter atteinte aux conditions d'exercice de la souveraineté des États : il s'agit de la compétition qui se joue entre États sur les compétences, et peut conduire, dans certains d'entre eux, à une « fuite des cerveaux ». « *Le départ des diplômés peut appauvrir les pays d'origine : coût de leur formation, perte de compétence, obstacle au processus d'accumulation des compétences, freins au développement... [...] Dans son rapport sur les perspectives de l'économie mondiale en 2050, le Fonds Monétaire International (FMI 2016), [estimait] que l'Afrique [pourrait perdre] pas moins de 35 millions de travailleurs qualifiés partis rejoindre les pays du Nord.* »⁸⁷⁰ Dans son rapport 2018⁸⁷¹, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) relevait toutefois que « *[l]es migrants africains comptent des personnes de tout niveau de qualification, qui quittent leur pays par des voies légales ou par d'autres moyens. Non seulement ils remédient au déficit de compétences dans leurs pays de destination, mais aussi ils contribuent au développement dans leurs pays d'origine* ». Selon le rapport, les envois de fonds par les travailleurs expatriés – 51 % des apports de capitaux privés en Afrique en 2016 – pourraient servir à l'avenir à garantir des prêts internationaux. On retrouve également ce phénomène de compétition à l'échelle de l'Union européenne, où les différentiels de rémunération exposent certaines régions à un « **problème de départ important de leur main-d'œuvre jeune et qualifiée** »⁸⁷², au point de les mettre en situation de « **risque de piège de développement de talents** » – un phénomène particulièrement notable dans certains secteurs d'activité (tels que la santé)⁸⁷³ et qui affecte, en France, principalement les territoires d'outre-mer, ainsi que les territoires ruraux du Grand Est et des Hauts-de-France⁸⁷⁴.

869. [Secrétariat d'État chargé de la mer et de la biodiversité, Lutter contre le dumping social, 10 avril 2024.](#)

870. M. Harzoune, « [Que signifie l'expression « fuite des cerveaux](#) », Site internet du Palais de la Porte dorée, 2022.

871. CNUCED, [Le développement économique de l'Afrique](#), 2018.

872. Commission européenne, *Communication du 17 janvier 2023, « Mettre à profit les talents dans les régions européennes », COM(2023) 32 final*, p. 1 : « C'est notamment le cas de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Croatie continentale et de la région Vidurio ir vakarų Lietuvos [en Lituanie] ».

873. [La « fuite des cerveaux » des professionnels de santé, véritable défi pour l'UE – Euractiv FR.](#)

874. Voir l'annexe associée à la Communication du 17 janvier 2023 précitée de la Commission européenne, p. 1, Carte des migrations nettes de la population âgée de 25 à 64 ans entre 2015 et 2020.

■ **Le retour du protectionnisme**

À l'opposé du *dumping* qui vise à tirer profit du libre-échange pour s'assurer une position dominante, **le protectionnisme, qui au contraire oppose des barrières aux échanges, peut, lui aussi, apporter son lot de contraintes aux États ou aux acteurs économiques qui le subissent.** On se souviendra par exemple de la réaction des autorités françaises lorsqu'avait été évoquée l'hypothèse d'un rapprochement de Danone et Pepsico en 2005⁸⁷⁵ ou celui, plus récemment, de Couche Tard, une enseigne commerciale québécoise, avec Carrefour, auquel le gouvernement s'est opposé son veto sur le fondement de protection de la souveraineté économique nationale.

Les hausses de tarifs sectoriels décidées au printemps 2018 par les États-Unis contre la plupart de ses partenaires commerciaux (y compris l'Union européenne, le Canada, et le Mexique) participent de la même logique. Tout comme, d'une certaine manière, l'*Inflation Reduction Act* adopté en août 2022 (cf. *supra*), qui conditionne les aides fiscales à l'implantation d'activités sur le sol américain et a « *suscité une vive controverse en Europe [du fait de sa] contradiction directe avec les principes énoncés par l'OMC, en particulier avec la clause du traitement national qui exige un traitement équitable après le passage des douanes pour les marchandises importées et celles produites localement, [et de la crainte qu'il] ne génère des distorsions économiques au niveau des investissements directs étrangers (IDE) et ne provoque la délocalisation d'entreprises européennes vers les États-Unis.* »⁸⁷⁶

En réponse, l'Union européenne a, elle aussi, adapté sa stratégie vis-à-vis de ses partenaires, en se dotant d'une série de mesures pour protéger son industrie⁸⁷⁷ (adoption en juillet 2022 d'un instrument relatif aux marchés publics internationaux visant à la réciprocité en matière de marché public ; adoption en décembre 2022 d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières destiné à fixer un prix carbone pour les importations de certains produits dans l'Union européenne ; adoption d'un règlement sur les semi-conducteurs (*Chips Act*) assorti d'un plan d'investissement de 43 milliards d'euros en faveur de l'industrie ; adoption en février 2024 du règlement « industrie zéro-net », ...). La mise en place d'un mécanisme consistant à donner un prix au carbone marque un tournant dans la politique commerciale de l'Union, illustrant l'évolution d'une matrice de libre-échange vers la recherche d'une concurrence loyale entre les entreprises européennes et mondiales.

Moins ostensible que les pratiques de *dumping* ou de protectionnisme mais non moins efficace pour contraindre les marges de manœuvre des États et acteurs économiques, le développement des normes constitue un nouveau terrain d'expression des rapports de force sur la scène internationale.

875. Relevait que Danone faisait « *partie de nos fleurons industriels* », le Premier ministre Dominique de Villepin avait affirmé, à l'époque, son intention de « *défendre les intérêts de la France* ».

876. C. Landais et al., M. Schnitzer et al., [Quelle réponse de l'Europe face à l'*Inflation Reduction Act* ?](#), *op. cit.*

877. Ce qui a conduit certains observateurs à relever que « *Bruxelles parle désormais français* » (cf. [The Economist, "The revenge of strategic yogurt. How the EU started speaking French when it comes to the economy", 3 octobre 2020](#)).

c) L'élaboration des normes

S'il est un terrain où la souveraineté de l'État dans sa capacité normative est mise à l'épreuve, c'est celui des normes et standards qui régissent un grand nombre de secteurs d'activités. Tandis que certaines normes sont élaborées par des acteurs privés, très largement autonomes des États, d'autres sont au contraire le terrain de jeu d'une nouvelle concurrence entre États.

■ **Les normes élaborées par des acteurs privés**

Depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, et plus encore depuis l'accélération de la mondialisation à partir des années 1990, la normalisation a connu un essor considérable à l'international, sous l'impulsion d'organismes comme l'Organisation internationale pour la normalisation (*International Organization for Standardization*, connue sous le nom d'*ISO*), organisation non-gouvernementale créée en 1947 et rassemblant plus de 170 organisations nationales, comme le DIN (*Deutsches Institut für Normung*), la BSI (*British Standards Institution*), l'ANSI (*American National Standards Institute*), le JISC (*Japanese Industrial Standards Committee*) ou encore l'AFNOR, l'agence française de normalisation. **Les très nombreuses normes, qui en ont découlé (plus de 25 000 pour les normes ISO) et régissent bon nombre de secteurs d'activité, ont été principalement le fait d'experts**, en lien naturellement avec leurs autorités nationales, mais distincts néanmoins le plus souvent de la puissance publique. L'objectif est de mettre les normes techniques à l'abri des rivalités entre les États et de les laisser entre les mains des experts, supposés plus neutres.

La même logique a présidé à l'élaboration des **normes comptables internationales** (*International Accounting Standards – IAS*), depuis les années 1970, par le comité des normes comptables internationales (*International Accounting Standards Committee – IASC*)⁸⁷⁸, organisme de droit privé basé à Londres, remplacé en 2001 par le bureau des normes comptables internationales (*International Accounting Standards Board – IASB*), chargé d'élaborer en complément les **normes d'information financière internationales** (*International Financial Reporting Standards – IFRS*). Ces normes, qui sont donc « **exclusivement le fait de la profession comptable à travers la participation active des organisations professionnelles comptables nationales et internationales et des grands cabinets d'audit internationaux** »⁸⁷⁹, ont été reprises à

878. Initié par un expert-comptable britannique Sir Henry Benson, ce comité réunissait initialement les représentants des associations professionnelles comptable de dix États (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande), élargi ensuite à d'autres États (Belgique, Inde, Pakistan, Nouvelle-Zélande). D'autres entités ont été associées par la suite à ses travaux en tant qu'observateurs : la Commission européenne, le bureau des normes comptables financières (*Financial Accounting Standards Board – FASB*) ou encore l'Organisation internationale des commissions de valeurs (*International Organization of Securities Commissions*), qui regroupe les principaux régulateurs boursiers. L'entreprise de normalisation a commencé avec la publication, en 1975, des deux premières normes, appelées IAS 1 et IAS 2. Une trentaine de normes ont ensuite été élaborées par l'IASC. La logique initiale consistait à emprunter des principes comptables des divers pays membres afin de s'accorder avec les réglementations nationales. Trop flexibles, ces normes permettaient toutefois des applications différentes pour des opérations identiques, à l'encontre de l'objectif d'harmonisation des pratiques. C'est pourquoi, l'IASC a rapidement réduit les options laissées dans l'application de ces normes. Au total, 41 normes IAS ont été publiées.

879. S. Demaria, *Les normes comptables internationales IFRS*, La Découverte, 2018.

son compte par l'Union européenne⁸⁸⁰, qui les a rendues applicables à compter de 2005 aux sociétés cotées sur le marché réglementé européen. Les nouvelles normes font, quant à elles, l'objet d'un double examen⁸⁸¹ avant d'être adoptées, ce qui est généralement le cas⁸⁸². Ainsi, même si les États conservent par ce mécanisme de validation *ex post* un droit de regard sur les normes IFRS⁸⁸³, il reste que ni eux, ni la Commission européenne n'ont l'initiative de ces normes pourtant structurantes dans la vie des entreprises et sur le fonctionnement des marchés financiers.

Dans le cadre de la construction du marché européen, la « nouvelle approche » de la réglementation sur les produits, initiée à partir de 1985, a réduit aux « exigences essentielles » (en matière de sécurité, de performance et de fonctionnalité) le contenu de la législation harmonisée, renvoyant aux organismes de normalisation le soin de définir les spécifications techniques en dépit de l'importance que ces spécifications peuvent revêtir.

L'organisation internationale de la lutte contre le dopage offre également une illustration de la construction d'un droit du sport (*lex sportiva*) d'origine privée, que les États sont finalement conduits à transposer dans leur droit interne⁸⁸⁴. À l'origine, se trouve une initiative du Comité international olympique qui, après plusieurs affaires de dopage, a décidé de créer en 1999 une Agence mondiale antidopage (l'AMA), fondation de droit suisse dont le siège est situé à Lausanne. Son conseil est composé à parité de représentants du mouvement olympique et de représentants des gouvernements. Cette agence, institution privée *ad hoc* générée par le mouvement sportif, a piloté l'élaboration d'un code mondial antidopage (CMA), adopté à Copenhague en 2003, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et régulièrement révisé. Le CMA définit les règles et principes que le mouvement sportif doit respecter pour assurer le contrôle et la sanction du dopage. Il s'adresse ainsi au premier chef aux organisations sportives, mais il suppose également que les États dotés d'une législation relative à la lutte contre le dopage ne fassent pas obstacle à son application. Ce code demeurerait dépourvu d'autorité juridique à l'égard des États, jusqu'à

880. En vertu de deux règlements européens : le règlement (CE) n° 1606/2002 relatif l'application des normes comptables internationales et le règlement (CE) n° 1725/2003.

881. Le premier consiste en un examen technique réalisé par l'*European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG). Fondé en juin 2001, l'EFRAG est une association de droit privé chargée de conseiller la Commission européenne sur l'adoption et l'interprétation de ces normes. Elle participe également, depuis 2006, au processus d'élaboration des normes en représentant l'UE au sein de l'IASB en tant qu'observateur. Le second niveau consiste en un examen politique opéré par l'*Accounting Regulatory Committee* (ARC). Composé de représentants des États membres et présidé par la Commission européenne, l'ARC examine la conformité de ces normes avec les règles européennes après avis de l'EFRAG. L'adoption des nouvelles normes est conditionnée à la satisfaction de trois critères : elles doivent être conformes aux principes consacrés par les 4^e et 7^e directives (de 1978 et de 1983), notamment le principe d'image fidèle ; elles doivent répondre à l'intérêt public européen ; elles doivent satisfaire « aux critères d'intelligibilité, de pertinence, de fiabilité et de comparabilité exigés de l'information financière nécessaire à la prise de décisions économiques et à l'évaluation de la gestion des dirigeants de la société ». Il revient *in fine* à la Commission européenne de décider de l'adoption ou du rejet de ces normes. Le cas échéant, elles deviennent opposables une fois traduites dans chacune des langues de l'UE.

882. Seules deux normes IAS ont été rejetées (IAS 32 et IAS 39), incitant l'IASB à proposer des modifications qui ont finalement été acceptées par l'UE.

883. Que d'aucuns voient en réalité surtout comme une « chambre d'enregistrement » (S. Demaria, Demaria, *Les normes comptables internationales IFRS*, op. cit.).

884. Conseil d'État, [Le sport : quelle politique publique ?](#), Étude annuelle 2019, p. 76-77.

la convention internationale de lutte contre le dopage dans le sport, signée sous l'égide de l'UNESCO à Paris le 19 octobre 2005 et ratifiée par la France à la suite de la loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007. L'article 3 § a de cette convention stipule que : « *Les États parties s'engagent à : (a) adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code* ». Son article 4 § 1 ajoute que « *1. Afin de coordonner la mise en œuvre de la lutte contre le dopage dans le sport (...), les États parties s'engagent à respecter les principes énoncés dans le code, (...)* »⁸⁸⁵.

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) a adhéré au CMA par une délibération du 4 octobre 2007. Depuis 2005, plusieurs textes ont modifié le code du sport pour mettre en œuvre les principes du CMA⁸⁸⁶. L'un d'eux, l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018⁸⁸⁷, intervenu après la décision du CIO de septembre 2017 désignant Paris comme ville hôte des JOP 2024, s'est efforcé de répondre aux exigences de l'AMA, pour laquelle il était impératif que les recours contre les décisions prises par l'AFLD à l'égard de sportifs de niveau international ou à l'occasion d'une manifestation sportive internationale relèvent de la **compétence exclusive du tribunal arbitral du sport (TAS)**⁸⁸⁸. La compétence exclusive du TAS en une telle matière peut en effet apparaître comme un principe essentiel du CMA, en ce qu'elle fonde l'unification de l'application des règles antidopage et de la discipline dans le sport international. À la suite d'un audit réalisé en mai 2018, l'AMA a identifié une non-conformité du dispositif législatif français de lutte contre le dopage, faute que les décisions rendues par l'AFLD puissent être portées devant le TAS. Dans un contexte où quasiment tous les États reconnaissent cette compétence exclusive du TAS, considérant que les spécificités juridiques françaises ne lui étaient pas opposables, l'AMA a enjoint à l'AFLD de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour corriger cette situation. À défaut, la France encourait notamment une exclusion lors des JO, une inéligibilité à organiser ou co-organiser une édition des JO ou à se voir attribuer l'organisation d'une ou plusieurs autres manifestations internationales, une inéligibilité de ses représentants à occuper des fonctions au sein de l'AMA et la surveillance ou l'exécution des activités antidopage par une tierce partie. L'AFLD étant une autorité publique indépendante, la reconnaissance de la compétence exclusive d'une instance internationale pour connaître de ses décisions ne pouvait être conforme à la Constitution qu'en considérant que, dans certains cas, cette autorité n'agissait pas en tant qu'autorité publique nationale investie par la

885. Si les annexes font partie intégrante de la convention, les appendices (et donc, en premier lieu, le code mondial antidopage) ne créent aucune obligation contraignante en droit international pour les États parties (CE, 28 octobre 2009, *Schumacher*, n° 327306).

886. Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ; ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage ; ordonnance n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage ; ordonnance 2018-603 du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage.

887. Ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage.

888. L'article 13.2.1 du CMA stipule que : « *Dans les cas découlant de la participation à une manifestation internationale ou dans les cas impliquant des sportifs de niveau international, la décision (relative aux violations des règles antidopage) peut faire l'objet d'un appel uniquement devant le TAS.* »

loi de prérogatives de puissance publique mais en sa seule qualité d'organisation signataire du code mondial antidopage. L'article 34 de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 a donc inséré dans le code du sport un article L. 232-24-2, qui prévoit une voie de recours spéciale devant le seul TAS pour les actes pris par l'AFLD pour sanctionner les infractions commises par des sportifs de niveau international ou à l'occasion d'une manifestation sportive internationale (16° de l'article L. 232-5).

Dernière illustration et non des moindres d'un champ dans lequel une entité privée produit des normes s'imposant à l'ensemble des acteurs internationaux : celui de la régulation de l'Internet. Cette régulation est le fait de la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers - ICANN*), société de droit californien à but non lucratif, créée en 1998 à l'initiative du département du commerce américain, et ayant pour principales missions d'administrer les ressources numériques d'Internet, telles que l'adressage IP et les noms de domaines de premier niveau. Pilotée par un conseil d'administration composé de représentants des acteurs et utilisateurs du secteur, auprès duquel siège, avec rôle consultatif seulement, un « comité consultatif gouvernemental » (*Governmental Advisory Committee – GAC*) où sont représentés des représentants des États, l'ICANN a été longtemps sous les feux des critiques de la communauté internationale⁸⁸⁹, en raison des liens contractuels qui la liait avec l'administration américaine et plaçait de fait le système des noms de domaine sous l'emprise des États-Unis. Cette emprise a pris fin en 2016 avec la fin de l'accord qui liait l'ICANN et le Département du commerce américain.

Ces exemples illustrent le développement d'une activité normative échappant à la souveraineté des États, voire s'imposant à elle.

■ **Nouveau terrain d'expression de la concurrence entre États**

Comme l'ont compris les États, « qui fait la norme fait le marché ». Alors que « *[l]es premiers standards [avaient] été établis surtout par des pays européens, notamment par l'Allemagne [et que] les standards pour l'Internet sont élaborés principalement par des organismes basés aux États-Unis, comme l'Internet Engineering Task Force (IETF) ou le World Wide Web Consortium (W3C)* »⁸⁹⁰, la Chine est en train de s'imposer « *comme une puissance redoutable dans l'élaboration de normes techniques, transformant le paysage international de la normalisation et réintroduisant un élément de géopolitique dans ce que l'on considère trop souvent comme de simples processus techniques. Qu'il s'agisse de domaines technologiques émergents tels que la 5G, l'intelligence artificielle (IA), l'Internet des objets (IoT) et les villes intelligentes (smart cities), ou bien de secteurs traditionnels comme l'énergie, la santé, les chemins de fer et l'agriculture, la Chine se montre de plus en plus proactive dans presque chaque domaine où il reste à élaborer et fixer des normes techniques.* »⁸⁹¹ À l'appui

889. En 2009, la Commission européenne a [réclamé par la voix de sa commissaire Viviane Reding](#) la privatisation complète et l'indépendance de l'ICANN vis-à-vis des États-Unis.

890. Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN), « La Chine en passe de devenir une puissance normative mondiale », KANBrief 2/21, 2021.

891. J. Seaman, *La Chine et les normes techniques : enjeux géopolitiques*, Notes de l'IFR, IFRI, janvier 2020, p. 3-4 : D'ailleurs, « *selon un dicton populaire chinois, les sociétés de troisième rang fabriquent des produits, les sociétés de deuxième rang font les technologies, et les sociétés de premier rang font les normes.* »

de cette stratégie, le gouvernement chinois conduit plusieurs types d'actions : il harmonise le système national de normalisation, s'efforce de « gagner des places » au sein des organismes internationaux de normalisation tels que l'ISO⁸⁹², contribue massivement aux demandes de normalisation⁸⁹³ et poursuit « une voie parallèle à celle du multilatéralisme existant, [en promouvant] la « reconnaissance mutuelle » des normes au niveau bilatéral avec un grand nombre de pays [ainsi que] dans le cadre [...] des Nouvelles routes de la soie »⁸⁹⁴.

Au sein de l'Union européenne, l'élaboration des normes, matérialisées par le marquage CE⁸⁹⁵, auxquelles la Cour de justice reconnaît des « effets de droit » de sorte qu'elles font « *partie du droit de l'Union* »⁸⁹⁶, couvre aujourd'hui des pans entiers de l'économie (produits électroniques, biens de construction, jouets, dispositifs médicaux, etc.). « *Cette assertion est fondamentale, car elle signifie que certaines normes, si l'on ne s'implique pas dans leur élaboration, entament notre souveraineté puisqu'on laisse les autres décider à notre place* »⁸⁹⁷. Or, il semble qu'en la matière la France

892. O. Peyrat, « Normes : un outil caché de la stratégie économique chinoise », *Le journal de l'école de Paris du management*, n° 98, juin 2012, p. 30 à 37 : En 2010, « la Chine a [...] réussi à se voir attribuer un siège permanent au conseil de l'ISO. [...] Elle souhaite [...] être présente à la fois au niveau politique et au niveau technique. Ceci suppose qu'elle assure le pilotage d'un certain nombre de travaux internationaux, d'où son implication croissante depuis 2004 au sein de l'ISO. Le décompte des présidences de comités techniques ou de sous-comités depuis 2000 montre que les États-Unis sont les mieux représentés (entre 120 et 140 présidences). Ils sont immédiatement suivis par l'Allemagne, qui depuis 2005 les a même surpassés avec un peu plus de 130 présidences. L'influence du Royaume-Uni décroît assez nettement sur cette période (de 110 à 70 présidences), malgré l'atout évident que représente la maîtrise de l'anglais. La position de la France se maintient à peu près (de 80 à 70 présidences) et celle du Japon a nettement progressé (de 30 à 60). [...] De son côté, la Chine a réussi une percée spectaculaire : alors qu'elle a pris ses premières responsabilités à partir de 2004 seulement, elle assure d'ores et déjà la présidence d'une trentaine de comités et sous-comités. Dès qu'un siège est vacant, elle présente sa candidature. »

893. KAN, « La Chine en passe de devenir une puissance... », *op. cit.* : « ces dernières années, les demandes de normalisation de la Chine ont progressé de 20 %, tant auprès de l'ISO que de la CEI [Commission électronique internationale]. En 2019, la République populaire a soumis au total 238 propositions de normes internationales auprès de ces organismes. Parallèlement, elle a soumis 830 documents à l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) – plus que la Corée du Sud, les États-Unis et le Japon réunis. La proposition de Huawei (l'opérateur de réseau au centre des débats sur la sécurité de la 5G) portant sur un nouveau protocole internet (« New IP ») a suscité une certaine irritation en Occident : Sibylle Gabler, responsable auprès du DIN des relations avec le gouvernement, pointe du doigt le fait que la Chine veut ainsi conférer une certaine respectabilité, tant à son modèle de réseau contrôlé par l'État, incluant une « surveillance de masse », qu'aux filtres. De plus, par le biais de l'UIT, les entreprises chinoises entreprennent par exemple massivement d'imposer la standardisation de la reconnaissance faciale biométrique, pratique qui n'est pas moins controversée ».

894. J. Seaman, *op. cit.*

895. Depuis 1993, le marquage CE matérialise la conformité d'un produit aux exigences communautaires incombant au fabricant dudit produit.

896. CJUE, 27 octobre 2016, *James Elliott Construction Limited c. Irish Asphalt Limited.*, aff. C-613/14, § 40. Voir à ce titre H. Ascencio, *Étude : l'extraterritorialité comme instrument*, Contribution à la discussion initiée par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises, 10 décembre 2010.

897. S. Jock, *La simplification des normes*, Colloque organisé par le Conseil d'État et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), 14 octobre 2022, p. 53-55.

ne paraît pas aussi offensive que certains de ses partenaires dans la compétition normative qui se joue entre acteurs européens et internationaux⁸⁹⁸.

d) Extraterritorialité et développement des logiques de blocs

S'il est établi en droit international qu'un État ne peut avoir de compétence d'exécution au-delà de son territoire⁸⁹⁹, l'expérience de ces trente dernières années montre que sa compétence normative peut avoir une portée extraterritoriale. Cette dernière est le fait soit d'un lien de rattachement raisonnable avec le territoire⁹⁰⁰ ou de l'exercice d'une compétence réelle (c'est le cas par exemple de la monnaie, et significativement du dollar, qui est utilisé comme principale devise d'échange dans le monde), soit de l'intérêt que peuvent avoir des entreprises étrangères à vouloir pénétrer son marché en tenant compte des règles qu'il s'est fixées. La seconde est très pratiquée par l'Union européenne (cf. point 2.2.1 ci-après), la première l'est davantage par les États-Unis. La France s'est dotée, il y a une dizaine d'années, des moyens de protéger l'exercice de sa souveraineté des effets de cette extraterritorialité.

■ L'extraterritorialité du droit américain : une arme au service des intérêts économiques des États-Unis

Soucieuses de protéger la puissance de leur économie, les autorités américaines adoptent depuis de nombreuses années des lois à portée extraterritoriale dans des champs aussi sensibles que la lutte contre la corruption dans les transactions internationales (avec l'adoption en 1977 du *Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA), les régimes de sanctions internationales (lois *Helms-Burton* et *d'Amato-Kennedy* adoptées en 1996, qui sanctionnent, pour la première, les entreprises et particuliers profitant de biens ayant appartenu à des ressortissants américains expropriés par Cuba, et la seconde, les entités ou personnes réalisant des transactions en dollars avec des États « voyous »), la régulation financière et comptable (loi *Sarbanes-Oxley*

898. *Ibid.* : « Malheureusement, en France, la normalisation reste peu connue et peu enseignée ; ce qui n'est pas le cas chez nos voisins européens. Ainsi, par exemple, l'on constate que l'organisme de normalisation allemand (DIN), possède une vraie stratégie en lien avec les pouvoirs publics allemands, et quand le Chancelier se déplace, il n'hésite pas à se faire accompagner par le directeur du DIN, car en Allemagne les liens sont très forts entre la normalisation, les politiques industrielles et les acteurs publics. Les Chinois, les Américains ont aussi compris l'intérêt de la normalisation et s'impliquent très fortement dans ce processus. ».

899. Cour permanente de justice internationale, 7 septembre 1927, *Lotus*. Cet arrêt délimite les compétences juridictionnelle et normative (toutes deux autorisées) et la compétence exécutive (prohibée hors du territoire de l'État qui l'exerce).

900. L. Cohen-Tanugi, *Droits sans frontières : géopolitique de l'extraterritorialité*, O. Jacob, 2023. Ces liens de rattachement sont de nature diverse. Ils peuvent dériver d'un rattachement territorial lorsque la situation est localisée en tout ou partie sur le territoire du pays en cause ; d'un rattachement personnel, lorsque l'auteur ou la victime a la nationalité de l'État ; d'un rattachement réel, lorsque la situation porte atteinte à l'un des intérêts fondamentaux de l'État ; d'un rattachement universel lorsqu'il s'agit de défendre des valeurs universelles, en l'absence de lien de rattachement classique. Le débat porte alors sur le caractère plus ou moins substantiel des liens requis avec l'État régulateur pour que s'exercent légitimement ses compétences législative et juridictionnelle. On assiste cependant à une extension continue des différents liens de rattachement permettant de justifier la compétence de l'État : la « *théorie des effets* », notamment utilisée en droit de la concurrence (CJCE, 27 septembre 1988, *Ahlström Osakeyhtiö et autres contre Commission des Communautés européennes*), illustre ce phénomène. Elle permet d'attirer dans l'orbite juridictionnelle de l'État régulateur des actes commis à l'étranger par des personnes étrangères, dès lors que ces actes ont des effets sur son territoire.

de 2002)⁹⁰¹, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (*Patriot Act* de 2010)⁹⁰², l'application de la fiscalité personnelle américaine aux citoyens américains non-résidents (avec le *Foreign Account Tax Compliance Act* de 2010), la saisie de données numériques à l'étranger (*Cloud Act* de 2018)⁹⁰³ et le contrôle des exportations/réexportations de biens d'origine américaine.

Adopté par le Congrès américain à la suite de plusieurs scandales⁹⁰⁴ et de portée exclusivement nationale au départ, le FCPA connaît des débuts timides sur la scène internationale. En 1979, les travaux du « Comité spécial sur les paiements illicites » de l'ONU, visant à faire du FCPA la norme au niveau international, sont suspendus face à l'opposition des États européens, au nom de la défense de leur souveraineté⁹⁰⁵. Au terme d'un effort de *lobbying* des multinationales américaines, mécontentes de se voir imposer un texte auquel ne sont pas soumises leurs concurrentes, notamment européennes, l'OCDE met en place en 1993 un groupe de travail sur les paiements illicites. Ce dernier aboutit à la signature en 1997 de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales⁹⁰⁶

901. Cette loi soumet toutes les entreprises cotées aux États-Unis, qu'elles soient américaines ou non, à publier un volume considérable d'informations comptables (comptes certifiés, publication des informations financières hors bilan, ...) contrôlées par les autorités américaines.

902. C'est sur ce fondement que l'entreprise Lafarge a été condamnée en 2022 à verser 778 millions d'euros au Trésor américain.

903. Le *Cloud Act* permet aux autorités américaines d'obtenir, dans le cadre d'enquêtes pénales, des données stockées par des entreprises américaines en dehors des États-Unis, sans passer par une demande d'entraide judiciaire. Son champ d'application est vaste ; il vise les opérateurs de communications électroniques, ainsi que les données situées ou stockées en dehors des États-Unis qui sont sous le contrôle d'opérateurs de communications électroniques sujets à la juridiction américaine. La procédure, qui se fait sur mandat de perquisition d'un juge, modère toutefois les effets extraterritoriaux du *Cloud Act*. La loi donne en outre la faculté à un prestataire de contester dans un délai de 14 jours la demande de divulgation des données. Enfin, le RGPD introduit un certain nombre de garde-fous : il dresse une liste limitative des situations dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être transférées vers un pays tiers (ce qui permet aux prestataires de s'opposer aux demandes des autorités américaines en dehors de ces hypothèses) et n'autorise les transferts que s'ils sont fondés sur une décision d'adéquation expresse de la Commission. En cas de transmission ne respectant pas ces règles européennes, les opérateurs s'exposent potentiellement à des sanctions allant jusqu'à 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires mondial. (R. Bismuth, « Every Cloud Has a Silver Lining: Une analyse contextualisée de l'extraterritorialité du Cloud Act », *La Semaine juridique - Entreprise et Affaires*, 2018, n° 40).

904. À la suite de scandales tels que le scandale Lockheed (entreprise aérospatiale ayant rémunéré des fonctionnaires étrangers pour favoriser l'introduction de ses équipements sur les marchés concernés).

905. A. Laidi, *Le Droit, nouvelle arme de guerre économique : Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Arles, Actes Sud, 2021, p. 48.

906. [Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#). Cette dernière vise à faire de la corruption d'agents publics une infraction pénale que les États s'engagent à poursuivre et sanctionner. 46 pays en sont actuellement signataires (38 pays membres de l'OCDE et 8 non-membres), couvrant environ 65 % des exportations dans le monde (contre plus de 90 % au moment de la signature de la convention en 1997). Toutes les personnes (physiques comme morales, et particulièrement les entreprises) peuvent être tenues responsables d'actes de corruption. Au total, plus d'un millier de personnes (775 personnes physiques et 385 personnes morales au 31 décembre 2021) ont ainsi été sanctionnées sur ce fondement depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1999.

dont l'article 5⁹⁰⁷ pose le principe, endossé par tous les signataires, de l'effet extraterritorial du dispositif de lutte contre la corruption en prévoyant que les États parties exercent leur compétence sur des faits de corruption, sans exiger que l'infraction ait été commise entièrement sur leur territoire. C'est donc sous couvert d'une **extraterritorialité consentie par les États dans le cadre de cette convention** que les autorités américaines amendent le FCPA et le mettent en œuvre, après la crise financière de 2008, à l'encontre d'entreprises européennes, alors peu accoutumées à se préoccuper de lutter contre la corruption. Le FCPA vise ainsi trois catégories possibles d'auteurs d'infraction : les entreprises cotées sur une bourse américaine (quels que soient la nationalité, la forme sociale, le lieu d'immatriculation ou le siège social de l'entreprise) ; des entités englobant des entreprises américaines et des citoyens/résidents américains ; depuis un amendement de 1998, toute personne (dirigeant, administrateur, employé ou représentant d'une telle personne) présente sur le sol américain. C'est sur cette troisième catégorie que s'opèrent les interprétations les plus extensives du lien de rattachement entre des faits de corruption active commis hors des USA et le « territoire américain » au sens du FCPA. Il suffit en effet d'effectuer un appel téléphonique, d'envoyer un mail en direction ou à travers le territoire américain (mail ayant transité par un serveur situé sur le territoire américain) pour être considéré présent sur le territoire des États-Unis. Ces marges d'interprétation permettent donc aux autorités américaines d'utiliser le FCPA pour poursuivre des entreprises non américaines pour des faits de corruption n'ayant aucun lien avec le territoire américain et commis par des personnes n'ayant pas la citoyenneté américaine ni ne résidant aux États-Unis. Plusieurs sociétés font ainsi l'objet de poursuites de la part du *Department of Justice* (DoJ) américain et sont condamnées à des amendes financières particulièrement élevées dans le cadre de procédures transactionnelles (*Deferred Prosecution Agreement – DPA*)⁹⁰⁸ : Alcatel (condamnée à verser 137 millions de dollars en 2010), Technip (338 millions de dollars en 2010), Total (398 millions de dollars en 2013) et Alstom (772 millions de dollars 2014)⁹⁰⁹. Entre 2010 et 2019, les entreprises françaises ont ainsi versé environ

907. « Article 5 - Les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger sont soumises aux règles et principes applicables de chaque Partie. Elles ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. »

908. L. Cohen-Tanugi, *Droits sans frontières ...*, op. cit. p. 42 : Le DoJ utilise massivement ce mécanisme des DPA, qui permettent de solder 90 % des affaires. Les DPA comprennent généralement la reconnaissance de certains faits et l'interdiction de les contredire, sans reconnaissance de culpabilité ; le paiement d'une lourde amende ; la mise en place d'un dispositif de conformité au sein de l'entreprise sous la surveillance d'un moniteur indépendant. Le recours à ces DPA permet ainsi à l'entreprise de s'éviter un long procès au cours duquel l'entreprise risquerait non seulement de connaître une atteinte importante à sa réputation mais également de se voir interdire de soumissionner aux marchés publics des États parties à la Convention OCDE de 1997. Il est ainsi dans l'intérêt direct des entreprises de recourir à un DPA.

A. Laïdi, *Le Droit, nouvelle arme de guerre économique ...*, op. cit., p. 106 : Il revient uniquement au procureur d'instruire l'affaire, à partir des éléments recueillis au cours de la procédure de *discovery* et de proposer un règlement transactionnel du litige, à travers un DPA. Le juge américain n'intervient en effet qu'en dernier lieu pour sanctionner le DPA ainsi conclu, sans pratiquer dès lors de contrôle approfondi sur les liens de rattachement requis par la législation.

909. F. Pierrucci, M. Aron, *Le piège américain* de F. Pierrucci, 2021.

14 milliards de dollars à la justice américaine dans le cadre du FCPA. La période récente est marquée par une certaine retenue des juges américains sur le FCPA⁹¹⁰.

Au-delà du FCPA dont l'extraterritorialité est donc consentie, les États-Unis déploient des régimes de sanctions, en dehors de tout cadre conventionnel⁹¹¹, ce qui suscite la critique de la communauté internationale. En novembre 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte à une très large majorité (137 voix pour, 3 voix contre et 25 abstentions) une résolution contre l'embargo unilatéral visant Cuba, tout en exigeant (en vain) l'abrogation de la *loi Helms-Burton* au motif qu'elle porte atteinte à la liberté du commerce dans le monde⁹¹². Dans la foulée, l'Union européenne adopte un règlement invitant les entreprises européennes à déclarer toutes les sanctions dont elles seraient l'objet et dénie à ces dernières tout effet⁹¹³. Le « rapport Gauvain » de 2019 relève toutefois qu'aucun État membre n'a jamais vraiment activé ce mécanisme de protection⁹¹⁴. De fait, plusieurs établissements bancaires européens se sont vus infliger de lourdes pénalités au titre de ces régimes de sanctions depuis 2010 : HSBC (banque britannique ; 1,9 milliards de dollars en 2012), BNP Paribas (8,9 milliards de dollars en 2014) et Commerzbank (banque allemande : 1,5 milliards de dollars en 2015).

Après plusieurs scandales liés à l'évasion fiscale, les États-Unis ont adopté en 2010 le *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* qui impose à l'ensemble des institutions financières étrangères (IFE) de communiquer à l'administration fiscale américaine (*Internal Revenue Service - IRS*) les informations relatives aux comptes détenus à l'étranger par des personnes américaines⁹¹⁵. Les droits nationaux étant susceptibles de faire obstacle à ces transferts (protection de la vie privée et des données personnelles, lois de blocage, ...) les autorités américaines ont conclu des accords bilatéraux pour autoriser leur collecte et communication par les autorités financières⁹¹⁶ ; **l'accord avec la France a été signé en novembre 2013, actant dès**

910. Voir notamment les décisions récentes de la Cour d'appel fédérale américaine (24 août 2018, 12 août 2022) dans l'affaire Lawrence Hoskins, ancien employé de la branche britannique d'Alstom, dont les juges ont finalement retenu qu'il ne pouvait pas être regardé comme un « agent » de la filiale américaine d'Alstom et ne pouvait être poursuivi au titre du FCPA, réduisant de fait la portée extraterritoriale donnée au FCPA par le DoJ.

911. M. Cosnard, « *Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays* », *Annuaire Français de Droit International*, 1996, vol. 42, n° 1, p. 44 : Les États-Unis se sont « *attribués unilatéralement la possibilité de sanctionner les violations du droit international sans habilitation de la part de la communauté internationale* ».

912. A. Laidi, *Le Droit, nouvelle arme de guerre économique...*, *op. cit.*, p. 69, 79 : Ces lois ont en effet des conséquences importantes : en 1996, 20 % du pétrole d'Europe de l'Ouest provient d'Iran et de Libye (ENI et Total sont fortement implantés en Libye) et 45 % du commerce de Cuba est réalisé avec l'Europe.

913. Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers. Ce règlement est actualisé en 2018, dans le contexte des sanctions américaines prises contre l'Iran.

914. R. Gauvain, C. D'Urso et A. Damais, *Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe...*, *op. cit.*, p. 28.

915. Le système fiscal américain est l'un des seuls au monde à taxer les revenus sur le fondement de la nationalité, ce qui a notamment pour effet de taxer les personnes « nées par accident » aux États-Unis. Il revient donc aux IFE d'identifier les personnes américaines sur la base « d'indices d'américanité » tenant notamment compte du lieu de naissance.

916. R. Bismuth, « L'extraterritorialité du FATCA et le problème des Américains Accidentels », *Journal du droit international*, 2017, vol. 144, n° 4 : Ces accords reposaient notamment sur une menace : la possibilité conférée par le texte à l'IRS de réaliser une retenue fiscale de 30 % sur certains paiements réalisés par l'IFE à un titulaire de compte récalcitrant ou à une institution financière n'ayant pas conclu un accord avec l'IRS.

lors la portée extraterritoriale du FATCA notamment vis-à-vis des Américains résidant en France. Par une [décision d'Assemblée du 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216, 424217, A](#), le Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation du refus d'abroger les arrêtés actant les échanges de données avec l'administration fiscale américaine, l'a rejetée au motif que ces échanges n'étaient pas incompatibles avec le règlement général sur la protection des données.

■ ***La France a commencé à se doter de moyens dans le domaine de l'action judiciaire internationale afin de protéger l'exercice de sa souveraineté***

L'arsenal juridique dont la France s'est dotée en 2016 lui a permis de recouvrer la maîtrise des procédures judiciaires relatives à des faits de corruption impliquant des entreprises ayant tout ou partie de leurs activités sur le territoire français. **La loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II**⁹¹⁷ impose ainsi aux entreprises de plus de 500 salariés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros l'obligation d'adopter un programme de conformité préventif contre la corruption et confie à **l'Agence française anticorruption (AFA)**, nouvellement créée, le soin d'en contrôler la mise en œuvre. Elle confie en outre au **Parquet national financier (PNF)**, créé en 2013⁹¹⁸, le soin d'ouvrir les poursuites contre des faits de corruption d'agent public étranger impliquant toute personne exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français⁹¹⁹ – le fait de disposer d'un simple bureau commercial en France suffit à exposer l'entité complète à des poursuites au titre de la loi française⁹²⁰. Enfin, elle introduit un dispositif de **convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)**, inspirée du DPA américain, qui consiste en une transaction conclue entre le parquet et une personne morale impliquée dans une affaire de manquement à la probité⁹²¹ pour que cette dernière verse une amende proportionnée aux avantages tirés de ces manquements (dans la limite de 30 % de la moyenne de ses trois derniers chiffres d'affaires annuels). La signature de la CJIP n'emporte pas reconnaissance de culpabilité de la personne morale et n'a pas les effets d'un jugement de condamnation (elle ne conduit pas par exemple à exclure l'entreprise des procédures de passation des marchés publics), ce qui pousse les personnes morales incriminées à s'y engager.

917. [Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.](#)

918. Créé par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, le parquet national financier est un parquet à compétence nationale enquêtant sur l'ensemble des infractions dans le domaine de la délinquance économique et financière. Il s'agit d'un parquet spécialisé dont l'action est ciblée sur les enquêtes pénales les plus complexes dans ce domaine. Le parquet est autonome et ses procédures sont jugées par la 32^e chambre correctionnelle du tribunal de Paris.

919. La circulaire du 2 juin 2020 relative à la lutte contre la corruption internationale dite « circulaire Belloubet » a invité les parquets à s'emparer de cette nouvelle prérogative et exposé les principales stratégies d'enquête pouvant être mises en œuvre par les parquets afin d'améliorer la révélation des faits de corruption. Cette circulaire, qui définit une véritable politique pénale en matière de lutte contre la corruption d'agent public étranger, a été tout particulièrement saluée par l'OCDE dans son rapport d'évaluation 2021 de la mise en œuvre par la France de la Convention de 1997.

920. La loi Sapin II va plus loin en ce sens que le FCPA.

921. La CJIP permet concrètement au PNF de décider de renoncer à l'engagement de poursuites contre des entreprises accusées de corruption, dès lors qu'elles reconnaissent les faits, collaborent avec la justice, mettent en œuvre des mesures de remédiation aux manquements identifiés, paient une amende et indemnisent les victimes.

Ce faisant, la loi Sapin II a permis de **crédibiliser la réponse française en matière de lutte contre la corruption transnationale et de réduire considérablement l'exposition des groupes français à l'extraterritorialité américaine**. Le PNF est désormais partie prenante, voire *leader*, des poursuites impliquant des entreprises françaises. Ce fut le cas par exemple en 2018 lorsque la Société Générale, soupçonnée de corruption après des transactions avec le fonds souverain libyen, a trouvé un accord avec le DOJ américain et le PNF en recourant à la CJIP. Dans cette affaire le DOJ n'a bénéficié que de la moitié des indemnités encourues contre la totalité si le dispositif des CJIP n'avait pas existé. Il en fut de même en 2020 dans la transaction avec Airbus (3,6 milliard d'euros au total, dont 2 milliards pour la CJIP française). Au-delà, la conclusion par le PNF de CJIP de plusieurs centaines de millions d'euros avec des multinationales d'origine américaine telles que Google (500 millions d'euro) et McDonald's (508 millions) dans des affaires de blanchiment de fraude fiscale aggravée montre que la **justice française dispose d'instruments comparables à ceux des anglo-saxons sur le terrain de la régulation judiciaire mondiale en matière d'anticorruption mais également en matière fiscale**.

Si le cadre juridique national a fait ses preuves en permettant de freiner l'extraterritorialité américaine dans ces champs, **force est de constater néanmoins qu'il n'en va pas de même en matière de contrôle des exportations et plus particulièrement s'agissant de la poursuite des violations d'embargo**. Or, les États-Unis ne font désormais plus mystère de leur volonté de faire monter en puissance leur arsenal juridique en matière d'*Export Control*⁹²², faisant ainsi dire à leurs plus hauts représentants que la politique d'*Export Control* américaine serait sur le point de devenir aussi importante que leur politique extraterritoriale en matière d'anticorruption⁹²³. Le gouvernement chinois s'est doté, lui aussi, ces dernières années, de plusieurs textes à visée extraterritoriale⁹²⁴. Il y a donc à craindre, qu'à l'instar d'Alstom, Technip ou Airbus, d'autres entreprises françaises, puissent être exposées à l'avenir à ces

922. M. Cabirol, « Le pari (trop ?) exigeant de la souveraineté », *Revue Défense Nationale*, n° 847, février 2022, p. 52 à 58 : « Si l'industrie de la défense n'est pas épargnée par le régime général des lois extraterritoriales américaines, elle est également soumise à un régime spécial avec deux législations américaines contraignantes : ITAR (International Traffic in Arms Regulations) et EAR (Export Administration Regulations). Si un système d'armes contient au moins un composant américain sous le régime de la réglementation américaine ITAR, les États-Unis ont le pouvoir d'en interdire la vente à l'export à des pays tiers. Or, beaucoup de sociétés françaises et européennes intègrent des composants américains notamment électroniques, dans de nombreux matériels, tout particulièrement dans les domaines aéronautique et spatial. La France a payé pour apprendre. Ses industriels ont vu certaines de leurs ventes bloquées par ces législations. C'est le cas des missiles de croisière Scalp et missiles air-air Meteor en Égypte puis au Qatar, dont les États-Unis ont interdit leur vente dans ces deux pays. [...] Depuis, le missilier MBDA a « désITARisé » le Scalp et a développé le missile air-air MICA NG « ITAR free » en recréant des filières de composants. Des missiles plus chers, mais des missiles exportables [...] ».

923. Deputy Attorney General L. O Monaco, « *Export controls and sanctions are the new FCPA* », juin 2022. La pression mise ces deux dernières années par les autorités américaines sur le Japon ou les Pays-Bas pour limiter leurs exportations vers la Chine en matière de semi-conducteurs en témoigne. Début janvier 2024, le gouvernement néerlandais a ainsi révoqué la licence d'expédition d'ASML (puissant fabricant néerlandais de machines permettant de produire des semi-conducteurs) vers la Chine (« [Semi-conducteurs : le fabricant européen ASML interdit de vendre certaines machines indispensables à la Chine](#) », *La Tribune*, 2 janvier 2024)

924. *PRC Export Control Law*, 17 octobre 2020 ; *PRC Ministry of Commerce Rules on Counteracting Unjustified Extraterritorial Application of Foreign Legislation and Other Measures*, 9 janvier 2021 ; *Law of the PRC on Countering Foreign Sanctions*, 10 juin 2021.

dispositions extraterritoriales dans des secteurs de pointe (tels que l'armement, l'automobile, le luxe ou encore la chimie et les produits pharmaceutiques).

Pour faire face à ce risque, il paraît essentiel de répondre à certaines limites du dispositif actuel. La première tient à ce que la loi de blocage⁹²⁵, qui interdit en théorie à quiconque de solliciter directement auprès des opérateurs économiques français des informations de nature économique ou financière sans passer par le truchement des canaux de l'entraide judiciaire internationale, ne suffit pas toujours à prémunir les entreprises françaises de demandes massives et indifférenciées de documents (« *fishing expeditions* »)⁹²⁶, dans les procédures de « *discovery* »⁹²⁷. La deuxième tient à l'absence, en droit français, de législation de nature à lutter contre la violation des embargos et sanctions internationales et celle des règles relatives au contrôle des exportations. La troisième tient enfin à la très grande difficulté à laquelle est confronté le PNF pour trouver des enquêteurs spécialisés dans des délais acceptables. À titre d'illustration, l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)⁹²⁸, en sous-effectif actuellement d'une dizaine d'enquêteurs, ne peut prendre en charge les dossiers qui lui sont confiés avant un délai minimum de 6 mois, et ce alors que dans le même temps la loi impose des délais très stricts au PNF dans la conduite de ses investigations et notamment de l'enquête préliminaire.

À ces rapports de force polymorphes et souvent rudes entre États, parfois qualifiés « *d'arsenalisation des dépendances* »⁹²⁹, s'ajoute l'apparition d'acteurs concurrents des États.

2.1.2.3. Apparition d'acteurs concurrents des États

Au-delà des menaces classiques provenant des États et du « choc des souverainetés », l'exercice par les États de leur souveraineté se trouve aujourd'hui remis en cause par de nouveaux acteurs disposant d'une puissance considérable, comparable, voire parfois supérieure à celle des États : de manière ouverte, les multinationales, et notamment les GAFAM, et les acteurs non-étatiques privés de type fondation, mais aussi, de manière souterraine, les réseaux terroristes et mafieux.

925. Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

926. Ces opérations n'ont pas seulement pour effet de collecter des éléments de preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire mais peuvent également viser à recueillir des informations commerciales, industrielles, économiques ou financière sur l'entreprise visée.

927. La procédure de « *discovery* » aux États-Unis impose lors d'un procès civil la divulgation par les parties de l'ensemble des documents relatifs au litige, que ceux-ci leurs soient favorables ou défavorables (une procédure similaire existe au Royaume-Uni sous le nom de « *disclosure* »).

928. L'OCLCIFI, service de la Direction centrale de la Police judiciaire, est compétent pour enquêter dans les domaines de la corruption nationale et internationale, les atteintes à la probité, les infractions au droit des affaires, la fraude fiscale complexe et le blanchiment de ces infractions. La circulaire du 31 janvier 2014 complète ce champ de compétences en y incluant les infractions en matière de financement de la vie politique et délits de fraude électorale lorsque les affaires sont ou paraissent d'une grande complexité ainsi qu'au blanchiment de ces infractions et aux infractions qui leur sont connexes. Conformément à cette circulaire, le procureur de la République financier faisant appel à des services d'enquêtes dédiés a vocation à travailler en particulier avec l'OCLCIFI qui apparaît comme son interlocuteur naturel.

929. M. Lafont Rapnouil, « Ni absolue, ni hypocrite ? La souveraineté dans l'ordre international », *Esprit*, mars 2022, p. 110.

a) Des multinationales aux GAFAM : des entreprises dont la puissance dépasse celle des États

Sous l'effet de la mondialisation, les firmes multinationales, qui exercent leur activité sur plusieurs territoires, ont connu au XX^e siècle un très grand essor qui s'est accéléré au tournant de l'an 2000 : alors que l'on en dénombrait moins de 10 000 au début des années 1980, elles étaient 83 000 en 2002⁹³⁰ et « [l]eurs poids économique et l'étendue de leurs implantations leur donne une puissance de nature stratégique »⁹³¹. Elles génèrent en effet des **volumes d'investissements directs étrangers colossaux dans le monde** (1 300 milliards de dollars en 2022⁹³²) et dégagent des **chiffres d'affaires comparables au PIB de certains États**. À titre d'illustration, Walmart, première firme par son chiffre d'affaires dans le monde en 2023 (638,78 milliards de dollars⁹³³), a dépassé le niveau de PIB de la Belgique (630,11 milliards, 25^e PIB mondial)⁹³⁴ ; Amazon, classée deuxième (avec 554,02 milliards d'euros de chiffre d'affaires) celui de l'Irlande (545,79 milliards de dollars, 26^e PIB mondial) ; Apple (classée septième, avec 383,28 milliards de dollars) a dépassé le PIB de l'Afrique du Sud (377,78 milliards de dollars de PIB, 41^e PIB mondial) et Alphabet (ex-Google, 297,13 milliards de dollars) celui du Portugal (287,12 milliards de dollars, 47^e PIB mondial). Le chiffre d'affaires cumulé par les dix premières firmes mondiales en 2023⁹³⁵ était comparable à celui du PIB de l'Allemagne (3^e PIB mondial). Quant aux trois firmes françaises figurant dans la liste des cent premières entreprises mondiales en termes de chiffres d'affaires, Total Énergie (228,13 milliards de dollars) a dépassé la Hongrie (212,61 milliards de dollars de PIB), AXA (134,68 milliards d'euros) la Slovaquie (132,12 milliards d'euros de PIB) et Carrefour (88,98 milliards de dollars) le Costa Rica (86,51 milliards d'euros de PIB).

Parmi les multinationales, les entreprises de la « tech », et notamment les cinq géants du numérique américains (Google – devenue Alphabet –, Amazon, Facebook – devenue Meta –, Apple et Microsoft – GAFAM, désormais MAMAA) occupent une place singulière⁹³⁶. Au-delà de leur capitalisation boursière qui atteint des

930. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), World Investment Report 2002 - Transnational Corporations and Export Competitiveness.

931. P. Boniface, *Atlas des relations internationales*, 2022.

932. CNUCED, [Rapport sur l'investissement dans le monde 2023](#), p. 7 : En 2022, 75 % des investissements directs à l'étranger (IDE) se sont concentrés dans dix pays : les États-Unis (premier destinataire d'IDE avec 285 Mds \$, 22 % du total des IDE), suivis de la Chine (189 Mds \$, 14,5 %), de Singapour (141 Mds \$, 11 %), de Hong-Kong (118 Mds \$, 9 %), du Brésil (86 Mds \$, de l'Australie (62 Mds \$), du Canada (53 Mds \$), de l'Inde (49 Mds \$), de la Suède (1^{er} destinataire européen d'IDE en 2022 avec 46 Mds \$) et de la France (10^e au classement des IDE en 2022, avec 36 Mds \$, 3 % du total des IDE).

933. Statista, [Chiffre d'affaires des cent premières entreprises mondiales 2023](#), 4 mars 2024.

934. FMI, *op. cit.*

935. Walmart (États-Unis), Amazone (États-Unis), Saudi Aramco (Arabie Saoudite), Sinopec (Chine), Petrochina (Chine), Berkshire Hathaway (États-Unis), Apple (États-Unis), United Health (États-Unis), CVS Health (États-Unis), Exxon Mobil (États-Unis).

936. Il est d'ailleurs significatif de noter qu'en 2017 le Danemark a désigné un ambassadeur auprès des GAFAM dans la Silicon Valley, leur reconnaissant ce faisant un statut assimilable à celui d'un État. Le ministre des affaires étrangères danois avait d'ailleurs justifié à l'époque cette nomination en indiquant que « ces firmes sont devenues un nouveau type de nation et nous avons besoin de nous confronter à cela ». (« [Le Danemark nomme un ambassadeur auprès des GAFA](#) », *La Tribune*, 9 février 2017).

sommets⁹³⁷, ils se positionnent en effet en **concurrents, voire en rivaux des États, en exerçant ou en contournant**⁹³⁸ certains attributs normalement attachés à leur souveraineté.

C'est le cas par exemple du pouvoir de battre monnaie, sur lesquels **les Big Techs font peser aujourd'hui une « vraie menace [de] privatisation et [de] « déseuropéanisation » des paiements** »⁹³⁹. Ils contribuent en effet à l'essor de la « *tokenisation de la finance* », c'est-à-dire à l'apparition de monnaies numériques (sous forme de jetons – *token* en anglais), concurrentes des monnaies nationales, ainsi qu'au développement de crypto-monnaies, c'est-à-dire d'actifs et contrats financiers s'échangeant de pair-à-pair sans tiers de confiance car intégrés dans des « *blockchain* »⁹⁴⁰ autonomes. Certains géants ont même souhaité créer leur propre monnaie virtuelle, se heurtant à de fortes réserves des régulateurs et des États. Ce fut le cas de Facebook avec *Libra* puis *Diem* – finalement abandonnées – mais le groupe Meta a toutefois ajouté une nouvelle fonctionnalité permettant à ses utilisateurs de mettre en valeur des NFT⁹⁴¹. Télégram a été condamné, pour sa part, au paiement d'une amende de 18,5 millions de dollars par la SEC (Security and Exchange Commission : organisme fédéral américain chargé de la régulation des marchés financiers) pour n'avoir pas respecté les règles en vigueur. Dans ce contexte, **l'Union européenne s'est dotée en 2023 de règles**⁹⁴², inédites à ce stade au niveau mondial, visant à réguler le fonctionnement de ces crypto-monnaies afin de limiter leurs risques intrinsèques (blanchiment, protection des clients...) et leurs usages abusifs, tout en promouvant l'innovation. En outre, la BCE et les banques centrales nationales explorent actuellement, en partenariat avec les banques privées, de créer « un euro numérique [...], pour garantir durablement la souveraineté monétaire européenne. »⁹⁴³

937. Ils ont cumulé 10 000 milliards d'euros en 2023 (+ 3 900 milliards d'euros par rapport à 2022 grâce à l'essor de l'intelligence artificielle), soit deux fois le PIB de l'Allemagne.

938. Le chiffre d'affaires généré par l'économie numérique a longtemps échappé à la fiscalité des États (P. Collin, N. Colin, *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, janvier 2013). L'accord trouvé dans le cadre du G20 et de l'OCDE en 2021 (voir *supra*) pour mettre en place un impôt minimal mondial a toutefois permis d'infléchir cette situation de contournement du pouvoir fiscal des États. Se fondant sur la directive du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union européenne, la France a créé en loi de finances pour 2024 un impôt minimal de 15 %, distinct de l'impôt sur les sociétés, pour les groupes dont le chiffre d'affaires consolidé est d'au moins 750 M€ (sur au moins 2 années sur une période de 4 ans).

939. F. Villeroy de Galhau, *Conférence introductive du cycle de conférences sur la souveraineté*, 14 novembre 2023.

940. Chaîne de blocs, base de données sans autorité centrale et infalsifiable, qui permet de réaliser des transactions et d'en tenir registre sans avoir à passer par un tiers de confiance. Ces chaînes peuvent être privées, publiques, ou semi-publiques. (cf. M. Verdier, « La *blockchain* et l'intermédiation financière », *Revue d'économie financière*, vol. 129, n° 1, 2018, pp. 67-87).

941. *Non fungible token*, type spécial de jetons cryptographiques qui représentent quelque chose d'unique qui ne peut pas être remplacé par d'autres choses de même nature. Ils sont particulièrement utilisés dans l'art numérique.

942. Règlement (UE) 2023/1113 du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs (dit règlement TFR pour « *Transfer of Funds Regulation* »), qui oblige les acteurs cryptos à fournir des informations d'identification sur les transactions en crypto-monnaies ; règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actif (dit règlement *MiCa* pour « *Market in crypto assets* »).

943. F. Villeroy de Galhau, *op. cit.*

Le droit des États, manifestation de leur puissance souveraine, se trouve également concurrencé par les règles de droit privé édictées unilatéralement par les *Big Techs*, qui régissent la relation des plateformes, applications et réseaux, avec leurs centaines de millions, voire milliards d'utilisateurs⁹⁴⁴, et ont, par leur portée, une force quasi constitutionnelle (cf. la suspension puis la fermeture des comptes de Donald Trump en janvier 2021, dans un pays pourtant attaché à une conception particulièrement extensive de la liberté d'expression⁹⁴⁵).

Enfin, compte tenu de leur maîtrise d'un certain nombre d'infrastructures stratégiques, les géants américains du net conditionnent, à certains égards, la continuité de l'action des États, voire même leur sécurité. Ils sont en effet les **destinataires de 80 % des flux Internet** grâce à leurs *data centers* (« centres de données »), développent des **constellations de satellites** (à l'instar du réseau Starlink de Space X, qui assure depuis l'agression russe les connexions Internet de l'Ukraine⁹⁴⁶) et dominent le marché des **câbles sous-marins** par lesquels transitent 99 % des échanges de données mondiaux⁹⁴⁷. Or, ces infrastructures sont potentiellement vulnérables : « une atteinte malveillante, coordonnée et massive, à l'intégrité de ces autoroutes de données ou énergétiques pourrait avoir potentiellement de graves conséquences sur la continuité des services ou isoler numériquement tout ou partie du territoire » national⁹⁴⁸. Conscients des menaces pesant sur la sécurité de ces infrastructures et du risque de paralysie susceptible d'être provoqué par leur endommagement, les États s'efforcent d'assurer une surveillance de ces infrastructures stratégiques (présence de navires de surface près des lignes de communication, déminage, système de supervision à distance des câbles). La France s'est dotée à ce titre en février 2022 d'une stratégie de maîtrise des fonds marins visant notamment à accroître

944. Comme toute entité de droit privé, les GAFAM entretiennent des relations de droit privé avec leurs utilisateurs. Compte tenu de la nature de la prestation, il s'agit d'un contrat d'adhésion, dont les conditions sont fixées unilatéralement par le professionnel, l'utilisateur ne disposant que d'un choix binaire : tout accepter ou tout refuser. Cet outil implacable conduit à ce que tous les utilisateurs d'un réseau, quel que soit leur nombre et leur nationalité, peuvent se voir imposer par ce réseau le même cadre contractuel, formalisé dans les conditions générales d'utilisation (CGU).

945. Mais le Premier amendement à la constitution américaine a été élaborée pour limiter l'oppression de la puissance publique sur les citoyens, non celle des entreprises privées par rapport à leurs clients. (Cour de district des États-Unis pour le district Est de la Virginie, 26 février 2019, *Davison v. Facebook*, 370 F. Supp. 3d 621 (E.D. Va. 2019), p. 11/ Cour de district des États-Unis pour le district Nord de la Californie, 10 janvier 2022, *O'Handley v Padilla*, Case No. 21-cv-07063-CRB, p. 21).

946. [UkraineX: How Elon Musk's space satellites changed the war on the ground - POLITICO](#).

947. C. Morel, *Les câbles sous-marins*, CNRS, 2023. Alors qu'ils se contentaient auparavant de louer de la capacité de transmission sur ces câbles, les GAFAM en sont devenus, depuis 2010, propriétaires à part entière (exemple du « *Marea* » qui appartient à Facebook et Microsoft ou du « *Jupiter* » à Facebook et Amazon), portés par leur puissance financière et leur besoin toujours croissant en capacité. L'entrée des GAFAM sur le marché a d'ailleurs créé une véritable rupture, entraînant l'intensification de la toile présente sous les océans (nous sommes passés de 263 câbles recensés en 2014 à plus de 450 câbles reliant plus de 4 milliards d'internautes fin 2022) et l'augmentation de la rapidité et de la capacité de transmission (de 60 Tb/s il y a quelques années à 500 Tb/s en 2024).

948. F. d'Alençon, « [Câbles sous-marins, comment la France se protège d'un « grand sabotage](#) », *La Croix*, 31 octobre 2022 : On estime que « la coupure de six méga-câbles suffirait à paralyser l'essentiel du réseau de communication de la France avec l'étranger. »

les ressources capacitaires de la marine nationale en robots et drones sous-marins à l'horizon 2030⁹⁴⁹.

Si les *Big Techs* conditionnent la continuité de l'activité des États, force est de constater néanmoins qu'il existe entre elles et certains États (les « *Big States* » : États-Unis et Chine) une relation de coopération, voire de « redistribution de la souveraineté, qui est désormais partagée entre les *Big Techs* et les *Big States* dans une relation de codépendance »⁹⁵⁰. Le phénomène « n'est [d'ailleurs] pas nouveau : dans l'histoire récente, Barack Obama a accéléré cette intégration en faisant notamment ouvrir un bureau de représentation de l'Administration américaine dans la Silicon Valley en 2015. Les dépenses publiques vers les *Big Techs* sont croissantes aux États-Unis. Plus récemment, la guerre en Ukraine a montré le rôle joué par les satellites Starlink [...], Microsoft a apporté son soutien à l'armée ukrainienne en matière de cyberdéfense, et ChatGPT a pu être utilisé sur le terrain. [O]n observe la même dynamique de la Chine [qui assure le] contrôle [d]es BATX » (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi – géants du web chinois) et investit massivement dans des réseaux de câbles sous-marins sur ses nouvelles « routes de la Soie ». **Ne pouvant s'appuyer sur des géants technologiques de la même envergure, l'Europe est, quant à elle, soumise à une forme de dépendance aux technologies américaines,** et dans une moindre mesure, chinoises, ce qu'elle s'efforce de compenser, en partie du moins, par une « *souveraineté normative défensive* », c'est-à-dire par l'adoption de règlements ayant une vocation extraterritoriale *de facto* pour tenter d'encadrer le fonctionnement des *Big Techs* (cf. *infra*). Au-delà de cette approche normative, l'un des enjeux cruciaux pour elle pour espérer pouvoir rester dans la course aux innovations de rupture stratégique consiste, d'une part, à **maîtriser la chaîne de valeurs des composants électroniques** – c'est le sens du règlement européen sur les semi-conducteurs (*Chips Act*) et des investissements de France 2030 en la matière, d'autre part, à **investir dans la R&D pour une intelligence artificielle générative non-dépendante de technologies étrangères.**

b) Les autres acteurs non-étatiques

Au-delà des multinationales et des GAFAM, d'autres acteurs non-étatiques entrent parfois en concurrence avec les États souverains : il s'agit des ONG et fondations, dont les moyens dépassent parfois ceux des États et dont l'influence sur la conception et le cours des projets auxquels elles concourent peut s'avérer également structurante. C'est le cas par exemple de la Fondation *Bill & Melinda Gates*, créée en 2000 et dotée de plus de 55 milliards de dollars, qui est le troisième contributeur au budget de l'OMS, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni, au point « *d'obliger [parfois] l'OMS à faire siennes les priorités de son donateur* »⁹⁵¹ (à savoir l'éradication de la poliomyélite et les questions d'immunité).

949. Ministère des armées, [Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins](#), février 2022. Cette stratégie vise à accroître les capacités nationales de recherche, de surveillance et d'intervention en cas d'attaque massive. Voir aussi Ministère des armées, [La plongée vers les abysses – le scénario de tous les possibles](#).

950. A. Mhalla, « Sans géant technologique, l'Europe est condamnée à se périphériser », *Le Figaro*, 24 février 2024. La citation suivante est tirée du même article.

951. M. Zaki, *Les fondations de milliardaires : un défi pour la démocratie*, Elucid, 22 février 2023.

S'il existe naturellement des fondations en Europe (fondation danoise *Novo Nordisk*, créée en 1922 et dotée de plus de 70 milliards de dollars, qui est active dans le soutien au progrès scientifique et aux causes humanitaires et sociales ; la *Wellcome Trust* britannique, créée à la fin des années 1940 et dotée de plus de 27 milliards de dollars qui investit dans la recherche et l'éducation biomédicale, etc.), les États-Unis concentrent, là encore, une part essentielle de la philanthropie mondiale (450 milliards de dollars en 2019, « *ce qui représente soixante fois le montant de l'agrégat des dons privés en France, qui s'élève à 7,5 milliards de dollars* »)⁹⁵².

c) Des États en butte à l'activité des réseaux terroristes et mafieux

Non moins puissants mais beaucoup plus occultes, les réseaux terroristes et mafieux poursuivent, quant à eux, leurs entreprises criminelles, déstabilisant les États.

Si l'on trouve des racines anciennes et souvent politiques⁹⁵³ aux mouvements terroristes, le phénomène a connu un essor international dans le dernier tiers du XX^e siècle⁹⁵⁴, sous l'effet de la mondialisation, de la libéralisation de flux financiers, propice au développement de canaux de financement opaques, et du développement des nouvelles technologies et des réseaux sociaux, favorables à la diffusion de messages de propagande à grande échelle. Avec l'émergence des groupes terroristes islamistes radicaux, à l'image de l'organisation Al-Qaïda qui apparaît en 1987, le terrorisme prend une dimension nouvelle (« hyper-terrorisme ») : ces groupes, qui agissent en effet à une échelle transnationale, s'organisent en cellules autonomes, usent de moyens d'action spectaculaires (comme le tragique attentat du 11 septembre 2001) et se caractérisent par le rejet radical des valeurs des démocraties occidentales⁹⁵⁵. **Profitant des conflits régionaux ou de la déstabilisation de certains États**, ils donnent même naissance dans les années 2010 à un proto-État, l'« État islamique » (EI ou *Daeçh*), qui cherche à se doter des attributs « classiques » d'État : contrôlant un territoire (aux confins de la Syrie et de l'Irak), il concurrence directement la souveraineté des États, s'appuie sur un embryon d'administration, voire de fiscalité et même de pseudos juridictions sans parler d'une force armée, le tout au service d'un conflit armé visant non seulement ses voisins directs mais s'étendant jusqu'en Europe, en particulier en France (avec notamment les sanglants attentats de Toulouse et Montauban en 2012, de Paris en 2015 et de Nice en 2016).

952. Fondation de France, *Panorama national des générosités, Observatoire de la philanthropie*, 2018.

953. Cf. les mouvements carbonaristes en Italie au début du XIX^e siècle, la vague d'attentats anarchistes en France à la fin du XIX^e siècle qui culmine avec l'assassinat du président Sadi Carnot en 1894, les relents nationalistes au tournant du XX^e siècle illustrés par l'attentat de Sarajevo en 1914 à l'origine du premier conflit mondial, les actions menées plus tard au XX^e siècle par des factions d'extrême gauche ou d'extrême droite.

954. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1833 sur la lutte contre le financement du terrorisme international, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2019. Le terrorisme prend une dimension de « *menace mondiale, qui se joue des frontières* ».

955. M. Heckert, E. Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, Robert Laffont, 2021.

Même si les moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme, en France comme à l'étranger, ont significativement augmenté au milieu des années 2010, et qu'un grand nombre de tentatives d'attentats a pu être déjoué au cours des dernières années, notamment grâce à l'étroite coopération des services de renseignement, **la menace terroriste demeure présente**. À l'échelle mondiale, le nombre de morts dus au terrorisme a augmenté en 2022 de 22 % pour atteindre 8 352 décès⁹⁵⁶ (soit le niveau le plus élevé depuis 2017, même s'il demeure heureusement inférieur de 23 % au pic atteint en 2015). À l'échelle européenne, la menace terroriste demeure sérieuse également. En 2022, le territoire de l'Union européenne a été la cible de 28 attaques terroristes, dont 16 attentats ; 380 personnes ont été arrêtées dans les États membres de l'UE pour des infractions liées au terrorisme, la plupart à la suite d'enquêtes menées sur le terrorisme djihadiste, notamment en France (93), en Espagne (46), en Allemagne (30) et en Belgique (22)⁹⁵⁷. La France demeure, d'après Europol, l'un des États les plus visés par le terrorisme (en particulier djihadiste) au sein de l'UE.

Bien souvent, terrorisme et criminalité organisée entretiennent des liens étroits, les organisations mafieuses et criminelles fournissant des services (armes, explosifs, documents frauduleux facilitant les déplacements) aux terroristes. « *[Les organisations criminelles et les organisations terroristes ont pour point commun de proliférer 'sur certaines zones en raison de la faiblesse des États et de la porosité des frontières']*. Le cas du Sahel en constitue un bon exemple [...]. Les zones de conflit sont de façon générale particulièrement exposées à cette porosité des flux criminels. Dans le cas du nord de l'Afrique, les liens entre groupes terroristes et trafics sont un phénomène relativement ancien »⁹⁵⁸. La mondialisation des flux à l'échelle globale a également facilité la prolifération des groupes criminels à l'échelle du globe. « **La criminalité organisée est à l'évidence le versant noir de la mondialisation**. Si elle a « toujours » existé, elle s'est considérablement renforcée depuis une trentaine d'années avec la libéralisation et la multiplication des échanges humains et économiques. En témoignent, notamment, les sommes considérables – plus de 2 000 milliards de dollars selon certaines estimations, soit à peu près l'équivalent du PIB annuel de la France –, engendrées à l'échelle mondiale par les différents secteurs dans lesquels elle déploie ses activités (contrefaçons, drogue, armes, etc.). »⁹⁵⁹

Poussée par des « **niveaux historiques de trafic de drogue** », la criminalité organisée a atteint, d'après Interpol, un niveau tel en 2023 que « **les groupes criminels organisés constituent une menace directe de plus en plus grande pour l'autorité de l'État dans de nombreux pays** »⁹⁶⁰. Le risque de déstabilisation lié au trafic de

956. Institute for Economics & Peace, [The Global Terrorism Index 2024 report](#). Dont près de la moitié au Sahel ; le Burkina Faso représentant un quart des personnes tuées par des terroristes en 2023. L'attentat le plus important survenu en 2023 a été celui perpétré en Israël le 7 octobre par des activistes du Hamas (1 200 morts, c'est le plus important depuis le 11 septembre et l'un des plus meurtriers de l'histoire). Les conséquences de cette attaque ont été immenses et se poursuivent encore aujourd'hui, avec environ 25 000 Palestiniens tués par la riposte militaire d'Israël en février 2024.

957. Europol, *European union terrorism situation and trend report 2023*, octobre 2023.

958. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1833 sur la lutte contre le financement du terrorisme international, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2019.

959. G. Gorce, « Lutte contre le crime organisé », *IRIS*, Mars 2022.

960. INTERPOL, « [Europe : Trafic de drogue et criminalité organisée en hausse](#) », 8 mai 2023.

stupéfiants est connu de longue date en Amérique latine, mais aussi en Afrique où l'influence des réseaux de trafics de stupéfiants sur certains États comme la Guinée-Bissau est documentée par les organismes internationaux.⁹⁶¹ On observe la même tendance en Europe : sur les 821 réseaux criminels actuellement identifiés comme les plus menaçants, la moitié d'entre eux est impliquée dans du trafic de drogue et un tiers a plus de 10 ans d'ancienneté⁹⁶². « *[L]’emprise des réseaux sur les Pays-Bas, qui ont conduit [en juillet 2021] au meurtre d’un journaliste⁹⁶³ et à la nécessité de placer sous protection le Premier ministre⁹⁶⁴, est depuis plusieurs années un sujet d’inquiétude pour les autorités de police locale [...]* »⁹⁶⁵. **La France n’est pas à l’abri de ces menaces**, comme l’a montré une mission d’enquête très récente du Sénat sur le narcotrafic en France⁹⁶⁶. **Le marché de la drogue y représenterait de l’ordre de 3,5 milliards d’euros par an** (fourchette basse) ; 240 000 personnes en vivraient directement ou indirectement (dont 21 000 à temps plein) et la France compterait près de 3 000 points de deal, d’après l’office anti-stupéfiants (Ofast). « *Les faits de violence liés au trafic de drogue sont de plus en plus présents. L’année 2023 a ainsi été marquée par un triste record : pas moins de 315 faits d’homicides liés au narcotrafic (dont tentatives) ont été recensés, soit un bond de près de 60 % par rapport à 2022. La ville de Marseille est particulièrement gangrenée : 49 personnes ont été tuées en 2023, dont quatre victimes collatérales dans la guerre de territoires opposant des gangs rivaux* »⁹⁶⁷. Selon l’Office central de lutte contre la criminalité organisée (OCLCO), « *entre 80 [et] 90 % du nombre total des règlements de comptes, des meurtres et des tentatives de meurtre entre délinquants s’expliquent par des différends liés au trafic de stupéfiants* ». En 2023, plus de 36 000 personnes mises en cause pour trafic et/ou consommation de drogue ont été interpellées par les services de l’ordre. Après les saisies records de 2022 (157 tonnes), les douanes françaises ont saisi plus de 140 tonnes de stupéfiants en France et à l’étranger en 2023 (dont 92,64 tonnes sur le seul sol national) pour une valeur totale de revente sur le marché illicite estimée à plus de 855 millions d’euros⁹⁶⁸. Le cannabis, dont près de 70 tonnes ont été saisies en 2023, est la drogue la plus largement saisie, devant la cocaïne. **En termes de consommation, le marché français du cannabis est l’un des plus importants en Europe** : sur les 22 millions d’usagers (ayant consommé au moins une fois ce produit dans l’année) estimés à l’échelle de l’Union européenne, la France en compterait 5 millions, dont 1,3 million de consommateurs réguliers (plus

961. Sénat, « [Chapitre 1^{er} : La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées](#) », *Rapport d’information sur l’activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l’année 2021-2022*, n° 547, février 2022.

962. Europol, *Report on Decoding the EU-s most threatening criminal networks*, 2024.

963. Peter R. de Vries, journaliste d’investigation, a été abattu, en pleine rue le 6 juillet 2021 à Amsterdam ; il était la cible de « Mocro Maffia », une organisation criminelle qui a prospéré au Pays-Bas et en Belgique grâce au trafic de cocaïne.

964. [Pays-Bas : le premier ministre ciblé par des gangs de trafiquants de drogue \(lefigaro.fr\)](#).

965. Sénat, « [Chapitre 1^{er} : La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées](#), op. cit.

966. J. Durain, E. Blanc, [Rapport fait au nom de la commission d’enquête sur le l’impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier](#), tome 1, n° 588, 7 mai 2024.

967. J. Boitel, « Trafic de drogue en France : 5 chiffres pour comprendre l’ampleur du phénomène », *Les Echos*, 14 mai 2024.

968. [La douane française présente ses résultats pour 2023](#), 13 mai 2024.

de dix fois par mois). La consommation de cocaïne arriverait en seconde position, avec 600 000 utilisateurs au moins une fois dans l'année⁹⁶⁹.

Ces phénomènes portent atteinte à l'exercice effectif de la souveraineté des États, à la fois en plaçant une partie de leur population sous le contrôle de réseaux criminels, en exerçant un contrôle de fait sur certaine partie de leur territoire, en menaçant la stabilité de leurs pouvoirs dirigeants, que ce soit par la corruption ou par la menace physique. L'attaque médiatisée de la télévision nationale par un réseau mafieux en Équateur, obligé de faire intervenir l'armée pour parvenir à en reprendre le contrôle, en a fourni une spectaculaire illustration.

2.1.2.4. La « souveraineté du numérique »

Compte tenu du poids économique des entreprises de la *Big Tech* (évoqué *supra*) et de la place centrale qu'elles occupent désormais, à travers les réseaux sociaux, comme espaces privilégiés d'expression publique, se pose depuis quelques années la question cruciale de la dépendance de la France et de l'Europe à ces entreprises, c'est-à-dire de la façon de **préserver notre « souveraineté numérique » face à la montée en puissance d'une forme de « souveraineté du numérique »** - une question qui a suscité de très nombreux travaux parlementaires⁹⁷⁰ et universitaires⁹⁷¹ au cours des dernières années.

La confrontation des États à cette « souveraineté du numérique », qui se manifeste de plusieurs manières, interroge leur capacité à maîtriser la donnée et contribue, à bas bruit, à changer notre perception du monde.

a) Le défi de la protection des données personnelles

L'hyper-concentration de l'économie du numérique entre les mains d'acteurs non-européens remet en cause la capacité des États à assurer le respect et la **maîtrise des données personnelles**, qui sont devenues le véritable « carburant » de ce secteur d'activité. Le paradoxe en la matière est de voir les individus, généralement soucieux de se protéger de l'interventionnisme de la puissance publique⁹⁷², livrer volontairement des informations personnelles « *au profit d'entités mal identifiées, non légitimes, et dont l'objectif n'est pas la promotion de l'intérêt général* »⁹⁷³.

969. Observatoire français des drogues et tendances addictives, Rapport 2022.

970. J.-L. Warsmann, P. Latombe (Assemblée nationale), *Mission d'information sur le thème [Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne](#)*, 2021 ; G. Longuet, *Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le devoir de souveraineté numérique*, n° 7, 2019 ; Sénat, *Nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'internet*, Rapport d'information n° 696, 2014.

971. P. Türk et C. Vallar (dir.), *La souveraineté numérique, le concept, les enjeux*, Mare & Martin, janvier 2018 ; A. Blandin-Obernesser, *Droits et souveraineté numérique en Europe*, Bruylant, 2016 ; P. Bellanger, *La souveraineté numérique en 201*, Stock ; B. Benhamou et L. Sorbier, « Souveraineté et réseaux numériques », *Politique étrangère*, mars 2006.

972. Cf. les débats autour de l'application StopCovid durant la crise sanitaire.

973. P. Türk, *La souveraineté numérique*, Les cahiers français, La Documentation française.

La protection des données personnelles est devenue une préoccupation majeure pour les autorités européennes et nationales, dans un contexte géopolitique complexe (voir encadré n° 10 ci-après). L'Union européenne s'est dotée d'un corpus juridique inédit par sa portée au niveau mondial, à travers notamment le règlement général de protection des données (RGPD – *cf. infra*)⁹⁷⁴ ; le juge européen en garantit l'effectivité et les autorités de protection des données des 27 évaluent la conformité des services numériques non-européens à ce cadre⁹⁷⁵, en portant notamment une attention particulière à la question des flux transfrontaliers de données entre les États-Unis et l'UE à la suite de **l'arrêt de la CJUE du 16 juillet 2020 dit « Schrems II »**⁹⁷⁶. La France s'est dotée en outre, sous l'impulsion de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), d'une doctrine du « Cloud au centre », visant à ce que les données sensibles (qu'elles relèvent notamment des données personnelles des citoyens français, des données économiques relatives aux entreprises françaises, ou d'applications utilisées par les agents publics de l'État), soient traitées par des fournisseurs privés bénéficiant d'une qualification de sécurité délivrée par l'ANSSI (**la certification « SecNumCloud »**)⁹⁷⁷ et soient à l'abri des réglementations

974. Adopté en 2016, il définit des exigences strictes pour les entreprises et les organisations en matière de collecte, de stockage et de gestion des données à caractère personnel. Le RGPD a été complété en 2022 par le [règlement sur la gouvernance des données](#) et en 2023 par le [règlement sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données](#). Ces deux règlements imposent aux organisations (secteur public, fournisseurs de services d'intermédiation de données, et fournisseurs de cloud) de prendre toutes les mesures techniques, organisationnelles et juridiques adéquates afin d'empêcher l'accès des autorités publiques des pays tiers aux données à caractère non personnel détenues dans l'UE et le transfert de ces données, et ainsi établir un cadre minimal de règles applicables aux services de cloud.

975. Le Contrôleur européen de protection des données (CEPD), mis en place par le RGPD, a [estimé en mars 2024](#), au terme d'une [enquête initiée en février 2022](#), que l'utilisation de Microsoft Office 365 par la Commission et d'autres institutions européennes, n'était pas conforme avec plusieurs mesures de protection des données clés du RGPD, « dont celle régissant le cadre du transfert de données à caractère personnel en dehors de l'UE/Espace Économique Européen », et ordonné que soient suspendus en conséquence, à compter de décembre 2024, les flux de données vers Microsoft et ses filiales implantées à l'extérieur de l'UE/EEE.

En France, la CNIL a [demandé en avril 2020](#) au « Health Data Hub » de choisir un fournisseur européen (au lieu du fournisseur américain actuel) pour garantir que les données sont hébergées au sein de l'Union européenne. Elle a appelé en mai 2021 les établissements d'enseignement supérieur et de recherche à ne plus utiliser les outils collaboratifs proposés par des entreprises américaines et a [mis en demeure en mars 2022](#) Google Analytics de se mettre en conformité avec le RGPD.

En Allemagne, la Datenschutzkonferenz a estimé en novembre 2022 que Microsoft 365 n'offrait pas à ses utilisateurs des garanties suffisantes en matière de protection, d'utilisation et de transfert des données à caractère personnel. En Irlande, la Data Protection Commission a [annoncé la conclusion d'une enquête sur Meta](#), mettant en cause la conformité aux obligations du RGPD d'un ensemble de données personnelles de Facebook, et demandé à Meta de prendre des mesures correctives spécifiques.

976. [CJUE, Grande Chambre, 16 juillet 2020, Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd et Maximilian Schrems, C/311-18.](#)

977. ANSSI, [SecNumCloud, référentiel d'exigence](#), version 3.2 du 8 mars 2022.

extra-européennes non conformes au droit européen ou au droit national⁹⁷⁸. Ont également été introduites récemment, à l'occasion de la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique⁹⁷⁹, des mesures de nature à réduire la dépendance⁹⁸⁰ des entreprises à l'égard des fournisseurs de *cloud* (« informatique en nuage »)⁹⁸¹ américains.

S'il est vrai que les décisions prises par les autorités de protection des données commencent à produire des effets sur certains opérateurs américains, en raison de

978. [Circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État](#), complétée en 2023 par la [Circulaire de la Première ministre du 31 mai 2023](#) qui a défini les « données sensibles » comme « [l]es données qui relèvent de secrets protégés par la loi [...] (par exemple, les secrets liés aux délibérations du Gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif, à la défense nationale, à conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, aux procédures engagées devant les juridictions ou encore le secret de la vie privée, le secret médical, le secret des affaires qui comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles); [l]es données nécessaires à l'accomplissement des missions essentielles de l'État, notamment la sauvegarde de la sécurité nationale, le maintien de l'ordre public et la protection de la santé et de la vie des personnes ». La circulaire prévoit des dérogations, notamment pour les projets déjà engagés (exemple de la migration du *Health Data Hub*, toujours hébergé par Microsoft, prévue en 2025 ; le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion bénéficie également d'une dérogation pour utiliser Microsoft teams et Microsoft 365 – cf. à ce titre la [question écrite](#) du député Latombe du 28 mars 2023).

979. [Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique](#). La loi s'inspire notamment des recommandations de deux rapports parlementaires sur [l'industrie pornographique](#) et sur la [souveraineté numérique](#). Elle résulte également des règlements européens sur les services numériques (DSA) et sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* - DMA). Elle a été modifiée par le Parlement, qui a tenu compte, lors de la commission mixte paritaire, des deux avis circonstanciés adressés par la Commission européenne au [gouvernement](#) demandant que le texte soit mis en conformité avec le droit européen.

980. La loi comporte plusieurs mesures : encadrement des frais de transfert de données et de migration, plafonnement à un an des crédits *cloud* (avoirs commerciaux), obligation pour les services du *cloud* d'être interopérables... L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sera chargée de cette réglementation.

981. L'« informatique en nuage » ou « *cloud computing* » désigne le « mode de traitement des données d'un client, dont l'exploitation s'effectue par l'Internet, sous la forme de services fournis par un prestataire. L'informatique en nuage est une forme particulière de gérance de l'informatique, dans laquelle l'emplacement et le fonctionnement du nuage ne sont pas portés à la connaissance des clients ». (cf. *Vocabulaire de l'informatique et de l'Internet*, JO n° 0129, 6 juin 2010, p. 10453).

la taille du marché européen⁹⁸² et qu'il existe une offre européenne conforme aux exigences de certification n'appelant qu'à être confortée⁹⁸³, il reste que **les États européens sont aujourd'hui très largement dépendants des géants américains d'un point de vue technique, limitant de fait leur « souveraineté numérique »**. L'espoir de voir se consolider une industrie européenne en capacité de concurrencer les *Big Techs* semble aujourd'hui hors de portée⁹⁸⁴. En outre, et même si l'on peut comprendre le souci des administrations de s'appuyer sur des prestations intégrées, on ne peut que regretter que les choix opérés par certaines d'entre elles n'offrent pas davantage de chances aux offres souveraines intra-européennes, contrairement à ce qui se pratique outre-Atlantique par exemple, et plus encore en Chine, où le soutien de la commande publique à l'industrie du numérique ne se dément pas. Enfin, on ne peut que constater que les initiatives prises au niveau européen pour rehausser les exigences de certification relatives à la mise en place de « clouds de confiance » sont soumises à des pressions exercées par les États-Unis.

982. Microsoft a [annoncé en décembre 2022](#) le début d'un déploiement progressif de sa solution « *EU Data Boundary* » afin de « *réduire considérablement* » les flux de données en dehors de l'Europe. Avant cela, l'entreprise avait introduit, en 2020, les mesures « [Defending Your Data](#) », lui permettant de contester toute demande gouvernementale relative aux données personnelles de ses clients. À titre d'illustration, l'entreprise a reçu, [au cours du premier semestre 2022](#), 5 560 demandes légales d'accès aux données de consommateurs de la part des forces de l'ordre aux États-Unis, dont 96 visaient des données hébergées en dehors des États-Unis. De même, partant du constat que « *dans de nombreux endroits du monde, comme en Europe, les législations en matière de souveraineté numérique évoluent rapidement* », Amazon Web Services (AWS) a lancé en octobre 2023 un projet dit « [AWS European Sovereign Cloud](#) », dont l'objectif est de mettre en place un « *cloud souverain européen* », « *séparé et indépendant* » des autres régions, reposant sur une infrastructure « *située entièrement dans l'UE* » et où « *seuls les résidents de l'UE situés dans l'UE auront le contrôle des opérations* ». L'entreprise indique également vouloir continuer à « *contester les demandes de données des clients émanant d'organismes juridiques et gouvernementaux* » tout en offrant « *la transparence et la flexibilité commerciale nécessaires pour répondre à l'évolution des lois sur la protection de la vie privée et la souveraineté* ». Avant cela, l'entreprise [avait mis à jour en 2020](#) sa politique afin de garantir à ses clients européens qu'en cas de demande d'accès en vertu du CLOUD Act, AWS s'engage à contester la demande devant les tribunaux (voir [l'addendum supplémentaire au RGPD d'AWS](#)). Cette annonce est toutefois limitée au CLOUD Act et ne s'applique pas au FISA ou à l'*Executive Order* 12333. À titre d'illustration, l'entreprise a reçu, entre [janvier et juin 2023](#) près de 28 000 demandes dans le monde entier, dont plus de 1 320 demandes pour AWS ; et entre [juillet et décembre 2023](#), près de 26 600 demandes dans le monde entier, dont plus de 1 450 pour AWS.

983. En France, plusieurs entreprises proposent des services certifiés SecNumCloud (Outscale, filiale de Dassault Systems, première entité à avoir été labellisée SecNumCloud ; OVH Cloud, labellisée en janvier 2024, ...). En outre, se développent des offres de « cloud de confiance », opérées sur la base de technologies des GAFAM : Bleu (créée par Capgemini et Orange) a indiqué en [janvier 2024 se donner pour objectif d'obtenir la certification SecNumCloud en 2025](#), en s'appuyant sur la technologie Microsoft ; née d'un partenariat entre Thales et Google Cloud Platform et désormais entièrement contrôlée par Thalès, S3NS s'est donné pour objectif de proposer une offre de « cloud de confiance », basée sur les services de Google Cloud Platform, à partir de la fin 2024.

984. Ceci est d'autant plus vrai que les capacités d'investissement en Europe sont nettement inférieures à celles que peuvent mobiliser les industriels américains. À titre d'illustration, alors que 2 milliards d'euros ont été mobilisés l'année dernière pour investir dans l'intelligence artificielle en Europe, les États-Unis en ont mobilisé dix fois plus (cf. M.-L. Denis, *Intervention lors de la conférence « Souveraineté et globalisation »*, organisée au Conseil d'État, 24 avril 2024).

Encadré n° 10

La maîtrise des données, nouvelle arme géopolitique

Dans un monde interconnecté et numérisé, les données sont devenues une ressource stratégique essentielle, conférant, à ceux qui en ont l'accès et le contrôle, des pouvoirs redoutables. La maîtrise des données constitue à ce titre une nouvelle arme géopolitique, au cœur des rivalités entre puissances, des luttes d'influence et des préoccupations sécuritaires : elle touche à la capacité des États à exercer effectivement leur souveraineté dans le domaine du numérique mais, compte tenu du rôle transversal de cet outil, elle obère potentiellement leur capacité dans tous les domaines dans lesquels l'action publique passe par le numérique et l'usage de la donnée.

L'accès aux données : manifestation de la domination américaine

Au-delà de sa dimension économique⁹⁸⁵, la maîtrise des données soulève un enjeu de sécurité, dévoilé en 2013 par l'affaire Snowden qui a révélé l'existence d'un programme de surveillance de masse, opéré par l'Agence nationale de sécurité américaine (NSA), sur le fondement du *Patriot Act* (2001) et du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) de 1978 (amendé en 2008). Ces deux lois permettaient en effet aux services de renseignement américains « d'aspirer », sous couvert de lutte contre le terrorisme, les données hébergées par des sociétés de droit américain, quels que soient le lieu de résidence et la nationalité de leurs détenteurs. Face à l'émoi international suscité par cette affaire, la substitution, en 2015, du *Freedom Act* au *Patriot Act* a permis de limiter les prérogatives de la NSA⁹⁸⁶. En revanche, a subsisté la « **section 702** » du FISA, permettant l'accès aux données de citoyens non-américains stockées sur des serveurs situés aux États-Unis.

En 2018, l'adoption du CLOUD Act (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*) a élargi la portée extraterritoriale de la législation américaine, en permettant aux forces de l'ordre d'exiger des fournisseurs de *cloud*, sur mandat d'un juge, de leur fournir les données hébergées sur leurs serveurs situés à l'étranger, afin d'assurer la protection de la sécurité publique américaine. **Profitant de la domination des géants américains sur le marchés des données, les États-Unis se sont ainsi octroyés un « levier d'empiétement sur la souveraineté des autres États »**⁹⁸⁷.

985. Souvent qualifiées d'« *or noir du XXI^e siècle* » (M. Fontaine, S. Juillet et D. Froger, « La donnée numérique : l'or noir du XXI^e siècle ? », *Les Petites Affiches*, n° 179, 2017), les données numériques sont devenues un véritable moteur de l'économie. C'est en effet à partir de l'ouverture des données (*open data*) et de leur valorisation que prospère une économie de la donnée pouvant favoriser le développement des connaissances, faciliter le partage de savoirs, stimuler l'innovation ou encore améliorer la performance des stratégies et services. C'est aussi sur la base de l'exploitation massive de données disponibles que l'intelligence artificielle parvient à se développer. C'est enfin de leur commercialisation que les plateformes du numérique tirent une grande partie de leurs revenus.

986. Les données conservées par les opérateurs téléphoniques restent accessibles aux services de renseignement mais elles doivent désormais faire l'objet d'une demande au cas par cas.

987. S. Guillou, « Chapitre 6. Souveraineté numérique, le nouveau défi », *La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation*, Dunod, 2023, pp. 201-231.

Une « guerre des données transatlantique »⁹⁸⁸

Faisant suite aux révélations d'Edward Snowden, l'arrêt de la CJUE du 6 octobre 2015 (dit « *Schrems I* » du nom du requérant autrichien ayant saisi la Cour) a conduit à revoir et renforcer significativement le cadre applicable à la protection des données personnelles à l'échelle de l'Union européenne. La Cour a effectivement jugé que, dans le cadre de l'accord transatlantique signé en 2000, intitulé « *Safe Harbor* », qui permettait aux entreprises américaines de transférer les données de leurs clients européens, sous réserve du respect de la législation de l'Espace économique européen, et notamment de la directive du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes⁹⁸⁹, les États-Unis n'assuraient pas un niveau de protection adéquat aux données personnelles transférées⁹⁹⁰.

Il s'en est suivi un nouvel accord, intitulé « *Privacy Shield* », conclu en février 2016 entre la Commission européenne et l'administration américaine, qui a toutefois connu le même sort : la Cour de justice l'a invalidé, sur le fondement cette fois de la méconnaissance du RGPD, à l'occasion de sa décision du 16 juillet 2020 dite « *Schrems II* » précitée.

[En mars 2022](#)⁹⁹¹, le président des États-Unis et la présidente de la Commission européenne ont annoncé un **nouveau « cadre transatlantique de protection des données personnelles » (le *Data Privacy Framework*)** permettant de répondre aux préoccupations exprimées par la CJUE dans l'arrêt *Schrems II*. Cette annonce a été suivie, en octobre 2022, de l'adoption d'un [décret présidentiel](#) afin de mettre en œuvre certains engagements pris par les États-Unis et, en juillet 2023, la Commission européenne a publié la nouvelle [décision d'adéquation](#). La décision d'exécution relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE-États-Unis a été officiellement publiée au [Journal officiel de l'UE le 20 septembre 2023](#). Reste désormais à savoir quelle sera la pérennité du *Data Privacy Framework*, qui reprend à son compte, comme ses prédécesseurs, les prescriptions de la Section 702 du FISA et dont les détracteurs restent mobilisés.

988. H. Farrell, A. Newman, "The Transatlantic Data War: Europe Fights Back against the NSA", *Foreign Affairs*, février 2016.

989. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

990. [CJUE, Grande Chambre, 6 octobre 2015, Maximilian Schrems c/ Data Protection Commissioner, C-362/14](#).

991. Annoncé le même jour que l'accord relatif à la fourniture de gaz naturel par les États-Unis à l'UE dans le contexte de la guerre en Ukraine, ce nouvel accord transatlantique a pu donner l'impression à certains acteurs d'un « *deal « gaz contre data »*, ce qui a d'ailleurs conduit le député français P. Latombe à introduire, [en septembre 2023](#), une demande en référé auprès du Tribunal de l'UE, afin d'obtenir l'annulation de la décision d'adéquation prise par la Commission européenne ; sa demande a été [rejetée en octobre 2023](#).

Ces épisodes sont illustratifs, dans le même temps, de **l'effectivité du droit européen de la protection des données** et du rôle de bouclier qu'il exerce, en quelque sorte, contre l'extraterritorialité du droit américain. Il faut néanmoins noter qu'ils ont pu avoir des répercussions dommageables sur la coopération en matière de sécurité.

Une géopolitique des serveurs et data centers

La maîtrise des données passe aussi par le développement et le maintien d'infrastructures d'hébergement et de stockage qui soient autonomes des acteurs américains. C'est en effet la voie empruntée par plusieurs États à partir de la fin des années 2000, en réponse à la domination des géants américains sur le marché des données⁹⁹².

Dans la même logique, l'Union européenne endosse le projet « Gaïa-X », initié en 2020 par des entreprises franco-allemandes et consistant à créer une forme de « méta-cloud » souverain « dans lequel les données pourront être partagées et stockées sous le contrôle de leurs propriétaires et utilisateurs »⁹⁹³. Le projet réunit aujourd'hui plusieurs centaines d'entreprises.

En dépit de ces initiatives, les fournisseurs américains de *cloud computing* continuent de dominer le marché avec trois plateformes en tête, à savoir Microsoft Azure, Amazon Web Services et Google Cloud Platform⁹⁹⁴.

Conservation des données et certification des fournisseurs d'offre de cloud

La dimension stratégique des données étant pleinement identifiée, les États peuvent également être tentés d'imposer la conservation des données de leurs ressortissants sur leur territoire. La Chine⁹⁹⁵ comme la Russie⁹⁹⁶ ont pris des dispositions en sens.

La France a développé, pour sa part, en 2016, à l'initiative de l'ANSSI, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, un dispositif de certification des « cloud de confiance », sur la base du référentiel « SecNumCloud » (dont la dernière version 3.2 date de 2022), afin d'assurer un niveau de protection forte aux « données sensibles » et de se prémunir contre les risques de cybersécurité.

992. A. Cattaruzza, *Géopolitique des données numériques. Pouvoir et conflits à l'heure du Big Data*. Le Cavalier Bleu, 2019. À titre d'illustration, la France a initié en 2011, sur la base d'un partenariat public-privé, le développement d'un « cloud souverain » français (intitulé « Andromède »), qui a toutefois échoué face à la concurrence américaine et faute d'avoir pris en compte les offres françaises déjà présentes (tels Gandi, Ikoula et surtout OVH).

993. Bercynumérique, [Gaïax, l'Europe de la tech est en marche](#), septembre 2022. L'objectif de ce projet est de créer des espaces de données interopérables.

994. UNCTAD, *World Digital Report*, 2021.

995. R. Creemers, « Comment la Chine projette de devenir une cyber-puissance », *Hérodote*, vol. 177-178, n° 2-3, 2020, pp. 297-311.

996. F. Douzet et al, « Les nouveaux territoires stratégiques du cyberspace : le cas de la Russie », *Stratégie*, vol. 117, n° 4, 2017, pp. 169-186 ; K. Limonier, « Vers un « Runet souverain » ? Perspectives et limites de la stratégie russe de contrôle de l'Internet », *ÉchoGéo*, 19 août 2021.

La question de la maîtrise des données sensibles trouve particulièrement à s'illustrer dans le cadre du « *Health Data Hub* » (plateforme des données de santé françaises destinée à nourrir les travaux de recherche en santé, créée en novembre 2019). Le gouvernement a fait le choix en avril 2020 de confier à Microsoft Azure l'hébergement de ces données pour des raisons d'efficacité et de rapidité. Saisi en référé, le Conseil d'État a, dans la logique de l'arrêt *Schrems II* précité de la CJUE, ordonné au *Health Data Hub* de conclure, dans un délai de quinze jours, un nouvel avenant avec Microsoft précisant que la loi applicable est celle de l'Union (ou de l'Irlande où la société a son siège) et que les garanties s'appliquent à l'ensemble des services fournis par Microsoft au *Health Data Hub*⁹⁹⁷. Trois ans plus tard, les auteurs du rapport remis récemment au Gouvernement sur les données de santé lui ont préconisé de « *programmer l'arrêt de l'hébergement sur Azure de la plateforme du [Health Data Hub] et (le lancement des) travaux pour l'hébergement du HDH sur un cloud qualifié SecNumCloud, à horizon de 24 mois* »⁹⁹⁸.

À l'échelle européenne, l'Agence européenne pour la cyber sécurité (ENISA) a pris l'initiative de développer une **certification européenne (*European Cybersecurity Certification Scheme for Cloud Services – EUCS*)** pour labelliser les « cloud de confiance » afin d'homogénéiser et de remplacer les référentiels mis en place dans les différents pays de l'Union (SecNumCloud en France, ENS en Espagne, C5 en Allemagne, etc.). Les débats sont animés au sein des États, entre la France dont le label « *est l'un des plus exigeants en Europe, bien plus que C5 et ENS* »⁹⁹⁹ et d'autres de ses partenaires. « *La vision qui prévaut dans certains pays, dont les Pays-Bas, est qu'il existe un risque d'avoir des conséquences économiques négatives sur le marché, si la certification européenne introduit un « critère d'immunité » (aux lois extraterritoriales), qui impliquerait une forte dimension de souveraineté pour les opérateurs. À leurs yeux, le sujet devient donc hautement politique. À l'inverse, d'autres pays, et en particulier la France, forte de son expérience avec SecNumCloud et menée par l'expertise de l'Anssi, estiment qu'un tel critère est une garantie obligatoire face à des risques de sécurité avérés* »¹⁰⁰⁰ Ces négociations sont suivies de très près par les autorités et les entreprises américaines, qui n'hésitent pas à faire valoir leurs arguments auprès des États membres, de même que celle des associations de *start-up*,

997. [JRCE, 13 octobre 2020, Health Data Hub, n° 444937](#). Le juge des référés a indiqué que des précautions devront être prises dans l'attente d'une solution qui permettra d'éliminer tout risque d'accès aux données personnelles par les autorités américaines, comme [annoncé par le secrétaire d'État au numérique le jour même de l'audience au Conseil d'État](#) (choix potentiel d'un nouveau sous-traitant, recours à un accord de licence suggéré par la CNIL...).

998. J. Marchand-Arvier, S. Allasonnière, A. Hoang, A.-S. Jannot, sur le rapport d'E. Fauchier-Magnant et J. Fradel, *Fédérer les acteurs de l'écosystème pour libérer l'utilisation secondaire des données de santé*, 5 décembre 2023, p. 82.

999. Le Monde de l'informatique, [SecNumCloud bientôt remplacé par l'EUCS ?](#), 8 septembre 2023 : « Par exemple, OCI, le cloud américain d'Oracle est certifié C5 et ENS alors qu'il ne sera probablement jamais certifié SecNumCloud ».

1000. <https://www.alliancy.fr/cloud-confiance-schema-certification-europeen-eucs>.

afin de réduire le niveau d'exigence réclamé pour obtenir la certification¹⁰⁰¹. Une solution de compromis pourrait être d'avoir un mécanisme à plusieurs niveaux : « *Un premier niveau avec des exigences proches de la norme ISO 27001, un deuxième niveau équivalent d'un C5 en Allemagne, un troisième niveau équivalent à SecNumCloud en intégrant aussi un « niveau 3 + » qui correspond aux fortes exigences de la version 3.2 de SecNumCloud. Avec tous ces niveaux, les entreprises devront toutefois porter une attention particulière à la lecture du niveau engagé, car le marketing, très puissant chez certains acteurs, ne manquera pas de spécifier « Cloud qualifié EUCS », mais avec en petits caractères le vrai niveau engagé* »¹⁰⁰². La **prorogation pour deux ans de la section 702 du FISA, actée mi-avril 2024 par le Congrès américain** a ravivé le débat : elle nourrit également la critique des opposants au nouveau système d'échange de données entre l'UE et les États-Unis.

b) L'influence préoccupante des réseaux sociaux sur le corps social

Au-delà des risques d'ingérences étrangères que peuvent véhiculer les outils numériques en tant que supports d'information et de médiation (*cf. infra*), les réseaux sociaux contribuent, en eux-mêmes, à modeler ou changer, du fait de leurs fonctionnalités (et notamment des algorithmes), les perceptions du corps social. En tendant à polariser, voire à radicaliser le débat public, l'influence qu'ils exercent sur le peuple souverain peut s'avérer, à certains égards, préoccupante.

■ Des fonctionnalités qui changent, à bas bruit, les perceptions du corps social

Ainsi que l'ont relevé de nombreuses personnes auditionnées, les réseaux sociaux sont construits de façon à surveiller, prédire et influencer les comportements de leurs utilisateurs. D'aucuns les qualifient même d'« *empire[s] de la manipulation des masses* »¹⁰⁰³.

1001. H. Brandela, [Projet européen de certification cloud \(EUCS\): l'utopie d'un cloud souverain](#), *Le Village de la justice*, 6 novembre 2023 : « Dans ce contexte, les lobbies font feu de tout bois. Groupe de pression de la tech américaine, la CCIA (Computer & Communications Industry Association) estime [...] que l'UE entend par ce futur certificat protéger son marché du cloud de la concurrence étrangère, principalement américaine. Évoquant la libre concurrence, il rappelle que le marché américain n'a pas de restrictions équivalentes basées sur la nationalité d'un fournisseur. Pour la CCIA, le texte contraindrait les fournisseurs extra-européens à s'associer à des acteurs de l'UE pour obtenir le précieux label. Une approche qui s'apparenterait au modèle chinois qui exige aux entreprises étrangères de créer des coentreprises avec des sociétés locales pour accéder à son marché. En France, ce type de coentreprise existe à l'image de S3NS, alliance entre Google Cloud et Thales [...] Réunies au sein d'[Allied for Startups](#) (AFS), des associations nationales de startups, pour la plupart européennes, craignent de ne plus avoir accès aux « produits les plus innovants sur le marché mondial », dont elles dépendent pour se développer et leur permettre d'être à l'avant-garde de la transformation numérique et de la révolution de l'IA. « Un choix basé sur la qualité du produit et non la nationalité du fournisseur. » Dans [une lettre rendue publique par Bloomberg](#), une vingtaine d'entreprises européennes, principalement françaises - Orange, Deutsche Telekom, Airbus, EDF, OVHcloud ou Docaposte... - soutiennent en revanche ce projet de texte qui rendrait plus difficile l'obtention par les providers américains et notamment les hyperscalers (AWS, Google Cloud, Microsoft Azure) du plus haut niveau de certification. ».

1002. Le Monde de l'informatique, *op. cit.*

1003. D. Colon, *Les Maîtres de la manipulation. Un siècle de persuasion de masse*, Tallandier, 2021.

Comme l'a montré l'étude annuelle sur les réseaux sociaux de 2022, plusieurs de leurs fonctionnalités participent de cette entreprise. C'est le cas notamment des algorithmes, qui ont pour effet de modifier les fils d'actualité en fonction des réactions des utilisateurs¹⁰⁰⁴ ou de ne proposer aux internautes que des contenus correspondant à leurs goûts de sorte que se forment « des bulles de filtre » qui ont tendance à **enfermer les utilisateurs dans des schémas de pensée ou à amplifier certains phénomènes**¹⁰⁰⁵. La polarisation sur les réseaux sociaux vient en outre de ce que les mécanismes de filtre se conjuguent à des biais de confirmation, très analysés en sociologie, selon lesquels l'être humain est attiré par des messages qui confirment sa vision des choses et se renforcent à mesure que lui sont transmis des messages auxquels il adhère. Ainsi, se joue une forme de « **guerre cognitive** » dans le fonctionnement des réseaux, qui **transforment la perception que chacun a du monde, et la rétrécissent** en somme.

■ ***Vers une polarisation, voire une radicalisation du débat public***

Prise à l'échelle collective, l'influence des réseaux sur le débat public et l'expression de la souveraineté nationale semble tout aussi préoccupante.

S'il est vrai qu'ils peuvent permettre à des citoyens de s'exprimer et à des forces minoritaires ou peu organisées d'émerger, les réseaux sociaux ont aussi tendance à **favoriser la radicalisation des idées** en enfermant leurs utilisateurs les plus actifs dans leurs certitudes et en limitant les possibilités de confrontation à des idées différentes.

Certains utilisateurs pratiquent aussi *l'astroturfing*, qui consiste à mobiliser d'autres internautes pour créer des mouvements d'indignation entièrement fabriqués visant à simuler un mouvement spontané, à modifier des résultats de sondage en ligne, à tromper les algorithmes de recommandation ou encore à harceler une personne. Les analyses de chercheurs démontrent que les relais de fausses informations ou de contenus radicaux proviennent souvent des mêmes comptes et participent de la montée des extrêmes. Sous l'effet du paramétrage des algorithmes, les réseaux sociaux sont ainsi devenus les meilleurs instruments de l'apologie de la violence¹⁰⁰⁶.

S'agissant **des fausses informations**, la difficulté est la même. La « **virilité** » des propos accentue leur portée et leur effet délétère. Ainsi sur Twitter, 6 % des comptes sont des *bots* qui sont responsables de 33 % des tweets relayant de fausses informations. Si ces dernières concernent moins de 0,1 % des contenus, elles proviennent presque toujours des mêmes comptes (72 % des fausses informations sont relayées par deux communautés politiques)¹⁰⁰⁷. Les discours de haine et les fausses informations ne sont évidemment pas apparus au XXI^e siècle mais Internet et les réseaux sociaux leur ont conféré un porte-voix inédit démultipliant leurs effets.

1004. D. Chavalarias, *Toxic Data*, Flammarion, 2022.

1005. D. Chavalarias, *op. cit.*, p.88 : L'algorithme de Twitter a été accusé d'amplifier les discours conservateurs.

1006. C. Shao et al., "The spread of low-credibility content by social bots", *Nature Communications*, vol. 9, 2018.

1007. F. Tarissan, *Au cœur des réseaux. Des sciences aux citoyens*, Le Pommier, 2019.

2.1.2.5. La multiplication des ingérences

Alors que les stratégies d'influence font partie de la palette des relations ordinaires qu'entretiennent les États entre eux, la dernière décennie a vu se développer des pratiques plus hostiles, émanant en particulier de pays autoritaires et **visant à nuire aux intérêts des États ciblés**. Ces ingérences qui se distinguent des stratégies d'influence par leur caractère non admissible¹⁰⁰⁸, souvent surnois ou occulte¹⁰⁰⁹, empruntent à plusieurs registres : cyberattaques, manipulations de l'information, atteintes au patrimoine scientifique et technique, recherche de complaisance, voire d'allégeance d'une partie des élites à des États étrangers. Face à l'augmentation de ces menaces, la France et l'Union européenne se sont munies ces dernières années d'outils de lutte contre les ingérences étrangères.

a) Le développement des cyberattaques

Compte tenu de l'importance prise par le numérique dans l'activité des acteurs publics et privés, on a vu se développer ces dernières années des cyberattaques, visant à **corrompre le fonctionnement des systèmes d'information**. Majoritairement causées par des « *attaquants réputés liés à la Chine, à la Russie et à l'écosystème cybercriminel* »¹⁰¹⁰, elles poursuivent pour l'essentiel trois finalités : l'espionnage stratégique et industriel, les menaces à but lucratif et / ou la poursuite de desseins politiques.

L'**espionnage informatique** est la menace qui a le plus mobilisé les équipes de l'ANSSI en 2023. Au-delà des organisations publiques qui en sont généralement victimes, ces attaques ont tout particulièrement ciblé les « *entités travaillant dans des domaines stratégiques – groupes de réflexion, instituts de recherche et base industrielle et technologique de défense (BITD) – ou [...] assurant la transmission de données sensibles, comme les entreprises de télécommunications et de fourniture de services numériques (ESN)* ».

Viennent ensuite les **attaques à des fins d'extorsion, elles aussi en hausse ces dernières années**¹⁰¹¹, qui sont menées par le biais de « **rançongiciels** » (« *ransomware* » en anglais), c'est-à-dire de programmes visant à crypter les données puis à demander à leur propriétaire une somme d'argent en échange de la clé pour les décrypter, ou d'« **hameçonnage** » (« *phishing* » en anglais), c'est-à-dire d'opérations

1008. J.-P. Tanguy et C. Le Grip, *Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères*, Assemblée nationale, 1^{er} juin 2023, p. 88-89, citant P. Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et stratégies d'influence » de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire : « ce que l'on ne saurait admettre relève [généralement] du domaine de l'ingérence ».

1009. *Ibid*, citant N. Lerner, alors directeur général de la sécurité intérieure : L'ingérence peut être appréhendée comme « une politique d'influence masquée [consistant], pour un État, mener des actions visant à rendre la politique d'un autre pays structurellement favorable à la sienne, sans que l'on sache d'où parlent les personnes et les organisations auxquelles il a recours ».

1010. ANSSI, [Panorama de la cybermenace 2023](#), février 2024, p. 4. Les citations suivantes sont tirées du même document.

1011. Le parquet de Paris, qui dispose d'une compétence nationale en la matière, a vu significativement augmenter les dossiers judiciaires ouverts à la suite d'attaques par rançongiciels. Il dénombrait 65 enquêtes ouvertes pour ce motif en 2019, 409 en 2020, 603 en 2021, 612 en 2022.

d'infiltration permettant d'usurper une identité pour obtenir des renseignements personnels et des identifiants bancaires. Ces attaques impactent des entreprises (en particulier des PME et ETI¹⁰¹², qui ont constitué plus d'un tiers des cibles de rançongiciels en 2023, mais aussi de grandes entreprises impliquées dans des secteurs stratégiques comme l'énergie et les transports, représentant 10 % des attaques) ; elles affectent également de plus en plus de collectivités publiques (notamment les collectivités territoriales¹⁰¹³ qui représentent 24 % des cibles et les établissements de santé, 10 %) ainsi que des associations (9 % des attaques). Si ces attaques sont bien souvent le fait de réseaux criminels – « *l'écosystème cybercriminel continu[ant du reste] de se diversifier, à la faveur de la fuite en source ouverte de codes source de rançongiciels et de la démocratisation d'outils accessibles à des acteurs aux compétences techniques limitées* », l'ANSSI relève toutefois que « *les intentions lucratives des attaquants ne [sont] pas [toujours] clairement identifiées, [...] laiss[ant] penser [dès lors] que des modes opératoires cybercriminels pourraient être instrumentalisés par des acteurs étatiques pour conduire des opérations d'espionnage ou de déstabilisation* ». **L'agence européenne pour la cybersécurité** (European Union Agency for Cybersecurity – ENISA) relève d'ailleurs une augmentation significative des attaques par rançongiciels depuis le début de la guerre en Ukraine, et notamment depuis le printemps 2023¹⁰¹⁴. En France, ces attaques ont notamment connu ces derniers mois un essor particulier dans le secteur hospitalier qui y est assez mal préparé¹⁰¹⁵. Des établissements de recherche tels que le CNRS ou l'INRAE y ont été exposés également.

Enfin, en lien avec le durcissement du contexte géopolitique, **les cyberattaques conduites à des fins de déstabilisation politique ont connu un regain d'activité depuis 2022**. Ces menaces prennent la plupart du temps la forme d'attaques par « **déni de service** » (« *Distributed Denial of Service* » - DDoS) qui consistent à saturer un serveur de requêtes pour le faire tomber, de défigurations de site Internet, de divulgations de données et de sabotage. D'après l'ANSSI, les « *opérations les plus visibles restent les attaques par déni de service, conduites notamment par des [hackers] pro-russes très réactifs à l'actualité* », à l'instar de l'attaque massive menée le 11 mars 2024 sur

1012. Les attaques portant sur les PME sont prises très au sérieux par l'ANSSI. En effet, « *une PME qui fait faillite pour une attaque cyber est un fait divers, 1000 PME qui font faillite en même temps c'est une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation*. ».

1013. ANSSI, [Synthèse des menaces ciblant les collectivités territoriales](#), octobre 2023.

1014. ENISA, [Threat Landscape 2023, July 2022 to June 2023](#), octobre 2023, p. 12-13. Les attaques par rançongiciels qui représentent 34 % des cyberattaques en Europe, impactent tous les secteurs d'activité, et notamment l'industrie (14 %), la santé (13 %) et les administrations publiques (13 %).

1015. ANSSI, [Rapport de l'ENISA sur les cybermenaces dans le secteur de la santé](#), juillet 2023 : « *Le rapport [de l'ENISA] a été réalisé sur la base de 215 incidents ayant eu lieu entre janvier 2021 et mars 2023 sur le territoire européen dans diverses structures rattachées au secteur de la santé : hôpitaux, laboratoires, mutuelles de santé, organismes publics de santé ou encore industries pharmaceutiques. L'analyse des incidents permet de constater que 42 % d'entre eux touchent directement des hôpitaux et 54 % des attaques concernent des rançongiciels, la seconde menace se rapportant aux fuites de données. La France est par ailleurs le pays européen le plus touché par ces attaques. L'ENISA a par ailleurs signalé un risque d'extorsion impactant des patients ayant vu leurs données publiées sur des portails de rançongiciels. Cette conséquence directe sur les personnes doit encore être prise en compte dans la gestion des risques cyber par les établissements de santé. En matière de cybersécurité, une marge de progression importante existe encore. En effet, seuls 27 % des organisations du secteur de la santé disposent d'un programme de protection contre les rançongiciels.* ».

les sites de plusieurs ministères¹⁰¹⁶. Enfin, l'ANSSI souligne **l'exposition particulière de certains réseaux critiques à ces cybermenaces**, notamment dans les secteurs de l'énergie¹⁰¹⁷, des transports¹⁰¹⁸, de la logistique et des télécommunications. Elle marque également une certaine vigilance à l'égard de l'utilisation des outils numériques dans le champ démocratique, qu'il lui paraît utile de réserver à ce stade au vote des Français de l'étranger pour les élections législatives et consulaires – une prudence au demeurant partagée par le Conseil constitutionnel¹⁰¹⁹.

La France a pris depuis longtemps la mesure de la lutte contre les cyberattaques – le décret créant l'ANSSI date de 2009¹⁰²⁰ et fait le choix d'une organisation spécifiquement dédiée à ce sujet¹⁰²¹ ; elle s'est fortement investie dans les années 2014-2015 pour **porter la discussion au niveau européen**. La directive du 6 juillet 2016 sur la sécurité des réseaux et de l'information (dite « **directive NIS** », de son nom anglais *Network and Information System Security*), transposée en droit national en 2018, étend la logique des règles applicables depuis 2013 aux opérateurs d'importance vitale¹⁰²² à des opérateurs de services essentiels (OSE)¹⁰²³ et des fournisseurs de service numérique (places de marché en ligne, moteurs de recherche en ligne, fournisseurs de service d'informatique en nuage). S'appuyant sur les acquis de la directive NIS 1, la directive NIS 2 adoptée en décembre 2022¹⁰²⁴ élargit significativement le champs des opérateurs ciblés (qui devrait passer en France de 500 à 15 000) et introduit

1016. Numerama, [Une cyberattaque de hackers pro-russes perturbe le réseau de ministères français](#), 11 mars 2024.

1017. A. Klimburg, F. Beato, M. Kolaczowski. "Why the energy sector's latest cyberattack in Europe matters." *World Economic Forum*, 4 February 2022 ; Canadian Center for Cyber Security, [The Cyber Threat to Canada's Oil and Gas Sector](#), 2023.

1018. Le [29 octobre 2022](#), le Danemark a subi par exemple une interruption de son réseau ferroviaire sous l'effet d'une cyberattaque de très grande ampleur.

1019. Conseil constitutionnel, [Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022](#), 29 septembre 2023 dans lesquelles il relève la nécessité de « *sécuriser davantage les opérations de vote par voie électronique et de veiller à informer les électeurs en cas de dysfonctionnement de cette modalité de vote qui peut présenter un intérêt pratique particulier pour les électeurs situés hors de France.* »

1020. Pris dans le contexte de la cyberattaque ayant affecté l'Estonie en 2007, le [décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009](#) portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », lui confie la sécurité des systèmes d'informations de l'État, ainsi qu'une mission de conseil et de soutien aux administrations et aux opérateurs d'importance vitale (OIV).

1021. L'ANSSI s'appuie aujourd'hui sur plus de 600 agents.

1022. En vertu de l'article 22 de loi de programmation militaire du 19 décembre 2013, l'ANSSI peut imposer aux OIV des mesures de sécurité et des contrôles de leurs systèmes d'information les plus critiques. Les OIV ont également obligation de signaler les incidents cyber dont ils sont l'objet.

1023. Dont la liste est définie par le [décret n° 2018-384 du 23 mai 2018](#) relatif à la sécurité des réseaux et systèmes d'information des opérateurs de services essentiels (OSE) et des fournisseurs de service numérique. Relèvent de la catégorie des « OSE » les entreprises de fourniture d'énergie, les gestionnaires de réseaux et d'infrastructures stratégiques dans le champ de l'énergie, des transports et de la logistique, les établissements de crédit et infrastructures de marchés financiers, les assurances, les organismes sociaux, les opérateurs de paiement, les prestataires de soins de santé, les grossistes répartiteurs de médicaments, les fournisseurs et distributeurs d'eau potable, les entreprises de collecte et de traitement des eaux usées, les fournisseurs de noms de domaine, les entreprises de restauration collective destinée aux secteurs de la santé, de l'enfance et de la détention pénitentiaire, etc. Une première liste de 122 entités a été désignée « opérateurs de services essentiels » fin 2018.

1024. [Directive \(UE\) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022](#) concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union.

une logique de proportionnalité des mesures de sécurité à prendre au regard des risques auxquels ils sont exposés. Fondée sur une logique de seuils d'activité, la directive introduit également des mécanismes de sanctions administratives vis-à-vis des entités récalcitrantes (pouvant atteindre jusqu'à 2 % de leur chiffre d'affaires). Au-delà de ces actions déployées vis-à-vis d'opérateurs stratégiques, le **règlement sur la cyber-résilience** (*Cyber Resilience Act*), en cours d'adoption, qui imposera à tous les fabricants et détaillants de produits connectés (depuis les télévisions jusqu'aux appareils ménagers en passant par les « moniteurs pour bébé ») des exigences de cyber-sécurité (identifiées par un marquage CE), devrait contribuer également à faire rentrer ces préoccupations de cyber-sécurité dans le quotidien des Européens. Il en est de même du projet de règlement sur la cyber-solidarité (*Cyber Solidarity Act*) qui vise à renforcer la coopération à l'échelle de l'UE en matière de préparation et de réaction aux cyberattaques de grande ampleur.

Si l'on peut saluer la prise de conscience des autorités nationales et européennes pour lutter contre les cyber-menaces qui sont en augmentation constante, cette stratégie de lutte est néanmoins susceptible de se heurter à un problème de ressources humaines, les formations en cyber-sécurité peinant encore à trouver leur public¹⁰²⁵. Des travaux ont été engagés à cette fin entre l'ANSSI et le ministère de l'éducation nationale afin non seulement de sensibiliser les élèves du secondaire à la sécurité des pratiques mais également de leur parler des métiers de la cybersécurité dans l'espoir de faire naître des vocations, notamment auprès des filles.

b) Les manipulations de l'information

Pratiquées de longue date par certains pays¹⁰²⁶, les pratiques de désinformation connaissent un véritable regain depuis quelques années. Cherchant à exploiter les capacités de diffusion inédites générées par les réseaux sociaux ainsi que la crise de confiance que traversent les démocraties occidentales (*cf. infra*), elles constituent une **nouvelle forme de guerre consistant à déstabiliser de l'intérieur le corps social ou les « forces morales » d'un pays** (pour reprendre les termes employés par le ministère des armées) ; il s'agit concrètement d' « *altérer les perceptions collectives*, *d'éroder la confiance du public dans les institutions*, *[de] polariser les débats [et de] créer ou [d']amplifier des tensions au sein de la société* »¹⁰²⁷. Cette **guerre informationnelle**, dans laquelle excellent certains pays, tels que la Russie, la Chine, l'Iran ou la Turquie par exemple¹⁰²⁸, mobilisent plusieurs vecteurs : les médias classiques, les réseaux sociaux et l'activation de leur propre diaspora dans les pays ciblés.

1025. L'ANSSI estime en effet qu'il manque 40 000 personnes pour répondre aux besoins du secteur.

1026. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les ingérences étrangères de juin 2023 précité rappelle que « dès janvier 1923, est créé au sein du Guépéou – ou GPU, police d'État de l'URSS précédant le NKVD – un « *desinformburo* » menant des opérations de désinformation au sein des capitales européennes et à travers l'Asie. ».

1027. J.-P. Tanguy et C. Le Grip, *Commission d'enquête...*, *op. cit.*, p. 223.

1028. Un centre de recherche de l'université d'Oxford a identifié sept pays utilisant les plateformes Twitter et Facebook à des fins d'influence occulte à l'étranger : la Chine, l'Inde, le Pakistan, la Russie, l'Arabie Saoudite et le Venezuela (S. Bradshx, P. N. Howard, *The Global Disinformation Disorder : 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*, février 2019). Dans le rapport de la commission d'enquête précitée, les députés Tanguy et Le Grip mentionnent pour leur part la Chine, la Russie, l'Iran, le Maroc, le Qatar et la Turquie.

Au-delà des relais médiatiques bien connus, il est important de **souligner les « types d’armes » utilisées par les ingérences informationnelles, qui sont devenues monnaie courante sur les réseaux sociaux** :

- les **bots** ou **chatbots**, c’est-à-dire des programmes informatiques permettant d’organiser des conversations entre des robots et des personnes réelles – des bots diffusant et amplifiant des contenus pro-Brexit furent notamment activés par la Russie lors de la campagne du Brexit en 2016 ;
- les **trolls**, c’est-à-dire l’organisation de polémiques et controverses dans les espaces de discussion en ligne afin de polariser les positions – les « usines à trolls » de l’IRA russe conduisent par exemple d’intenses campagnes de désinformation en Afrique francophone¹⁰²⁹ ; la Turquie et l’Iran en utilisent également pour animer de faux comptes sur Facebook ou Twitter ;
- l’**organisation de fuites** (« leaks ») à l’appui de campagnes de désinformation, comme ce fut le cas avec les fuites du parti démocrate organisées pendant la campagne présidentielle américaine de 2016 ou les *Macron Leaks* en 2017 ;
- les **deep fakes**, c’est-à-dire les techniques de truchage de photos ou vidéos reposant sur l’intelligence artificielle (IA) et permettant de produire de fausses informations particulièrement difficiles à déceler.

Enfin, au-delà de ces outils numériques véhiculant de fausses informations ou visant à fracturer le corps social, certains pays sont accusés de développer de véritables **stratégies de mobilisation de leur diaspora à l’étranger**. Sont ainsi cités la Chine, dont la loi du 28 juin 2017 sur le renseignement national chercherait à faire de tout ressortissant chinois un espion potentiel, ou encore la Turquie, qui n’hésiterait pas à appeler les électeurs d’origine turque à sanctionner lors des élections certains partis ou candidats opposés à ses intérêts.

Prenant conscience du risque démocratique associé à ces phénomènes, la France a commencé à se munir, ces dernières années, d’outils de prévention et de lutte contre les campagnes de désinformation. Par une loi du 22 décembre 2018¹⁰³⁰, elle a ainsi imposé une obligation de transparence aux plateformes diffusant des contenus contre rémunération et leur a enjoint de mettre en place, sous le contrôle de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et du numérique (ARCOM), des mesures pour lutter contre les fausses nouvelles et améliorer la transparence des algorithmes. La loi a également introduit un mécanisme de référé civil visant à faire cesser la diffusion de fausses informations durant les trois mois précédant un scrutin national, sous réserve que le caractère inexact ou trompeur de l’information soit manifeste et que le risque d’altération de la sincérité du scrutin le soit aussi¹⁰³¹. Fin 2022, le bilan tiré par l’ARCOM de ces dispositions était toutefois mitigé¹⁰³² : en dépit d’une meilleure visibilité sur les critères utilisés pour recommander les contenus,

1029. CAPS, IRSEM, *Les manipulations de l’information, un défi pour nos démocraties*, août 2018, p. 87.

1030. [Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information](#).

1031. [Conseil constitutionnel, DC n° 2018-773 du 20 décembre 2018](#), cons. 18 à 26.

1032. ARCOM, [Rapport sur les mesures prises par les plateformes en ligne pour lutter contre la manipulation de l’information](#), 28 novembre 2022.

le niveau de transparence est apparu hétérogène entre les plateformes, *TikTok*¹⁰³³ et *Yahoo*, et dans une moindre mesure *Google*, ayant transmis peu d'informations à l'ARCOM sur les actions entreprises pour lutter contre les fausses nouvelles. Le mécanisme de référé n'a pas davantage prouvé son efficacité à ce stade¹⁰³⁴. Les Européens ont cherché à réagir face à ces risques en adoptant le règlement sur les services numériques (**le *Digital Services Act* - DSA**), applicable depuis mi-février 2024 : il impose aux plus grandes plateformes des obligations, notamment pour analyser les risques systémiques que leur activité génère et pour prendre des mesures préventives et confie à la Commission européenne un pouvoir de régulation, en la dotant d'un pouvoir de sanctions (pouvant aller jusqu'à 6 % de leur chiffre d'affaires mondial en cas de défaut de lutte contre les fausses informations voire jusqu'à l'interdiction pure et simple).

En complément, la France s'est dotée en octobre 2020, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty, d'une cellule de crise au sein du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dite « *Task Force Honfleur* », pour analyser les phénomènes de désinformation. Par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021, cette cellule a été transformée en service à compétence nationale, placé auprès du SGDSN, sous le nom de **VIGINUM**. Ce service, qui a pour mission de détecter et caractériser les ingérences numériques étrangères, définies comme des contenus manifestement inexacts ou trompeurs, susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, émanant de façon directe ou indirecte d'un acteur étranger (étatique, paraétatique ou non-étatique), et ayant donné lieu à une diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée sur les plateformes numériques. N'étant pas un service de renseignement, Viginum conduit ses investigations sur la base de sources ouvertes en ligne. Il ne lui appartient pas d'imputer ou d'attribuer des attaques à tel ou tel État (ce rôle incombe aux services de renseignement et aux autorités politiques) ni même de modifier le contenu des *fake news* identifiées (ce rôle appartient à la société civile) mais d'éclairer au fil de l'eau les autorités politiques sur les opérations de désinformation repérées. La publication de ses rapports, décidée par l'autorité politique, est de nature à **conforter la résilience du corps social face aux tentatives de manipulations**¹⁰³⁵. En 2023, Viginum a détecté plus de 230 phénomènes inauthentiques sur les plateformes en ligne, dont 13 caractérisés comme des campagnes étrangères (soit une hausse de 40 % par rapport aux constats effectués en 2022), parmi lesquelles l'opération activée par un réseau de bots russes ayant alimenté en novembre 2023 la polémique sur les étoiles de David taguées dans certaines rues de Paris par des ressortissants moldaves¹⁰³⁶. Si le

1033. Excipant de la contribution de TikTok aux graves troubles à l'ordre public survenus en Nouvelle-Calédonie ayant conduit le Président de la République à y déclarer, le 15 mai 2024, l'état d'urgence sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, le gouvernement a pris, dès la veille, soit le 14 mai 2024, la décision de bloquer l'accès de la population de Nouvelle-Calédonie au réseau social TikTok. Saisi d'une demande de suspension de cette décision, le juge des référés du Conseil d'État l'a toutefois rejetée pour défaut d'urgence par une [ordonnance JRCE, 23 mai 2023, n° 494320](#).

1034. S. Pierre-Maurice, *Le référé fake news, nécessité ou gadget ?*, Éditions universitaires de Lorraine, 2021 : En 2018 et 2021, il n'a été mobilisé qu'une fois (en 2019) et n'a abouti à aucune condamnation.

1035. Dans cette logique, le SGDSN a publié en février 2024 un rapport de Viginum sur un réseau très structuré de près de 200 « portails d'information » prorusses, dénommé « [Portal Kombat](#) ».

1036. France Diplomatie, [Nouvelle ingérence russe contre la France](#), 9 novembre 2023.

dispositif produit des effets satisfaisants en termes de prise de conscience collective des risques que font peser les manipulations d'information sur la cohésion sociale et l'expression de la souveraineté nationale, **il reste que les moyens de prévenir et de sanctionner ces menaces sont encore limités.**

La **proposition de loi déposée en février 2024 pour lutter contre les ingérences étrangères**¹⁰³⁷, adoptée en commission mixte paritaire le 5 juin 2024, introduit deux dispositions de nature à y répondre : l'extension à titre expérimental de la technique de renseignement dite de l'algorithme (c'est-à-dire de traitements automatisés visant à détecter des connexions sur internet pouvant révéler l'existence d'une menace d'ingérence étrangère susceptible de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation) et l'élargissement aux ingérences étrangères des procédures de gels d'avoirs, prévue dans le code monétaire et financier et aujourd'hui limitée à la lutte contre le terrorisme.

c) Les atteintes au patrimoine scientifique et technique du pays

Les atteintes au patrimoine scientifique et technique constituent un autre point de vulnérabilité susceptible de porter atteinte aux conditions d'exercice de la souveraineté. Elles peuvent se manifester sous trois formes essentiellement : des actions malveillantes d'espionnage et de sabotage, la captation de la propriété intellectuelle et du travail scientifique opéré par les universités et centres de recherche, et la prise de contrôle du capital de certaines entreprises stratégiques.

L'espionnage et le sabotage, qui constituent des modes d'action bien connus des services de renseignement, demeurent d'actualité dans le contexte géopolitique actuel¹⁰³⁸. La **direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est le service chef de file en France pour assurer la prévention et concourir à la répression de ces actes d'ingérence étrangère**. Sur le volet prévention, elle mène des actions de sensibilisation auprès des acteurs économiques nationaux qui en font la demande (entreprises, administrations, établissements d'enseignement supérieur et de recherche, associations, etc.). En 2023, la DGSI a ainsi conduit plus de 1 000 conférences de sensibilisation en métropole et dans les outre-mer sur les questions de sécurité économique, auprès d'un public représentant plus de 50 000 personnes¹⁰³⁹. Sur le volet répressif, les articles [411-1 à 411-11 du code pénal](#) permettent en principe de poursuivre devant les autorités judiciaires les auteurs de faits de trahison et d'espionnage : le fait de recueillir ou de rassembler, en vue de les livrer à une puissance étrangère, à une entreprise ou organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou à leurs agents, des renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers

1037. [S. Houlié, Proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France, n° 2050, 6 février 2024.](#)

1038. N. de Labareyre, [France, nid d'espions](#), France TV, 11 février 2024. La pratique consistant à sectionner des câbles a connu plusieurs illustrations par exemple ces dernières années : perturbation des communications par Internet [le 27 avril 2022](#) à la suite de la section concomitante de câbles de fibre optique dans plusieurs villes de France (Strasbourg, Grenoble, Besançon et Reims) ; perte de connectivité partout dans le monde à la suite de la [section d'un câble de fibre optique majeur dans les Bouches-du-Rhône le 17 octobre 2022](#) ; interruption du trafic ferroviaire dans le Nord de l'Allemagne à la suite de la section de 2 câbles [le 8 octobre 2022](#), etc.

1039. DGSI, [Flash Ingérence économique, # 100](#), février 2024, p. 10.

dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation est ainsi puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (article 411-7). Le fait de livrer ces informations ou de les rendre accessibles à une puissance étrangère est puni de quinze ans de détention criminelle et de 225 000 euros d'amende (article 411-8). Quant aux actions de sabotage commises au service d'une puissance étrangère, elles sont passibles de vingt ans de détention criminelle et de 300 000 euros d'amende (article 411-9). En pratique, ces dispositions sont cependant assez peu mobilisées par les magistrats.

L'entrisme de certains pays dans les universités ou établissements de recherche occidentaux constitue une deuxième source d'ingérence étrangère¹⁰⁴⁰. Cet entrisme serait notamment le fait des Instituts Confucius, qui se sont déployés depuis vingt ans sous la responsabilité du *Hanban*, une agence du ministère de l'éducation chinois : en 2018, 548 instituts opéraient au total dans 146 pays. Ce chiffre s'est toutefois contracté à la suite de nombreuses fermetures aux États-Unis¹⁰⁴¹ où il n'en reste désormais qu'une dizaine, à comparer à plus de 110 établissements au sein de l'Union européenne (dont 17 en France, 21 en Allemagne et 14 en Italie)¹⁰⁴². Face aux contreparties demandées par le *Hanban* auprès des universités d'accueil (clauses de confidentialité sur les accords conclus, pressions sur les universités d'accueil pour réduire leur soutien aux études indépendantes en sinologie), certaines universités ont mis fin ces dernières années à leur partenariat avec le *Hanban*, souvent sous la pression du corps enseignant inquiet des atteintes aux libertés académiques (exemple de l'université libre de Bruxelles et de son homologue flamand, la VUB, en 2019).

Au-delà du rôle des Instituts Confucius, certaines universités sont également dépendantes des frais d'inscription que leur apportent les étudiants chinois. C'est tout particulièrement le cas au Royaume-Uni, où ils représentent un tiers des étudiants hors UE. Mais la France n'est pas épargnée par le phénomène ; il arrive en effet que des étudiants, sous la supervision de leur ambassade ou consulat, exigent le retrait ou la modification de certains thèmes d'étude¹⁰⁴³. *« Les départements de sinologie sont [notamment] visés par ces formes d'immixtion. [S]i un chercheur rédige un article jugé négatif ou critique par le PCC, il ne pourra plus obtenir de visa pour se rendre en Chine, or un sinologue qui est privé de terrain de recherche met de fait en péril sa carrière académique. [...] Plus graves encore sont les procédures dites « bâillons » qui consistent à poursuivre en diffamation un chercheur afin de le dissuader de poursuivre ses travaux ou de les discréditer. »* Le **risque d'autocensure académique** n'est donc pas négligeable.

Enfin, outre les restrictions aux libertés académiques, **se pose la question de la divulgation de savoirs scientifiques et technologiques dans un contexte de très large ouverture du monde de la recherche aux partenariats internationaux**. En janvier 2022, l'administration américaine a spécifiquement mentionné le risque de captation de

1040. E. Blanc, A. Gattolin, [Rapport de la mission d'information « Influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »](#), n° 873, Sénat, 29 septembre 2021.

1041. National Association of Scholars, [How many Confucius Institutes are in the United States](#), 22 juin 2023 : depuis 2017, 111 Instituts ont fermé ou sont en cours de fermeture aux États-Unis.

1042. Dig Mandarin, *Confucius Institutes Around the World*, mars 2024.

1043. E. Blanc, A. Gattolin, *op. cit.*

technologie de haut niveau auquel l'exposent les partenariats de recherche avec la Chine à l'appui des orientations retenues pour mettre en œuvre sa stratégie nationale de sécurité pour la recherche et le développement¹⁰⁴⁴. S'il existe en France un **dispositif interministériel de protection du patrimoine scientifique et technique de la Nation (PPST)** dirigé au sein de chaque ministère par un Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) qui anime un réseau de fonctionnaires de sécurité et de défense (FSD) au niveau des établissements d'enseignement supérieur¹⁰⁴⁵, il semble néanmoins que « *[l]e seuil de vigilance [...] ne s'applique qu'à des risques très élevés de captation de savoirs et savoir-faire (intérêts économiques et militaires, prolifération et terrorisme)* » et surtout qu'il sous-estime les « *nouvelles stratégies d'influence qui ciblent les sciences humaines et sociales et restent largement sous les radars des institutions académiques et judiciaires* »¹⁰⁴⁶.

Enfin, la prise de contrôle de certaines entreprises stratégiques constitue une menace réelle pour l'économie nationale. Pour y faire face, la France poursuit, sous la houlette du SGDSN, une politique de sécurité économique¹⁰⁴⁷, coordonnée par le **service de l'information stratégique et de la sécurité économique (SISSE)**, service à compétence nationale créé en 2016 auprès de la direction générale des entreprises (DGE). Le rôle du SISSE est de repérer le plus tôt possible, en lien avec les services de renseignement, des signaux faibles ou des alertes caractérisées¹⁰⁴⁸ susceptibles de porter atteinte à **trois types d'actifs stratégiques pour la souveraineté économique** du pays : les **entreprises à protéger en priorité** (liste confidentielle d'entreprises stratégiques, comprenant des OIV mais également des PME et des start-up dans un vaste champ d'activité) ; les **technologies critiques** (notamment celles qui représentent un haut potentiel d'innovation) et les **laboratoires et organismes publics de recherche**. Il s'agit concrètement de protéger le capital des entreprises concernées, leur propriété intellectuelle ainsi que celle des laboratoires de recherche, et de manière générale les informations sensibles relatives à ces trois listes. Pour ce faire, le SISSE dispose de plusieurs outils. Il concourt d'abord au **contrôle des investissements étrangers en France (IEF)** afin d'éviter la captation de certains actifs stratégiques par des acteurs étrangers. L'article L. 151-3 du code monétaire et financier (CMF) soumet en effet à autorisation préalable du ministre de l'économie, les IEF portant sur des entreprises participant de l'exercice de l'autorité publique ou relevant de l'un des deux domaines suivants : activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la

1044. National Science and Technology Council, *Guidance for Implementing National Security Presidential Memorandum 33 (NSPM-33) on National Security Strategy for United States Government – supported Research and Development*, janvier 2022, p.v : “The research security challenges we face are real and serious: some foreign governments, including China’s government, are working hard to illicitly acquire our most advanced technologies. This is unacceptable.”.

1045. Le dispositif s'appuie concrètement sur la délivrance d'habilitations à des chercheurs étrangers.

1046. E. Blanc, A. Gattolin, op. cit.

1047. Article 1^{er} du [décret n° 2019-206 du 20 mars 2019 relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique](#) : « I. - La politique de sécurité économique vise à assurer la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, constitués notamment des actifs matériels et immatériels stratégiques pour l'économie française. Elle inclut la défense de la souveraineté numérique. [...] ».

1048. En 2022, le SISSE a traité environ 700 alertes.

défense nationale ; activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives. La liste de ces activités est précisée par l'article R. 151-3 du CMF. Un IEF est constitué dès lors que le seuil de 25 % de détention des droits de vote d'une entité de droit français est franchi¹⁰⁴⁹. Dans ces hypothèses, le ministre dispose de quatre options par rapport au projet d'IEF en cause : i) considérer que l'entreprise concernée ne relève pas du champ des questions de souveraineté, ii) accorder l'autorisation sans condition, iii) assortir l'autorisation de conditions (environ 25 % des dossiers), iv) refuser l'autorisation. En complément du contrôle des IEF, le SISSE est chargé depuis 2022 **d'accompagner les entreprises françaises faisant l'objet de sollicitations de la part d'autorités publiques étrangères au titre de lois extraterritoriales**¹⁰⁵⁰ (*cf. supra*) ; il les éclaire notamment sur l'applicabilité, au cas d'espèce, de la loi de blocage du 28 juillet 1968 qui leur interdit de communiquer à ces autorités des informations liées à la souveraineté (autorités sollicitant par exemple des formules chimiques dans certaines filières) ainsi que tout document de nature à nourrir une procédure judiciaire ou administrative étrangère. S'il ne s'agit pas, en pratique, d'empêcher tout échange, compte tenu du degré d'interdépendance des entreprises françaises vis-à-vis de leurs partenaires étrangers, cette nouvelle organisation devrait néanmoins contribuer à **réguler les ingérences susceptibles de porter atteinte à la souveraineté économique du pays**.

d) Le risque d'entrisme auprès des « élites »

Bien que pratiqué de longue date¹⁰⁵¹, **l'enjeu de la « capture » d'une partie des « élites » par des puissances étrangères hostiles demeure d'actualité**. Plusieurs travaux parlementaires s'en sont faits l'écho récemment. Dans son rapport de juin 2023, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale a mis l'accent notamment sur le pouvoir d'attraction de la Russie sur certains hauts fonctionnaires et officiers français (notamment retraités), mais aussi sur certains acteurs politiques (cercles d'amitié franco-russe, reconversion professionnelle de dirigeants politiques, accès de certains partis à des prêts russes)¹⁰⁵². Au même moment, le Parlement européen *« s'est dit [quant à lui] préoccupé par les liens que la Russie entretient avec plusieurs partis politiques et responsables politiques dans l'Union et par son ingérence de grande ampleur dans les mouvements sécessionnistes dans les territoires*

1049. Pour éviter des rachats opportunistes dans le contexte économique déprécié causé par la pandémie de la Covid-19, ce seuil, figurant à l'article [R. 151-2 du CMF](#), a été temporairement abaissé à 10 % entre juillet 2020 et décembre 2023.

1050. [Décret n° 2022-207 du 18 février 2022](#) relatif à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères

Le SISSE fait office de guichet unique : toutes les sollicitations émanant d'autorités étrangères doivent lui être transmises. *« Il adresse à la personne désignée par la société, sous un délai d'un mois à compter du dépôt du dossier complet, un avis portant sur l'applicabilité des articles 1^{er} et 1^{er} bis de la loi du 26 juillet 1968 susvisée. »*

1051. On identifie généralement quatre ressorts de recrutement de ces élites (MICE) : la corruption (*money*), l'idéologie (*ideology*), la compromission, c'est-à-dire la contrainte par le chantage (*compromise*) et l'égo (*ego*).

1052. J.-P. Tanguy, C. Le Grip, *op. cit.*, p. 148 à 187.

européens¹⁰⁵³, et dans l'Union comme en Catalogne. [...] Il a souligné [en outre] la nécessité d'intensifier les efforts visant à renforcer la transparence et l'intégrité des institutions de l'Union et à lutter contre la corruption, la manipulation, l'influence et les campagnes d'ingérence. »¹⁰⁵⁴ En avril 2024, l'OCDE a relevé, pour sa part, quelques limites dans le dispositif français d'encadrement des activités de lobbying émanant d'entités étrangères ainsi que dans le suivi des reconversions d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités étrangères¹⁰⁵⁵.

Partant de ces constats, les autorités européennes et nationales ont récemment pris des initiatives afin de lutter contre les ingérences étrangères. La Commission européenne a adopté en décembre 2023 plusieurs propositions d'actes visant à mieux défendre les démocraties européennes face à ces risques¹⁰⁵⁶, comprenant notamment un projet de directive sur la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, qui prévoit d'harmoniser les règles applicables aux campagnes de lobbying et notamment de rendre obligatoire l'inscription de ces activités sur un registre de transparence. Si l'on ne peut que saluer cette démarche tendant à lutter contre les ingérences étrangères dans les 27 pays de l'Union, la base juridique retenue par la Commission pour mettre en œuvre cette directive (l'article 114 du TFUE, relative au bon fonctionnement du marché intérieur) apparaît discutable, ainsi que le choix d'une harmonisation complète qui, ainsi que le relève du reste la Commission elle-même, « **empêche[ra] les États membres de maintenir ou d'introduire des exigences et des pratiques supplémentaires** ». On ne peut que souhaiter que les négociations, s'agissant notamment du régime et du montant des sanctions administratives, ne conduiront pas à retenir le plus petit dénominateur commun au risque d'en affaiblir la portée. Ceci est d'autant plus vrai que la proposition de loi du 6 février 2024 précitée visant à lutter contre les ingérences étrangères, adoptée en commission mixte paritaire le 5 juin 2024, instaure, elle aussi, un dispositif législatif rendant obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère. Inspirée de la législation en vigueur aux États-Unis depuis 1938 (*Foreign Agents Registration Act - FARA*) et plus récemment au Royaume-Uni (*National Security Bill*), la création de ce registre, dont la gestion

1053. Dans le même ordre, l'actualité récente a mis en lumière l'ingérence des autorités azéris auprès des mouvements indépendantistes ultramarins.

1054. Parlement européen, [Résolution sur les ingérences étrangères dans l'ensemble du processus démocratique de l'Union européenne, y compris la désinformation](#), 2022/2015 (INI), 1^{er} juin 2023, adoptée à la suite du scandale de corruption dévoilé en décembre 2022 impliquant plusieurs députés européens ayant bénéficié de financements de la part du Qatar et du Maroc.

1055. OCDE, [Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France : Un outil pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères](#), Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, 22 avril 2024 : « le répertoire des représentants d'intérêts ne couvre qu'une partie limitée des acteurs effectuant des activités d'influence au nom de gouvernements étrangers et d'organisations étatiques étrangères » ; « concernant la reconversion d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités étrangères, le dispositif français ne permet pas aujourd'hui d'encadrer les mobilités au-delà de trois ans et n'inclut pas de disposition particulière sur la représentation d'intérêts étrangers. »

1056. Le [paquet](#) comprend également une [communication examinant les travaux menés dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne](#), une [recommandation relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union, au renforcement du caractère européen des élections au Parlement européen et à une meilleure garantie de leur bon déroulement](#) et une [recommandation relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus](#).

sera confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) vise, d'une part, à limiter les tentatives d'ingérence étrangère sur l'action publique française, d'autre part, à renforcer l'information des responsables publics et des élus sur la nature de leurs interlocuteurs étrangers. Elle s'accompagne en outre d'un régime de sanctions pénales en cas de non-respect de l'obligation de déclaration.

La souveraineté de l'État est donc mise à l'épreuve depuis une vingtaine d'années par un durcissement des rapports de force à l'échelle mondiale et une dégradation du contexte géopolitique ; elle l'est aussi par certains défis globaux.

2.1.3. Une souveraineté à l'épreuve des défis globaux

L'exercice de la souveraineté sur un territoire et une population donnés, c'est-à-dire dans le cadre de frontières, est aujourd'hui confronté à des défis qui dépassent ces frontières. Qu'ils soient démographiques et migratoires, sanitaires, climatiques ou relatifs aux espaces sans frontière (haute mer, atmosphère, espace, ...), ils revêtent une dimension mondiale sur laquelle des États, isolément, ne peuvent avoir de prise.

2.1.3.1. Les défis posés par la démographie et les migrations

La population est un élément déterminant de la souveraineté puisque la souveraineté de l'État s'exerce en principe sur les personnes se trouvant sur son territoire ; c'est aussi, comme cela a été souligné (*cf. supra*), un élément de puissance. Par ailleurs, les migrations de population, si elles ont toujours existé dans l'histoire, n'en questionnent pas moins la maîtrise par les États de leurs frontières.

a) Les équilibres démographiques mondiaux vont être changés au cours du siècle

Le monde, qui ne comptait qu'un milliard d'hommes et de femmes en 1800, en compte aujourd'hui huit fois plus (8,1 milliards). Ce nombre devrait continuer à augmenter jusqu'à 2075 pour atteindre 10,3 milliards d'habitants et se stabiliser à ce niveau à l'horizon 2100¹⁰⁵⁷.

Sous l'effet de l'amélioration des conditions de vie et du statut de la femme, tous les pays sont entrés dans la deuxième moitié du XX^e siècle en « transition démographique » (c'est-à-dire dans un cycle de diminution de la mortalité, puis de diminution de la natalité¹⁰⁵⁸). Globalement, la croissance démographique décélère depuis les années 1970 sous l'effet de la baisse de la natalité dans le monde¹⁰⁵⁹ : ayant atteint un maximum de 2 % il y a cinquante ans, elle a diminué

1057. INED, *Projections mondiales*, *op. cit.*

1058. En Europe, et significativement en France, ce mouvement de transition démographique a commencé plus tôt (au milieu du XIX^e siècle) pour s'achever à la fin du XX^e siècle. Il s'est étendu au XX^e siècle en Amérique latine, puis en Asie, avant de s'amorcer dans les années 1970 en Afrique.

1059. Nous sommes passés de 5 enfants par femme en moyenne en 1950 à 2,31 en 2023.

de plus moitié depuis (0,8 % en 2023)¹⁰⁶⁰ et le mouvement devrait s'intensifier durant les cinquante prochaines années.

Les taux de croissance démographique différant selon les continents, leur poids respectif dans la population mondiale va donc significativement changer d'ici la fin du XXI^e siècle. Alors que le **continent européen** représentait un quart de la population mondiale il y a cent ans, il ne représente plus aujourd'hui qu'un habitant sur dix (741,6 millions d'habitants) et ne devrait plus représenter qu'un **habitant sur vingt en 2100** (de l'ordre de 587 millions d'habitants, soit une baisse de 20 %). À côté de cela, **l'Asie qui a longtemps compté plus de la moitié de l'humanité** et en représente environ les deux-tiers actuellement (4,785 milliards de personnes), devrait retrouver son étiage historique à l'horizon 2100 (4,684 milliards de personnes, soit 45 % de la population mondiale). Quant à **l'Afrique**, qui représente actuellement 1 habitant sur six (1,5 milliards de personnes, soit autant que l'Inde ou la Chine), elle devrait représenter un quart de l'humanité en 2050 (2,5 milliards de personnes) et **plus d'un tiers en 2100** (3,9 milliards de personnes). Le tableau qui suit donne un aperçu de l'évolution des pays les plus peuplés au monde à l'horizon 2100. Si naturellement les choses pourront certainement encore changer d'ici là, ces projections laissent néanmoins présager une évolution significative des équilibres mondiaux au cours du prochain siècle.

En ce qui concerne la France, les projections démographiques montrent que sa population devrait voir son poids relatif diminuer dans le monde d'ici la fin du XXI^e siècle (passant de 0,84 % en 2024 à 0,59 % de la population mondiale en 2100), mais plutôt progresser en Europe sur la période (passant de 9,2 % en 2024 à 10,37 % en 2100)¹⁰⁶¹.

L'autre défi majeur des décennies à venir résidera dans le vieillissement de la population. Alors qu'un habitant sur dix a plus de 65 ans actuellement¹⁰⁶², ils devraient être un sur six en 2050 (soit autant que le nombre d'enfants de moins de 12 ans projetés à cet horizon et le double du nombre d'enfants de moins de cinq ans), et même un sur quatre en Europe et en Amérique du Nord. En 2018, pour la première fois dans l'histoire, les personnes âgées de 65 ans et plus ont dépassé le nombre d'enfants de moins de 5 ans. Le nombre de personnes âgées de 80 ans ou plus devrait tripler d'ici 2050 (pour atteindre 426 millions de personnes).¹⁰⁶³ Cela posera la question de la solidarité entre générations, notamment dans les pays où ce système de solidarité fait encore défaut.

1060. G. Pison, S. Dujardin, *Enjeux démographiques. Synthèse des travaux produits par l'INED pour le Haut-commissariat au Plan*, octobre 2020, p. 4.

1061. INED, [Projections mondiales](#) (basées sur les projections de l'ONU révisées en 2022).

1062. *Ibid.*, p. 8 : Ce taux atteint 30 % au Japon, 24 % en Italie, 22 % en Allemagne et en France (métropolitaine), 21 % dans l'Union européenne, 20 % en Espagne, 19 % en Suisse et au Canada, 18 % en Norvège, 17 % en Corée du Sud et aux États-Unis, 16 % en Russie, 14 % en Chine, et 3 % à l'autre bout au Nigeria, en Éthiopie et en Angola, et 2 % en Afghanistan, au Émirats arabes unis et au Qatar.

1063. [Nations Unies, « Ageing », Global issues](#) ; Haut-commissariat au Plan, *op. cit.*, p. 24.

Tableau n° 2
Projection des dix pays les plus peuplés dans le monde en 2100

Rang dans la population mondiale en 2022	Pays	2022 ¹⁰⁶⁴	2050	2075	2100
2	Inde	1 417,2	1 668,5	1 677,8	1 533,4
1	Chine	1 425,9	1 316,9	1 034,6	771,3
6	Nigéria	218,5	374,7	491,2	545,7
5	Pakistan	235,8	365,7	452,1	486,8
15	République dém. du Congo	99,0	215,1	336,8	431,0
3	États-Unis	338,3	375,1	389,2	394,0
12	Éthiopie	123,4	213,2	283,4	323,2
4	Indonésie	275,5	317,0	316,0	297,1
22	Tanzanie	65,5	128,7	192,2	244,0
14	Égypte	111,0	159,6	190,5	205,1
11	Japon	124,0	104,1	86,1	73,8 (33 ^e)
19	Allemagne	83,4	79,1	73,0	69,0 (36 ^e)
23	France (métropolitaine)	64,6	65,9	63,5	60,9 (38 ^e)
Monde		7 975,1	9 687,4	10 365,1	10 355,0

Source : World Population Prospects. Nations Unies. 2022 (en millions d’habitants).

Encadré n° 11

Perspectives démographiques en France

S’il est vrai que, d’un point de vue démographique, la situation de la France peut paraître plus favorable que celle de ses voisins et que la population française continue de croître, **la dynamique s’est cependant ralentie depuis une quinzaine d’années**. Alors que le pays gagnait chaque année au moins 200 000 habitants depuis le début des années 1980, le solde naturel (c’est-dire la différence entre les naissances et les décès) est passé sous ce seuil en 2016 (+ 189 775 habitants) et n’a cessé de diminuer depuis, avec une accélération en 2020 - année de la Covid-19 (+ 66 274 habitants) -, pour atteindre **+ 47 000 habitants supplémentaires seulement en 2023, son plus bas niveau depuis la Seconde Guerre mondiale**. Après avoir connu un regain entre 2005 et 2015 (au moins 800 000 naissances par an), le nombre de naissances baisse depuis 2015 (798 948 naissances) ; il a atteint son **plus bas niveau historique en 2023, passant pour la première fois sous le seuil de 700 000 naissances** (à 678 000 naissances, soit 48 000 de moins que l’année précédente). Parallèlement, les décès augmentent car la

1064. G. Pison, E. Couppié, A. Caporali, « Tous les pays du monde (2022) », *Population & Société*, n° 603, septembre 2022, tableau n° 2, p. 6.

population vieillit ; ils ont franchi en 2017 la barre de 600 000 décès par an pour atteindre 675 122 décès en 2022 (année record) et 631 000 décès en 2023¹⁰⁶⁵.

Alors que la France avait toujours eu, depuis la Première Guerre mondiale (à quelques exceptions près¹⁰⁶⁶), un **taux de fécondité supérieur** au seuil de renouvellement des générations (fixé à 2,1), elle est passée sous ce seuil en 1974 et n'a cessé de le voir diminuer ensuite jusqu'en 1993-1994 (plancher historique à 1,66), avant de remonter jusqu'à 2,02 en 2010 et de diminuer à nouveau de façon continue depuis pour atteindre **1,76 en 2022**. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène. L'âge moyen de la maternité s'élève : les femmes ont leur premier enfant à plus de 31 ans en moyenne (contre 29 ans à la fin des années 1990). Elles accèdent davantage aux études supérieures, entrent sur le marché du travail plus tard et les couples souhaitent vivre à deux plus longtemps avant d'avoir un premier enfant.

*« Selon l'INED, dans les prochaines décennies, la chute de l'excédent naturel est inévitable car le nombre de femmes en âge d'avoir des enfants restera stable ou ne diminuera que légèrement[,] le nombre de naissances devrait également rester stable ou ne baisser que légèrement [mais inversement], à mesure que disparaîtront les générations du baby-boom, le nombre de décès augmentera fortement. De ce fait, **le solde migratoire – toujours difficile à prévoir [...]** pourrait devancer le solde naturel d'ici une génération pour devenir la première composante de la croissance démographique en France. »*¹⁰⁶⁷

Enfin, en France comme partout en Europe et dans le monde, **la population devrait vieillir**. On estime ainsi que **les plus de 65 ans devraient représenter un quart de la population française en 2040**. Toutefois comparativement à ses voisins, la France devrait perdre moins de forces productives (20-64 ans) que ses voisins : selon l'OCDE, l'Italie devrait perdre 32 % de ses forces d'ici 2060, l'Allemagne 20,8 % et la France seulement 6 %. Hors d'Europe, le Japon devrait perdre, quant à lui, 36,6 % de ses forces et la Chine 26,6 %. En 2023, l'espérance de vie était de 85,7 ans pour les femmes et de 80 ans pour les hommes¹⁰⁶⁸, et la France comptait plus de **900 000 nonagénaires** et **30 000 centenaires** (près de 30 fois plus qu'en 1970)¹⁰⁶⁹.

S'il n'est pas contrebalancé par une dynamique démographique, le **vieillessement de la population pourrait avoir une série de conséquences socio-économiques susceptibles de peser sur l'équilibre des comptes publics** (déséquilibre du système de retraite, augmentation des dépenses sociales, réduction du travail pour les aidants familiaux, ...), et donc sur la souveraineté de la France (entendue au sens contemporain du terme).

1065. INSEE, *Composante de l'évolution démographique*.

1066. 1935, 1936, 1937, 1940, 1941, 1942.

1067. Haut-commissariat au Plan, *Démographie : la clé pour préserver notre modèle social*, mai 2021, p. 35.

1068. *Ibid* : « Afin de mesure le chemin parcouru, on rappellera qu'en 1900 l'espérance de vie était d'environ de 45 ans et qu'en 1950, elle était de moins de 70 ans pour les femmes et moins de 65 ans pour les hommes. »

1069. INSEE Première, n° 1943, avril 2023.

b) Le défi migratoire va rester majeur

L'ampleur du phénomène migratoire aujourd'hui n'est pas facile à évaluer. D'après les dernières estimations des Nations Unies, le nombre de migrants dans le monde, c'est-à-dire de personnes résidant dans un pays autre que leur pays de naissance, était de l'ordre de **281 millions en 2020, soit 3,6 % de la population mondiale**¹⁰⁷⁰ - un nombre en hausse en valeur absolue depuis une cinquantaine d'années mais relativement stable en valeur relative compte tenu de l'augmentation de la population mondiale¹⁰⁷¹.

L'examen des données migratoires par région montre que **l'Europe est actuellement la première destination des migrants au monde** (30,9 % de la population de migrants internationale), avec l'Asie (30,5 %)¹⁰⁷². À l'échelle des pays, on observe que **les deux-tiers des migrants vivent dans seulement 20 pays : les États-Unis, qui sont depuis cinquante ans le premier pays de destination** des migrants internationaux, en accueillent plus d'un sur six (51 millions en 2020), suivis de l'Allemagne (deuxième pays d'accueil des migrants dans le monde avec environ 16 millions), de l'Arabie saoudite (13 millions), de la Fédération de Russie (12 millions) et du Royaume-Uni (9 millions). Les migrations internationales jouent parfois un rôle significatif dans le profil démographique de certains pays (dans les pays à hauts revenus, leur contribution à la croissance démographique a dépassé durant les deux dernières décennies le solde naturel et, dans les pays de la Péninsule arabique, la proportion de migrants dans la population nationale atteint des niveaux très élevés – elle s'établit par exemple à 88 % de la population des Émirats arabes unis). Enfin, avec près de 18 millions de ressortissants à l'étranger, l'Inde constitue le premier pays de départ de ces migrations, suivie par le Mexique (11 millions).

Si « *l'immense majorité des personnes migrent à l'étranger pour des raisons liées au travail, à la famille ou aux études*¹⁰⁷³ », le nombre de personnes fuyant les conflits, les persécutions, la violence ou les violations des droits de l'homme est évalué à environ 117 millions de personnes en 2023 (soit 42 % du total des migrants dans le monde)¹⁰⁷⁴. Parmi elles, **le nombre de réfugiés a doublé entre 2000 et 2022**, passant de 17 à 35 millions. En 2020, les réfugiés et les demandeurs d'asile représentaient 12 % du nombre global de migrants, contre 9,5 % deux décennies plus tôt. **La plupart des réfugiés et demandeurs d'asile sont hébergés dans des pays à revenu faible ou intermédiaire** : en 2020, les pays à revenu faible ou intermédiaire ont accueilli

1070. Nations Unies, [Migrations internationales 2020](#), Principaux résultats, janvier 2021.

1071. De l'ordre 84 millions de personnes (2,3 % de la population mondiale) en 1970, il a atteint 153 millions de personnes en 1990 (2,9 % de la population mondiale), 173 millions en 2000 (2,8 % de la population mondiale) et 221 millions en 2010 (3,2 % de la population mondiale).

1072. Organisation internationale pour les migrations (OIM), *État de la migration dans le monde*, 2022. La migration internationale a souvent lieu au sein d'une même région ; en 2020, près de la moitié de tous les migrants internationaux résidaient dans leur région d'origine. L'Europe a la plus grande part de migration intra-régionale, avec 70 % de tous les migrants nés en Europe résidant dans un autre pays européen. L'Afrique subsaharienne avait la deuxième plus grande part de migration intra-régionale (63 %). En revanche, l'Asie centrale et du Sud comptait la plus grande part de sa diaspora résidant en dehors de la région (78 %), suivie de l'Amérique du Nord (75 %) et de l'Amérique latine et des Caraïbes (74 %).

1073. OIM, *État de la migration dans le monde*, 2022.

1074. OIM, [État de la migration dans le monde 2024](#).

plus de 80 % des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le monde ; les réfugiés et les demandeurs d'asile représentaient environ 3 % des migrants internationaux dans les pays à revenu élevé, contre 25 % dans les pays à revenu intermédiaire et 50 % dans les pays à faible revenu¹⁰⁷⁵. Plus de la moitié des quelque 35 millions de réfugiés dénombrés dans le monde en 2022 étaient originaires de trois pays seulement : la Syrie, l'Afghanistan et l'Ukraine. La Turquie était pour sa part le premier pays d'accueil dans le monde de réfugiés (3,7 millions en juin 2023, suivie de l'Iran (3,4 millions), de la Colombie et de l'Allemagne (2,5 millions et 2,1 millions)¹⁰⁷⁶.

En 2020, 73 % des migrants internationaux étaient en âge de travailler, c'est-à-dire avaient entre 20 et 64 ans, contre 57 % pour la population mondiale totale. La part des migrants internationaux dans la population en âge de travailler est beaucoup plus élevée dans les pays à revenu élevé (environ 19 %) que dans les pays à revenu intermédiaire et faible (environ 2 %)¹⁰⁷⁷. D'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), « *en l'absence de migrants internationaux, le taux de dépendance des personnes âgées dans les pays à revenu élevé aurait été supérieur de près de 3 points de pourcentage en 2020* ». Les transferts d'argent des migrants vers leurs pays d'origine, qui ont considérablement augmenté entre 2000 et 2022, passant de 128 milliards de dollars à 831 milliards de dollars, contribuent désormais à une « *part significative du PIB de ces pays, les transferts y dépassant d'ailleurs les investissements directs étrangers* ». ¹⁰⁷⁸

À l'échelle de l'Europe, qui a connu plusieurs grandes vagues migratoires au XX^e siècle¹⁰⁷⁹, **l'Union européenne comptait 23,7 millions de résidents non-européens en 2021, soit 6 % de sa population totale**. L'Allemagne est le pays où les étrangers sont les plus nombreux (10,6 millions de personnes soit 12,7 % de sa population totale, dont 42 % sont ressortissants d'un autre pays de l'UE). L'Espagne, l'Italie et la France comptent un nombre similaire d'étrangers (environ 5 millions, soit pour la France 7,8 % de la population¹⁰⁸⁰), mais ces derniers sont moins souvent ressortissants de l'UE (environ 30 %). En proportion de la population nationale, c'est au Luxembourg que se trouve la part la plus élevée de non-nationaux (47 % de la population, dont 81 % ressortissants de l'UE) ; inversement, les étrangers représentent moins de 2 % de la population en Roumanie, en Pologne, en Slovaquie ou en Bulgarie. Il est vrai que l'ampleur du phénomène migratoire peut varier fortement pour un même pays : ainsi, dans le cas de la France, un territoire comme Mayotte est soumis à une intense pression migratoire compte tenu de sa situation géographique spécifique.

Depuis le début des années 1990, le solde migratoire constitue l'élément principal de la croissance démographique européenne. Depuis 2015 (avec une exception en 2020 pendant la crise sanitaire), plus de 2 millions de migrants non-européens font leur entrée en moyenne chaque année sur le territoire de l'UE (400 000 en moyenne

1075. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [Aperçu statistique](#).

1076. HCR, [Tendances mondiales 2022](#), juin 2023.

1077. Nations Unies, [Migrations internationales 2020](#), op. cit.

1078. OIM, [État de la migration dans le monde 2024](#).

1079. Migrations de 500 000 républicains espagnols en 1939, d'un million de pieds noirs d'Algérie en 1962, de 700 000 Yougoslaves en Europe de l'Ouest en 1992, sans oublier les quelques 6 millions de réfugiés ukrainiens depuis février 2022.

1080. INSEE, [Immigrés, étrangers en France et dans l'Union européenne](#), 30 mars 2023 (données 2021).

par an en Allemagne et en Espagne, 250 000 en moyenne en France et en Italie)¹⁰⁸¹. Concernant les demandeurs d'asile, 1,14 millions de demandes ont été déposées en 2023 dans les pays de l'UE, dont 43 % ont donné lieu à une admission. L'agence Frontex (voir encadré n° 4 *supra*), qui coordonne depuis 2004 la surveillance des frontières extérieures de l'Union, a estimé, pour sa part, les entrées irrégulières sur le territoire de l'Union en 2023 à 385 000 personnes.

L'enjeu de la maîtrise des frontières est un sujet de tension dans le monde¹⁰⁸² et notamment au sein de l'Union européenne et dans ses États membres ; elle constitue un enjeu de souveraineté. Dans la logique, rappelée plus haut, de suppression des frontières intérieures de l'Union et de gestion commune de ses frontières extérieures, **l'Union européenne et ses États membres ont essayé de développer un cadre commun visant à mieux maîtriser le franchissement des frontières. Ainsi, l'UE et ses États membres se sont-ils jusqu'à présent efforcés de préserver un certain équilibre entre l'organisation d'une immigration régulière (notamment par la protection du droit d'asile reconnu par la Convention de Genève de 1951) et la nécessité de lutter plus efficacement contre l'immigration irrégulière.** Pour atteindre cet objectif, l'UE et ses États membres ont ainsi créé et renforcé progressivement les moyens de l'agence Frontex¹⁰⁸³ et ont développé également des partenariats avec les pays de transit pour les inciter à mieux contrôler leurs propres frontières en contrepartie d'une aide financière (en 2016 avec la Turquie, en 2017 avec la Libye, en 2023 avec la Tunisie et en 2024 avec la Mauritanie et l'Égypte). Enfin, dans le cadre du **Pacte migration et asile adopté en 2024**, ils ont prévu la mise en place, à compter de 2026, d'une nouvelle procédure de filtrage de certaines demandes d'asile aux frontières extérieures de l'Union (voir encadré n° 4 *supra*). **S'agissant de l'immigration légale, l'Union européenne a cherché à simplifier le cadre juridique applicable** par la révision des directives sur le « permis unique » (afin de simplifier la procédure de demande de titre de séjour liée au travail¹⁰⁸⁴) sur « **les résidents de longue durée** » (afin de faciliter leurs déplacements et renforcer leur droit de travailler dans d'autres États membres) et sur la « **carte bleue européenne** »¹⁰⁸⁵ (afin de favoriser l'accueil des ressortissants de pays-tiers hautement qualifiés).

1081. Eurostat, [Migration and asylum in Europe 2023 edition](#).

1082. C'est aussi un sujet très sensible ailleurs dans le monde (voir par exemple les débats suscités aux États-Unis par la construction du mur séparant le territoire américain du Mexique, acté par le *Secure Fence Act* de 2006).

1083. Toute l'Europe, [Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile ?](#), 17 mai 2024 : « Devenue Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2016, Frontex a vu son mandat élargi en novembre 2019. Elle joue désormais un rôle accru dans le traitement des retours de migrants vers les pays tiers (par exemple en identifiant ces derniers en séjour irrégulier et en aidant les autorités nationales à obtenir les documents de voyage), a vu son budget augmenter (objectif de 900 millions d'euros par an d'ici 2027) et dispose désormais d'une capacité d'intervention en cas de défaillance du "contrôle aux frontières extérieures", même lorsqu'un État ne la sollicite pas. Ses effectifs doivent atteindre 10 000 personnes d'ici 2027. »

1084. Conseil de l'Union, [Migration légale : le Conseil donne son feu vert au permis unique de travail et de séjour pour les ressortissants de pays tiers](#), 12 avril 2024. Les États membres conservent toutefois le « dernier mot » au sujet des travailleurs qu'ils souhaitent accueillir, notamment leur nombre.

1085. [Directive \(UE\) 2021/1883](#) — Conditions d'entrée et de séjour dans l'Union européenne des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. Cette directive, qui devait être transposée par les États membres avant le 18 novembre 2023, prévoit notamment la création d'une plateforme européenne pour mettre en relation les citoyens de pays tiers et les employeurs européens.

2.1.3.2. Santé et nouveaux enjeux bioéthiques

Comme l'a montré la diffusion très rapide de la Covid-19 dans le monde, les pandémies ne connaissent pas les frontières et remettent en cause la capacité des États à maîtriser la situation sanitaire sur leur territoire.

a) Les pandémies ne connaissent pas les frontières

De la peste d'Athènes, rapportée par Thucydide en - 428 avant J.-C. à la Covid-19 qui aurait causé entre 7 et 15 millions de morts entre 2020 et 2021¹⁰⁸⁶, **l'histoire des humains a toujours été marquée par de grandes pandémies**, provoquées bien souvent par des échanges ou des conflits impliquant des populations d'origine lointaine. **Certaines ont été particulièrement meurtrières et ont eu des conséquences, y compris politiques, sur les territoires où elles ont sévi.** On peut évoquer par exemple la peste de 541-542 après J.-C., qui fit 30 à 50 millions de morts et dont on estime qu'elle aurait contribué à l'échec de l'entreprise de restauration de l'Empire romain par Justinien, la peste noire (dite aussi « bubonique »), qui tua 30 à 50 % de la population européenne au XIV^e siècle (200 millions de morts), la variole qui éradiqua 90 % des Amérindiens au XVI^e siècle et s'étendit en Europe, les épidémies de choléra au XIX^e siècle qui firent un million de morts, la grippe espagnole en 1918-1919 qui fit 40 à 50 millions de morts, la grippe asiatique en 1957-1958 (qui en fit 1,1 million), le Sida à partir de années 1980, qui aurait causé de 25 à 35 millions de victimes, la grippe porcine en 2009-2010 qui fit 200 000 morts, et Ebola, qui toucha durement l'Afrique en 2014-2016¹⁰⁸⁷. Si les épidémies sont plus fréquentes depuis que les échanges sont mondialisés, le développement des vaccins, les progrès de la recherche et l'amélioration des soins ont néanmoins permis d'en atténuer l'impact¹⁰⁸⁸.

La pandémie de la Covid-19 marque, à cet égard, une rupture. D'après des analyses récentes de l'OMS, elle aurait en effet « **anéanti une décennie de progrès en matière d'espérance de vie dans le monde : entre 2019 et 2021, [...] l'espérance de vie dans le monde a chuté de 1,8 an pour atteindre 71,4 ans, soit le niveau de 2012.** »¹⁰⁸⁹ Troisième cause de décès dans le monde en 2020 et deuxième en 2021, la pandémie a d'ailleurs eu des effets différents selon les régions du monde : « *les Amériques et l'Asie du Sud-Est ont été les plus touchées par le [...] coronavirus, avec une baisse de l'espérance de vie d'environ trois ans. En revanche, les pays du Pacifique occidental ont été très peu touchés au cours des deux premières années de la pandémie, avec de faibles pertes d'espérance de vie et d'espérance de vie en bonne santé.* » **La pandémie a également révélé la très grande vulnérabilité des systèmes de santé à un phénomène de cette ampleur : « au cours de la période allant de mars à juin 2020 [...], la quasi-totalité des pays (90 %) ont connu des perturbations de leurs services**

1086. OMS, [14.9 millions de décès supplémentaires ont été associés à la pandémie de la Covid-19 en 2020 et 2021](#), 5 mai 2022. D'après les dernières statistiques mondiales de la santé (OMS, [World Health Statistics](#), 2023, p. 17), 759 millions de personnes auraient été affectées par la Covid-19 entre 2019 et mars 2023.

1087. Courrier international, [L'histoire des pandémies en infographie](#), 18 avril 2020.

1088. Nations Unies, Santé : En 1979, la variole est éradiquée à la suite d'une campagne de vaccination de douze ans menée par l'OMS à l'échelle mondiale. Entre 2014 et 2016, la mobilisation de milliers d'experts et d'équipements médicaux permet de mettre fin à l'épidémie d'Ebola qui sévit en Afrique de l'Ouest.

1089. OMS, [La pandémie de la Covid-19 a anéanti une décennie de progrès en matière d'espérance de vie dans le monde](#), 24 mai 2024. La citation suivante est tirée du même article.

de santé, les pays à revenu faible et intermédiaire rapportant les difficultés les plus graves. La majeure partie des pays ont indiqué que de nombreux services courants et non urgents ont été suspendus, tandis que les soins essentiels – tels que le dépistage et le traitement du cancer et le traitement du VIH – ont subi des interruptions à haut risque dans les pays à revenu faible. »¹⁰⁹⁰ Enfin, **la pandémie a mis en évidence les inégalités d'accès aux vaccins** contre la Covid-19, les populations des pays à revenu faible ou intermédiaire et les personnes ayant un faible niveau d'instruction étant moins susceptibles d'avoir reçu le vaccin. **De façon générale, la crise sanitaire a eu pour effet de creuser les inégalités d'accès aux soins** ; la vaccination, qui augmentait auparavant contre des maladies telles que la rougeole, le papillomavirus humain, la diphtérie, le tétanos et la coqueluche, a diminué après l'épidémie. De même, la tendance à la baisse de l'incidence du paludisme et de la tuberculose s'est inversée. En outre, moins de personnes sont traitées pour des maladies tropicales négligées (MTN).¹⁰⁹¹

Au vu de ces éléments et des défaillances précédemment relevées dans la gouvernance de la santé mondiale (cf. *supra*), des travaux ont été initiés en novembre 2021 au sein de l'OMS afin d'élaborer une **nouvelle convention de nature à prévenir une future pandémie** et de convenir des mesures à prendre par les gouvernements du monde entier en pareille circonstance. Le [projet d'accord](#), validé le [28 mai 2024](#) par l'organe intergouvernemental chargé de l'élaborer et qui doit être soumis maintenant à l'Assemblée générale des Nations Unies, prévoit « *contrairement aux campagnes de désinformation en ligne qui prétendent à tort que l'accord signifierait un abandon de souveraineté, [une participation volontaire des pays, visant notamment à] garantir un accès équitable aux outils nécessaires à la prévention des pandémies - vaccins, équipements de protection, information et expertise - et un accès universel aux soins de santé pour tous* ». ¹⁰⁹²

1090. OMS, [Selon une enquête mondiale menée par l'OMS, 90 % des pays ont souffert de perturbations de leurs services de santé essentiels depuis le début de la pandémie de la Covid-19](#), 30 août 2020 : « Parmi les domaines les plus fréquemment perturbés figuraient la vaccination systématique – les services de proximité (70 %) et les services en centres de soins (61 %), le diagnostic et le traitement des maladies non transmissibles (69 %), la planification familiale et la contraception (68 %), le traitement des troubles de la santé mentale (61 %), le diagnostic et le traitement du cancer (55 %). Les pays ont également signalé des dérèglements dans le diagnostic et le traitement du paludisme (46 %), la détection et le traitement des cas de tuberculose (42 %) et dans les traitements antirétroviraux (32 %). [En outre, d]es services d'urgence potentiellement vitaux ont été perturbés dans près d'un quart des pays ayant répondu à l'enquête. Les services d'urgence 24h/24 par exemple ont été touchés dans 22 % des pays, les transfusions sanguines urgentes perturbées dans 23 % des pays, et la chirurgie d'urgence affectée dans 19 % des pays ».

1091. OMS, [Statistiques sanitaires mondiales de 2021](#).

1092. OMS, *La pandémie de la Covid-19 a anéanti une décennie de progrès ...*, op. cit.

b) Les nouveaux enjeux bioéthiques

Il s'agit là principalement de l'intelligence artificielle ou du « transhumanisme » (c'est-à-dire la production d'une humanité augmentée par la technique)¹⁰⁹³. « Dans le domaine médical, [...] la frontière entre réparation et amélioration du corps humain devient de plus en plus floue¹⁰⁹⁴. La création « artificielle » d'êtres humains, dénués de tout lien généalogique, devient envisageable ; la modification et la sélection des embryons avant même la naissance une réalité¹⁰⁹⁵. [...] La maladie, voire même la mort¹⁰⁹⁶, ne sont plus perçues comme des fatalités. L'homme pourrait s'arracher à la nature en programmant et maîtrisant totalement la vie. Sur le plan sociétal, enfin, les rapports humains sont en voie de profondes mutations. Il est désormais possible de créer des « amis virtuels » qui connaissent notre état de pensée et notre personnalité mieux que nos « véritables » amis. La différence profonde de nature entre l'être humain et les machines s'atténue. Déjà certaines affiches de publicité recourent à l'érotisation de la femme bionique »¹⁰⁹⁷. Ces développements technologiques interrogent « les souverainetés étatiques dans une tentative d'élaboration d'une société nouvelle »¹⁰⁹⁸. En cherchant à contourner les régulations et arbitrages étatiques¹⁰⁹⁹, « le transhumanisme lance un défi incommensurable à l'État providence [...] et à l'État de droit. »¹¹⁰⁰. **Il soulève des questions bioéthiques nouvelles, qui dépassent les frontières des seuls États** et appelle à des réflexions de dimension internationale¹¹⁰¹.

2.1.3.3. Le défi climatique et ses conséquences

Le changement climatique constitue l'un des principaux, si ce n'est le premier, des défis auxquels seront confrontés les États dans les décennies à venir. Au-delà de

1093. Selon l'Encyclopédie Universalis : « Apparue dans la seconde moitié du XX^e siècle, la notion de transhumanisme repose sur la conviction, propagée par un nombre croissant de scientifiques et de futurologues, qu'une évolution voulue, orientée, choisie de l'espèce humaine est désormais possible, en s'appuyant sur des techniques nouvelles qui permettent d'intervenir non seulement sur l'individu, mais aussi, à travers lui, sur l'espèce. Il s'agit de remplacer une évolution biologique commandée par « l'horloger aveugle » – expression du biologiste spécialiste de l'évolution Richard Dawkins – par une évolution programmée de l'humanité grâce aux sciences et aux techniques. Cette évolution doit nécessairement conduire à la production d'une humanité « augmentée », donc plus heureuse. »

1094. Cf. le projet « Neuralink » (d'E. Musk) d'amélioration des performances cognitives de l'homme.

1095. Cf. la très médiatique naissance des jumelles Lulu et Nana en Chine (dont le génome a été modifié afin d'être résistant au VIH).

1096. L. Alexandre, *La mort de la mort. Comment la technomédecine va bouleverser l'humanité*, éd. JC Lattès, 2011.

1097. A. Cayol, E. Gaillard (dir.), *Transhumanisme(s) et droit(s)*, IERDJ, n° 18.34, janvier 2022, p. 5-6.

1098. *Ibid.*, *Note de synthèse*, p. 7.

1099. K.-G. Giesen, « [Le transhumanisme comme idéologie dominante de la quatrième révolution industrielle](#) », *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, vol. 29, n° 3-4, 2018, p. 189-203 : l'article évoque l'exemple de Peter Thiel, qui lance « [projets de construction d'îles flottantes dans les eaux internationales](#) [...] pour y mener des expérimentations [...] sur des volontaires qui pourraient être interdites sur les territoires des États. Un [accord a été conclu en janvier 2017 \[entre le Seasteading Institute\] et le gouvernement de la Polynésie française](#) pour y construire un prototype d'île flottante de 7 500 m² au large de Tahiti qui aurait le statut de « zone économique spéciale ». ».

1100. *Ibid.*

1101. Tel est le sens par exemple des travaux initiés en 2021 par la Commission nationale française pour l'UNESCO sur le transhumanisme et l'intelligence artificielle.

son impact planétaire, il aura pour conséquences de mettre directement en danger certains territoires et d'amplifier les défis migratoires et sanitaires déjà évoqués.

a) Le changement climatique n'épargne aucun État

Esquissé depuis les années 1970¹¹⁰², l'impact des activités humaines sur l'environnement fait aujourd'hui l'objet d'un consensus au sein de la communauté scientifique. Le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC)¹¹⁰³ considère en effet que « *[l]es activités humaines [...] ont sans équivoque provoqué le réchauffement de la planète* » (rapport du groupe de travail I de 2023). D'après le GIEC, environ **42 % des émissions produites depuis le XVIII^e siècle l'ont été entre 1990 et 2019** (avec plus de mille milliards de tonnes de CO₂ émises), principalement dans les pays les plus développés et les économies émergentes¹¹⁰⁴. Dans tous les scénarios d'émissions, le seuil de **réchauffement mondial de + 1,5° C** par rapport à l'ère préindustrielle sera dépassé dans un avenir proche (entre 2021 et 2040), avec un risque accru de demeurer au-dessus de + 1,5° C jusqu'à la fin du siècle.

Les conséquences de ce réchauffement sont multiples. Au-delà de l'aggravation des phénomènes atmosphériques extrêmes, la hausse des températures sur le globe entraîne des changements massifs et rapides sur les océans, la cryosphère¹¹⁰⁵ et la biosphère. La fonte des glaciers et du *permafrost* et la réduction des calottes glaciaires ont ainsi provoqué une élévation du niveau des océans de 20 cm entre 1901 et 2018, soit plus que pendant les trois derniers millénaires - une élévation dont le rythme s'est accéléré durant la dernière décennie pour atteindre une hausse moyenne de 3,7 mm par an et qui devrait se poursuivre dans les décennies à venir. Le GIEC souligne également les conséquences directes du réchauffement climatique sur la biodiversité. **Ces bouleversement font peser des risques sur l'activité**

1102. Cf. le rapport Meadows de 1972 (*The Limits to the Growth*) qui a fait l'hypothèse que l'activité humaine modifieraient radicalement les conditions de vie sur Terre) et l'organisation la même année à Stockholm de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement, laquelle a débouché sur le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement.

1103. Le GIEC est une organisation inter-gouvernementale à vocation scientifique qui regroupe les États membres des Nations Unies et vise à proposer à l'attention de la communauté internationale une synthèse et une évaluation de l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les parades à envisager. Le travail du GIEC est réalisé par trois groupes de travail qui rassemblent des experts du monde entier, travaillant à titre bénévole et recrutés pour leurs qualités scientifiques (le Groupe de travail I établit les bases scientifiques physiques ; le Groupe de travail II porte sur les conséquences, l'adaptation et la vulnérabilité ; le Groupe de travail III suggère des pistes pour atténuer le changement climatique). Les rapports d'évaluation du GIEC sont généralement présentés comme étant la propriété des experts qui en sont les auteurs ; ils sont seulement *acceptés* dans les grandes lignes par les représentants des États en session plénière. À l'inverse, le *résumé à l'attention des décideurs*, dont la facture se veut plus synthétique et opérationnelle, est quant à lui minutieusement discuté, négocié et *approuvé* par les États membres. À ce jour, le GIEC a bouclé six rapports d'évaluation (*FAR*, 1990 ; *SAR*, 1995 ; *TAR*, 2001 ; *AR4*, 2007 ; *AR5*, 2014 ; *AR6*, 2023). Ils sont composés chacun de trois volets correspondant au champ de chaque groupe de travail, auxquels s'ajoute un rapport de synthèse. Depuis l'Accord de Paris, les trois volets du rapport sont publiés séparément et l'adoption d'un rapport de synthèse vient clore le cycle d'évaluation.

1104. En 2019, les pays les moins développés, ainsi que les pays insulaires de petite taille et en voie de développement (Small Island Developing States SIDS) présentent un bilan d'émissions par tête plus faible (respectivement 1,7 et 4,6 tonnes d'équivalent CO₂) que la moyenne mondiale (6,9 t. équivalent CO₂).

1105. La cryosphère est l'ensemble de l'eau solide sur Terre, qui comprend la glace de mer, la neige, les glaciers, les nappes glaciaires et le pergélisol.

humaine, notamment en termes de sécurité alimentaire, de sécurité dans l'accès à l'eau (baisse des gains de productivité agricoles, acidification et réchauffement des océans réduisant les bénéfices de la pêche et de l'aquaculture, aggravation des événements extrêmes ...), de sécurité sanitaire (augmentation des maladies vectorielles, hausse de la mortalité liée aux vagues de chaleur...) et de croissance économique, voire même de santé mentale (vagues de chaleur, traumatismes liés aux événements extrêmes, perte des moyens de subsistance et des structures culturelles fondamentales).

Si le changement climatique est une réalité à l'échelle mondiale, la vulnérabilité des écosystèmes et des populations au changement climatique varie considérablement d'une région à l'autre et au sein d'une même région, ce qui implique une gestion des risques et une adaptation différenciées. D'après le dernier rapport du GIEC, 3,6 milliards de personnes sont directement exposées aux effets du réchauffement climatique : en Afrique, 186 à 245 millions de personnes sont ainsi directement exposées à l'élévation du niveau de la mer d'ici à 2060, et, dans l'hypothèse d'un réchauffement de +2° C, plus de 350 millions de personnes devraient être exposées à des températures invivables en 2050.

La France n'est pas épargnée par le phénomène. D'après le Haut Conseil pour le climat, *« [I]l réchauffement moyen en France de +1,9°C sur la dernière décennie (2013-2022) est plus élevé que le réchauffement global +1,15° C (1,00°C - 1,25° C) sur la même période. Les projections climatiques montrent qu'un réchauffement de près de 2,0°C à l'horizon 2030, avec une fourchette haute à 2,3° C, est pratiquement inévitable pour la France (en moyenne sur 20 ans), avec des années extrêmes approchant les 3° C (comme en 2022) de plus en plus fréquentes, et qui vont encore s'intensifier. »*¹¹⁰⁶ De fait, dans son troisième Plan national d'adaptation au changement climatique, la France a retenu comme hypothèse de travail un réchauffement mondial de l'ordre de + 3° C, et de + 4° C en moyenne pour la France métropolitaine¹¹⁰⁷. Plusieurs conséquences devraient en résulter : *« un accroissement de la fréquence, de l'intensité et de la durée des vagues de chaleur et des sécheresses agricoles, une augmentation des extrêmes combinés chauds et secs (notamment les conditions météorologiques propices aux incendies), une intensification des précipitations extrêmes, une diminution des précipitations annuelles dans la région méditerranéenne, un recul du manteau neigeux et des glaciers, et une diminution des débits des cours d'eau (hors hiver) »*¹¹⁰⁸. Certains territoires (Saint-Pierre-et-Miquelon notamment) sont également exposés à des risques de submersion du trait de côte.

1106. Haut Conseil pour le climat, *Rapport annuel 2023, Acter l'urgence. Engager les moyens*, juin 2023.

1107. Ministère de la transition écologique, et de la cohésion des territoires, *Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, mai 2023.

1108. Haut Conseil pour le climat, *Rapport annuel 2023, op. cit.*

b) Le changement climatique fait peser une menace directe sur l'existence même de certains États insulaires.

Ainsi que le relève la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹¹⁰⁹ adoptée à l'issue du Sommet de Rio en 1992, **certaines territoires présentent une vulnérabilité particulière au changement climatique : les « pays de faible élévation et autres petits pays insulaires, ainsi que les pays ayant des zones côtières de faible élévation »**, qui sont directement exposés à l'élévation du niveau de la mer et à l'érosion du trait de côte¹¹¹⁰. La menace est d'autant plus importante que ces territoires disposent de peu de marges de manœuvre pour s'adapter au changement climatique et que leur niveau de développement est souvent faible - une situation précaire dont rend compte la notion de « *petits États insulaires en développement* » (« *Small Islands Developing States* ») prévue par la CCNUCC¹¹¹¹. L'atteinte portée à la souveraineté de ces États revêt différentes dimensions : d'abord une dimension territoriale associée au risque de submersion-inondation pesant sur ces îles, notamment dans le cas des atolls situés seulement quelques mètres au-dessus du niveau de la mer ; ensuite, une dimension économique liée au risque que fait peser la dégradation, voire la perte irréversible des écosystèmes terrestres et maritimes (notamment des récifs coralliens) sur les activités humaines ; enfin, une dimension symbolique face aux conséquences de ces changements sur l'identité culturelle des peuples concernés¹¹¹². Pour ces sociétés insulaires, ce sont donc les caractéristiques mêmes de l'État souverain (territoire, gouvernement, population) qui sont mises en danger.

« Quatre États sont particulièrement menacés parce qu'ils sont exclusivement (ou presque exclusivement) composés d'îles et d'atolls coralliens [...] dont l'altitude est inférieure à 10, voire 5 mètres d'altitude. Il s'agit de Tuvalu, Kiribati, les îles Marshall

1109. La CCNUCC constitue le texte fondateur de la gouvernance internationale sur les questions climatiques. Prenant conscience « *que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée* » et affirmant leur résolutions à « *préserver le système climatique pour les générations présentes et futures* », les États conviennent comme « *objectif ultime* » de « *stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (art. 2). Aussi, doivent-ils prendre des mesures en vue d'atténuer les causes des changements climatiques en limitant les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant les puits de carbone, en conformité avec le principe de précaution (évoqué à l'article 3 § 3), ainsi que l'objectif de développement durable (art. 3 § 3), le tout en œuvrant « *de concert pour un système économique international* » dès lors qu'« *il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce* » (art. 3 § 5).

1110. V. Duvat, « Impacts du changement climatique et solutions d'adaptations dans les îles tropicales : les enseignements du 6^e rapport d'évaluation du GIEC », Contribution extérieure au Haut Conseil pour le climat, juin 2022.

1111. Cette [liste des « petits pays insulaires en développement »](#) comprend une cinquantaine de territoires (dont la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie), mais exclut les territoires ultra-marins administrés directement par un État métropolitain.

1112. V. Boege, "Climate Change, Identity and Sovereignty in the Pacific", *Toda Peace Institute*, 2 August 2016.

et les Maldives »¹¹¹³. À Tuvalu, il est estimé que d'ici 2050, la moitié de la capitale, Fogafale, sera inondée par la marée et que 95 % des terres devraient être inondées par des phénomènes répétés de grandes marées¹¹¹⁴.

Les territoires ultramarins français sont également exposés aux effets du réchauffement climatique¹¹¹⁵. Si le risque de submersion n'est pas aussi marqué que pour les îles citées ci-dessus¹¹¹⁶, leur habitabilité et leur résilience pourraient néanmoins en être affectées : « *il faut [en effet] s'attendre à des phénomènes d'endommagement graduel (sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer) et ponctuel (sous l'effet d'événements extrêmes) [...], donc à des pertes matérielles et économiques plus importantes qu'aujourd'hui. Les centres urbains risquent d'importants dégâts : valeur des immobilisations qui seraient affectées, valeur des services économiques ou biologiques associés qui seraient perturbés, etc.* ».

Afin de se préparer à ces dangers, les territoires concernés ont mis en place des stratégies d'adaptation¹¹¹⁷ consistant par exemple à surélever l'habitat et les infrastructures critiques pour les placer au-dessus des niveaux marins extrêmes (Porto Rico, Philippines) ou encore à créer des espaces artificiels plus élevés que les espaces naturels (remblais localisés ou îles artificielles comme Hulhumalé aux Maldives, Kiribati, Polynésie française¹¹¹⁸). D'autres solutions consistent à recourir à des récifs artificiels (République Dominicaine, Antigua, Grenade, Îles Cayman, Maurice, Maldives), à recharger les plages en sable (Barbade, Maldives, Maurice) ou à restaurer la mangrove (Fidji, Maurice, Seychelles). Certaines îles relocalisent les populations, infrastructures et activités économiques menacées vers des espaces intérieurs plus sûrs (exemples de Fidji avec la relocalisation du village de Narikoso, des îles Carteret en Papouasie Nouvelle-Guinée dont les habitants ont été évacués en 2005, ou encore de l'achat par Kiribati de 20km² de terre aux Fidji en 2014). Mais le contexte climatique conduit également des habitants de ces territoires à émigrer purement et simplement vers d'autres pays¹¹¹⁹.

1113. C. Hioureas, A. Torres Camprubi, "Climate, State, and Sovereignty : Self-Determination and Sea Level Rise", *Liechtenstein Institute on Self-Determination*, June 2021.

1114. <https://www.undp.org/blog/notes-tuvalu-leading-way-adapting-sea-level-rise>.

1115. Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, *Les outre-mer face au défi du changement climatique*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, Paris, 2012. Voir également R. Dantec et J.-Y. Roux, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050*, mai 2019.

1116. La cartographie des zones basses (CETMEF-CETE Méditerranée, 2011) montre que les territoires les plus exposés aux submersions temporaires (voire permanentes à terme pour les plus basses) sont Saint-Barthélemy (sur plus de 7 % de sa surface), Saint-Pierre-et-Miquelon (sur un peu moins de 7 %), Saint-Martin et la Guadeloupe (environ 6 %), devant la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et la Martinique (3 à 4 %).

1117. V. Duvat, « Impacts du changement climatique et solutions d'adaptations dans les îles tropicales », *op. cit.*

1118. Cf. l'accord passé en janvier 2021 avec le *Seasteading Institute* (voir supra les développements relatifs au transhumanisme).

1119. La Nouvelle-Zélande a ainsi mis en place un programme d'accueil par quotas annuels (*Pacific Access Category*) pour les immigrés en provenance notamment des Kiribati et de Tuvalu. En novembre 2023, Tuvalu et l'Australie ont signé un accord de coopération prévoyant notamment d'octroyer chaque année un droit de résidence permanent sur le territoire australien à 280 Tuvaluans.

Se pose *in fine* la question de la pérennité de la souveraineté des États dont le territoire aurait perdu son habitabilité. Juristes et politistes redoublent d'innovation pour imaginer les conditions dans lesquelles ces États et peuples insulaires pourraient continuer à exercer leur souveraineté sur les ressources naturelles attachées à leur territoire, après avoir migré dans des États tiers (notion d'État « dé-territorialisé »¹¹²⁰ ou d'« État Ex-Situ »¹¹²¹).

c) Le changement climatique risque d'amplifier les défis migratoires et sanitaires déjà connus

Le réchauffement de la planète aura pour effet d'amplifier les défis auxquels sont déjà confrontés les États.

Il pourrait notamment **augmenter « les migrations climatiques », au sein même des États¹¹²² ou d'une même zone géographique : d'ici à 2050, plus de deux cents millions de personnes (dont la moitié en Afrique) pourraient être ainsi amenées à se déplacer** pour fuir des conditions climatiques dégradées¹¹²³. Dans son dernier rapport sur les migrations mondiales, l'Organisation internationale pour les migrations relève en effet l'existence de corrélations entre le changement climatique, l'insécurité alimentaire et les mobilités internationales¹¹²⁴.

L'accélération du changement climatique et des dégradations environnementales représente également une menace pour la santé. Ainsi, selon l'OMS, « *[I]es phénomènes météorologiques violents, la pollution atmosphérique et chimique, les violations*

1120. ILA Committee on International Law and Sea-Level Rise, *Final Report*, 2018, p. 25 (approche théorique) ; R. Rayfuse, *International law and disappearing states: Utilising maritime entitlements to overcome the statehood dilemma*, University of New South Wales Faculty of Law Research Series, working paper 52, 2010 (analyse basée sur des exemples historiques de gouvernement exerçant de façon extra-territoriale).

1121. M. Burkett, "The Nation Ex-Situ: On Climate Change, deterritorialized nationhood and the post-climate era", *Climate Law*, 2(3), 2011, p. 345-374: Le peuple dont le territoire aurait été rendu inhabitable et qui aurait été contraint de migrer dans un ou plusieurs États tiers pourrait désigner une autorité chargée de représenter ses intérêts et d'exploiter pour son compte les ressources naturelles anciennement attachées à son territoire. Bien que dépourvue de la souveraineté au sens territorial, cette entité serait, dans le cadre de l'ordre juridique international, reconnue comme titulaire des droits reconnus à un État souverain.

1122. Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC), [Rapport mondial sur le déplacement interne](#), août 2023, p. 10 : en 2022, 32 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison des effets directs du changement climatique, dont 60 % liés à des inondations. Un quart de ces déplacements ont concerné le Pakistan. En Somalie, 1,1 million de personnes ont dû se déplacer pour fuir la sécheresse.

1123. Banque mondiale, [Groundswell, Agir face aux migrations climatiques internes](#), 2021, p. 4 : « Les résultats combinés des deux rapports Groundswell indiquent que d'ici à 2050, pas moins de 216 millions de personnes pourraient être des migrants climatiques internes dans l'ensemble des six régions de la Banque mondiale (dans la limite supérieure du scénario pessimiste (de référence)) [...]. Ce chiffre représente quasiment 3 pour cent de la population totale prévue dans ces régions. L'Afrique subsaharienne pourrait enregistrer pas moins de 85,7 millions de migrants climatiques internes (4,2 % de la population totale) ; l'Asie de l'Est et Pacifique, 48,4 millions (2,5 % de la population totale) ; l'Asie du Sud, 40,5 millions (1,8 % de la population totale) ; l'Afrique du Nord, 19,3 millions (9,0 % de la population totale) ; l'Amérique latine, 17,1 millions (2,6 % de la population totale) ; et l'Europe de l'Est et Asie centrale, 5,1 millions (2,3 % de la population totale). »

1124. OIM, « [Chapter 7 - Climate Change, Food Insecurity and Human Mobility: Interlinkages, Evidence And Action](#) », *World Migration Report 2024*.

microbiennes de la barrière entre l'animal et l'homme et les maladies épidémiques sensibles au climat sont de plus en plus fréquents dans le monde, avec un impact disproportionné dans les zones particulièrement vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement¹¹²⁵». Alors que 2 milliards de personnes n'ont actuellement pas accès à l'eau potable et que l'on dénombre 600 millions de cas d'infections alimentaires en moyenne par an (dont 40 % concernent des enfants de moins de 5 ans, provoquant la mort de 125 000 enfants par an), il y a fort à craindre que les événements climatiques extrêmes et la dégradation de l'environnement liée au climat ne viennent amplifier ces risques de maladies infectieuses. L'augmentation des températures et des inondations pourrait également peser sur la sécurité alimentaire de certaines zones et amplifier les phénomènes de famine auxquels sont déjà exposés 700 à 800 millions de personnes dans le monde (principalement en Afrique et en Asie). En outre, l'amplification des précipitations dans certaines zones pourrait accroître le risque de maladies vectorielles (qui causent actuellement 700 000 décès par an)¹¹²⁶. Il résulte globalement d'une évaluation menée en 2014 par l'OMS sur l'impact du changement climatique sur la santé que ce dernier pourrait causer de l'ordre **250 000 décès additionnels par an à l'horizon 2030**¹¹²⁷.

Au vu de ces éléments, le défi soulevé par le changement climatique devrait peser significativement sur l'exercice de la souveraineté dans les décennies à venir.

2.1.3.4. La souveraineté dans les espaces sans frontières

Il existe à l'échelle mondiale **des espaces « libres de toute souveraineté » dont l'usage est ouvert à tous**. Qu'il s'agisse des grands fleuves, des pôles, de l'atmosphère, de l'espace extra-atmosphérique ou de la haute-mer, **ces espaces, dans lesquels la souveraineté des États est réduite voire n'existe pas, sont régis par des conventions internationales**. À ces espaces régulés par le droit international, on pourrait ajouter l'espace cyber sur lequel des travaux sont en cours pour y définir des modes de relations normalisés entre États.

a) Les grands fleuves : des espaces de navigation partagée

L'usage partagé des fleuves est acté à l'article 109 du Traité de Vienne en 1815¹¹²⁸, qui pose le **principe de liberté de navigation**, qui va s'imposer au XIX^e siècle en Europe et est **garanti par l'institution de commissions réunissant toutes les parties concernées** (c'est-à-dire les pays traversés ou dont une frontière « naturelle » est

1125. OMS, [Projet de quatorzième programme général de travail, 2025-2028](#), 3 mai 2024, p. 7.

1126. OMS, « 1.4. Climate Change and Health », *World health statistics 2023*, pp. 24-25.

1127. OMS, [Quantitative risk assessment of the effects of climate change on selected causes of death, 2030s and 2050s](#), 2014. Estimations fondées sur un nombre limité d'indicateurs : décès causés par la malaria, l'effet de la canicule sur les personnes âgées, le phénomène de sous-nutrition et d'infections alimentaires chez les enfants, la mortalité causée par des inondations côtières.

1128. « La navigation dans tout le cours des rivières Indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne ; bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations. »

délimitée par le fleuve en question¹¹²⁹). Sont ainsi créées en 1815 la commission centrale pour la navigation du Rhin, considérée comme la doyenne des organisations internationales, en 1856 la commission du Danube (régie par le traité de Paris de 1856 puis par la Convention de Belgrade de 1948), en 1956 la Commission de la Moselle (régie par la Convention relative à la canalisation de la Moselle), etc. À ces conventions, se sont ajoutés d'autres textes visant à **assurer la protection des fleuves, en particulier contre les risques de pollution**¹¹³⁰. Enfin, est signée en 1997 la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux¹¹³¹.

Si l'usage des grands fleuves a fait l'objet très tôt d'une forme d'« internationalisation », l'actualité montre néanmoins qu'ils restent l'objet de **rivalités voire de tensions entre États, tant pour des questions d'accès aux ressources** (exemple du fleuve Colorado qui irrigue les États-Unis et le Mexique¹¹³²) que parce qu'ils **délimitent des espaces transfrontaliers** (exemple du Dniepr qui traverse l'Ukraine, la Russie et la Biélorussie et dont les infrastructures ont été touchées à plusieurs reprises depuis le début de la guerre en février 2022).

b) Les pôles, des espaces convoités

Alors que l'Antarctique est couvert depuis 75 ans par un traité consacrant son usage scientifique et démilitarisé, les deux pôles et leurs océans suscitent les convoitises.

■ L'Antarctique : un espace démilitarisé à protéger, consacré à la recherche scientifique

Régi par le Traité de Washington, signé le 1^{er} décembre 1959, l'Antarctique est soumis à un régime juridique unique au monde, instaurant au-delà du 60^e parallèle sud la **première zone non-militarisée de la planète consacrée à la recherche scientifique et gérée collectivement par l'ensemble des États parties**¹¹³³. Le traité sur l'Antarctique est établi sur quatre principes majeurs : le **gel des revendications territoriales**¹¹³⁴, l'interdiction de militariser la zone, l'interdiction des essais et du dépôt de matériel nucléaire et l'**obligation de partage des résultats des expériences scientifiques**

1129. Par exemple, l'Oder entre la Pologne et l'Allemagne, dont un arrêt de la CPIJ de 1929 confirme le principe de liberté de navigation.

1130. Par exemple : Convention sur la protection du Danube (1996), Convention pour la protection de l'Oder contre la pollution (1999), Convention relative à la protection du Rhin (1999).

1131. Cette dernière n'a toutefois été ratifiée que par 16 pays à ce jour, dont l'Allemagne, la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, le Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

1132. Le fleuve approvisionne environ 40 millions de personnes en eau et irrigue des millions d'hectares de terres arables, mais ces dernières années, son débit a baissé d'environ un tiers. Pour répondre au risque de sécheresse menaçant l'Ouest américain, l'administration Biden a négocié en mai 2023 un accord avec sept États américains pour réduire leur consommation d'eau puisée dans le Colorado.

1133. Signé en 1959 par les douze pays dont des scientifiques s'étaient livrés à des activités dans et autour de l'Antarctique pendant l'Année géophysique internationale 1957-1958 (à savoir l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Chili, la France, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Union Sud-Africaine, l'URSS, le Royaume-Uni, et les États-Unis), le traité comprend actuellement 57 membres.

1134. [Le Traité sur l'Antarctique | Antarctic Treaty \(ats.aq\)](#) : Parmi les signataires du Traité se trouvaient sept pays (Argentine, Australie, Chili, France, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ayant des revendications territoriales qui se chevauchaient parfois. D'autres pays n'avaient aucune revendication. Les États-Unis d'Amérique et la Russie maintiennent, pour leur part, une « base de revendication ». Toutes les positions sont explicitement protégées dans l'article IV qui préserve le statut quo.

menées sur le continent. Au fil du temps, ce dispositif a été complété par plusieurs conventions protégeant l'environnement spécifique de la zone australe et par des décisions adoptées annuellement par les États parties. A ainsi été créée en 1982 la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique. Le protocole de Madrid (1991) renforce, quant à lui, la protection écologique de la zone *via* la mise en place d'une interdiction d'exploitation des ressources et d'une obligation de réalisation d'une étude d'impact écologique avant chaque projet de construction. Connu sous le nom de Système du Traité sur l'Antarctique (STA), cet ensemble d'instruments internationaux constitue un exemple unique de gouvernance internationale sur une région dédiée à la paix, aux activités scientifiques et à la protection de l'environnement¹¹³⁵.

Les ressources minières du continent, qui sont pour l'instant théoriques et difficilement exploitables, compte tenu de la difficulté pratique de se rendre sur place pour effectuer des relevés, **suscitent des convoitises dans le contexte du réchauffement climatique**, qui pourrait faciliter avec la fonte des glaces leur exploitation et leur transport. La Russie est notamment pointée du doigt pour avoir effectué des prospections sur le potentiel minéral de la région en transgression du Traité. De nouvelles bases voient également le jour (la Turquie essaie notamment d'intensifier sa présence sur le continent), ce qui montre l'attrait grandissant de la région¹¹³⁶.

La création de nouvelles aires marines protégées dans l'océan Austral¹¹³⁷ **suscite également de vifs débats**, entre, d'une part, la Russie et la Chine, qui s'y opposent afin de préserver leur possibilité de pêche au krill, et d'autre part, le reste des parties signataires du traité de Washington. La situation est bloquée depuis plusieurs années.

■ *L'Arctique, un océan convoité*

Clos et peu profond, l'océan Arctique, qui dispose de réserves de pétrole et de gaz, suscite les **revendications territoriales des États limitrophes (États-Unis/Alaska, Canada, Danemark/Groenland, Norvège et Russie) et des populations autochtones**.

Le régime juridique des eaux de passage de l'espace Nord-Ouest et Nord-Est fait l'objet d'interprétations différentes : tandis que l'Europe et les États-Unis considèrent ces passages comme des détroits internationaux reliant plusieurs étendues de haute mer et régis dès lors par le principe de liberté de navigation, le Canada, qui se prévaut pour sa part de la Convention de Montego Bay de 1982, considère qu'ils relèvent de sa souveraineté. Les eaux arctiques sont soumises au droit de la mer défini par cette Convention.

En dépit de ces litiges, **le principe de coopération pacifique prévaut entre les cinq pays limitrophes**. Par la Déclaration d'Illulissat en 2008, ils se sont engagés à collaborer à la préservation de cet espace et ont réaffirmé la primauté du droit international dans le règlement des conflits.

1135. L. Chan-Tung, S. Lavorel, *L'Antarctique : enjeux et perspectives juridiques*, 2021.

1136. C. Guyon, *Le droit de l'Antarctique face aux nouvelles ambitions des puissances*, club Droit de l'AEGE, 2023.

1137. Projet porté depuis des années par l'*Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC) et *Antartica2030*, et validé par le comité scientifique de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).

En 2014, l'Organisation maritime internationale (OMI) a édicté un Code polaire réglementant la navigation en environnement glaciaire, qui est entré en vigueur en 2017¹¹³⁸.

S'agissant des **revendications autochtones**, la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007¹¹³⁹ leur reconnaît un droit aux terres qu'ils possèdent ou ont acquises. Dans l'affaire *Mayagna Awas Tingi* (2001), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu un caractère coutumier à cette notion de propriété autochtone¹¹⁴⁰. Le Canada a amorcé une évolution en ce sens, avec la reconnaissance de la propriété des terres traditionnellement autochtones et la reconnaissance d'un titre ancestral (Cour suprême canadienne, 26 juin 2014, *Affaire National Tsilquot'In c. Colombie britannique*).

N'étant régi par aucun traité, le statut de l'océan glacial arctique reste néanmoins assez flou et gagnerait à être clarifié, au vu notamment des nouvelles voies de passage que pourrait ouvrir la fonte des glaces.

c) La haute mer, un espace de liberté régulée et de ressources à protéger

Au-delà des zones économiques exclusives (200 milles) et du plateau continental, s'étend la haute mer, aussi désignée « eaux internationales », qui couvre 65 % de la surface des océans dans le monde. **Elle échappe à la souveraineté étatique¹¹⁴¹ et est régie par le principe de liberté des mers** (issu du droit coutumier), qui permet la liberté de navigation, la liberté de survol, la liberté de pose de câbles et pipelines sous-marins et la liberté de pêche¹¹⁴², ainsi que la liberté de la recherche scientifique et la liberté de construire des îles artificielles et autres installations permises par le droit international.

Toutefois, ces libertés, bien que larges, ne sont pas absolues. L'État qui les exerce doit le faire dans le respect des règles existantes et des intérêts des autres États. Ainsi, si des conflits apparaissent, ils sont **tranchés en droit interne en vertu de la loi du pavillon¹¹⁴³**, qui suppose un lien substantiel entre l'État du pavillon et les navires qui lui sont rattachés. La loi du pavillon conduit en outre à appliquer à ces navires les règles fiscales, sociales, environnementales et pénales de l'État concerné. À cet égard, **le développement des pavillons de complaisance constitue un détournement de la souveraineté des États** dans la mesure où il substitue à la juridiction de l'État, dont les navires devraient en réalité relever, celle d'un autre État, qui demeure purement théorique, faisant d'une grande partie des navires assurant le commerce international des objets, de fait, libres de toute souveraineté étatique effective. Enfin, l'État pavillon est responsable des questions de sécurité en haute mer : il exerce un **pouvoir de police exclusif sur les navires battant son pavillon** et assure

1138. <https://www.imo.org/fr/MediaCentre/HotTopics/Pages/polar-default.aspx>.

1139. [Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones](#).

1140. D. Couveinhes Matsumoto, « [Les peuples autochtones et le droit de propriété devant la Cour interaméricaine des droits de l'Homme](#) », *Revue juridique de l'environnement*, n° HS18, 2019, pp. 55-67.

1141. En application de l'article 89 de la [Convention de Montego Bay de 1982](#) : « Aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute-mer à sa juridiction ».

1142. Ces quatre libertés sont reprises à l'article 87 de la Convention de Montego Bay.

1143. En application de l'article 94 de la Convention de Montego Bay, qui s'inspire d'un principe jurisprudentiel ancien (*CPIJ, 1927, Lotus*).

leur protection¹¹⁴⁴. Néanmoins, pour lutter contre les activités illicites prospérant en haute-mer (piraterie, trafic d'esclaves), les États ont consenti de longue date à une dérogation à ce principe d'exclusivité en s'octroyant un **droit de visite sur un navire étranger présentant une présomption d'activité illicite**¹¹⁴⁵. En outre, les États pratiquent entre eux des **délégations de pouvoir de police** afin de renforcer la lutte contre les activités illicites et la protection des droits souverains (sur les ressources halieutiques par exemple). La coopération au sein des organisations régionales des pêches est notamment bâtie sur ce principe. Il en est de même de la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre le terrorisme en mer, toutes deux couvertes par des conventions multilatérales¹¹⁴⁶. Récemment, le Parlement a autorisé l'approbation de l'accord¹¹⁴⁷ par lequel la France délègue, sous son contrôle et dans des conditions très précises (terrorisme en mer), des pouvoirs de police de mer dans ses eaux territoriales à des agents britanniques. À cette occasion, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que l'intervention d'agents publics étrangers dans les eaux territoriales françaises n'était pas incompatible avec les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale¹¹⁴⁸.

Non sans de vifs débats au moment de son adoption avec certains États ayant investi dans les technologies marines d'exploration des grands fonds marins¹¹⁴⁹, la Convention de Montego Bay (CMB) stipule que **la haute mer et ses ressources, aussi bien solides que liquides, minérales ou gazeuses, sont le patrimoine commun de l'Humanité** (article 136 CMB) et ne sont pas susceptibles d'appropriation nationale (article 137 CMB). Les activités dans la zone visent l'intérêt de l'humanité toute entière, indépendamment de la situation géographique des États, qu'il s'agisse d'États côtiers ou sans littoral. **L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM)**, qui administre la zone et à laquelle sont parties tous les États signataires de la Convention (article 156

1144. La résurgence depuis quelques mois des activités de pirateries en mer Rouge (sous la menace du mouvement rebelle yéménite des Houthis) en donne l'illustration.

1145. Cette pratique a été consacrée par l'article 110 de la Convention de Montego Bay qui reconnaît la piraterie, le transport d'esclaves et la fraude au pavillon comme des exceptions au principe d'exclusivité de la loi du pavillon. Ce pouvoir de visite ne peut toutefois s'exercer à l'égard des navires de guerre ou des navires d'État utilisés à des fins autres que commerciales, qui sont couverts par une immunité de juridiction absolue.

1146. L'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 prévoit ce principe de délégation de pouvoir de police entre États exerçant pavillon. Il en est de même des accords régionaux déclinant cet article : accord régional de San José (2003) sur la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants [...] dans la région des Caraïbes.

1147. [Accord entre le Gouvernement français et le Gouvernement du Royaume-Uni relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passer dans la Manche](#), signé à Paris le 26 juillet 2021 et ratifié par la loi n° 2023-49 du 1^{er} février 2023.

1148. Avis CE, Section des finances, 3 septembre 2019, n° 398129. La nécessité absolue de prévenir ou de faire cesser des actes susceptibles de porter atteinte à la vie ou l'intégrité physique des personnes, l'absence d'alternative satisfaisante, le caractère espace-temps limité avant l'intervention des forces françaises, et les dispositions permettant aux autorités françaises de reprendre le contrôle de la situation dès que possible avaient amené le Conseil d'État à conclure à la constitutionnalité du projet d'accord, les mesures coercitives susceptibles d'être prises n'étant pas de nature à porter une atteinte durable à un droit fondamental ou à la privation de liberté.

1149. Il fallut attendre un [accord de 1994](#) pour que la partie XI de la Convention de Montego Bay relative à la haute mer soit approuvée. Les États-Unis, qui l'ont signé, ne l'ont toutefois pas ratifié (cf. [suivi des ratifications](#)).

CMB), assure le partage équitable des avantages économiques et financiers tirés des activités menées en haute mer : elle veille notamment à ménager les intérêts et besoins des pays en voie de développement, qui doivent pouvoir être associés à la coopération internationale en matière de recherches scientifiques (article 143 CMB) et aux activités menées dans la zone (article 148 CMB) ; **les activités d'exploration des fonds marins envisagées en haute mer se font sous le contrôle de l'AIFM**, qui étudie les plans de travail envisagés – une fois approuvés par le Conseil de l'Autorité, ces plans de travail revêtent un caractère contractuel-, délivre les permis d'exploration et en contrôle le respect (article 153 CMB), applique les décisions de la commission préparatoire concernant des investisseurs pionniers, et adopte les règles et procédures régissant les activités dans les sols. L'exploitation des fonds marins suscite un débat vif au sein de la communauté internationale : les négociations relatives à l'élaboration d'un code minier sont à l'arrêt au sein de l'AIFM ; la France a pris clairement position en novembre 2022 contre l'exploitation minière en haute mer¹¹⁵⁰ mais soutient l'exploration scientifique des fonds marins¹¹⁵¹.

Enfin, la Convention de Montego Bay consacre le **principe de la protection et de la préservation du milieu marin** (partie XII, article 192) : les États doivent prendre à cette fin toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source (pollution d'origine tellurique, évacuation de substances toxiques, pollution par les navires¹¹⁵², pollution venant des engins ou équipements utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins et de leurs sous-sols). **L'accord international pour la protection de la haute mer et de la biodiversité marine** (*Biological diversity of areas beyond National jurisdiction – BBNJ*) adopté en 2023 et qui entrera en vigueur à sa 60^e ratification¹¹⁵³, vise à donner un caractère effectif à ce principe de protection ; il prévoit notamment la mise en place d'aires marines protégées, la création d'études d'impact des activités humaines sur le milieu marin obligatoires pour les États et leurs opérateurs économiques, et le déploiement d'un dispositif de suivi des ressources prélevées en haute mer en vue de leur commercialisation (lequel devrait donner lieu au versement d'une contribution à un fonds mondial pour la préservation de la biodiversité en haute mer). Cet accord devrait être ratifié par le Parlement.

1150. Déclaration du président Macron, le 7 novembre 2022, lors du lancement de la COP 27 en Égypte : « *La France soutient l'interdiction de toute exploitation des grands fonds marins.* ».

1151. Elle a lancé dans le cadre du plan France 2030, géré par le secrétariat général pour l'investissement, un programme de recherche « Grands fonds marins », doté de 280 millions sur dix ans.

1152. À cette fin, les États veillent à ce que les navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux soient munis des certificats requis et délivrés en application des règles et normes internationales. Ils veillent à ce que ces navires soient inspectés périodiquement pour vérifier que les mentions portées sur les certificats sont conformes à l'état effectif du navire (article 217 de la Convention de Montego Bay).

1153. [Au 1^{er} juin 2024](#), ce [traité](#) avait été signé par 90 pays (dont la France) et ratifié par 5 d'entre eux (Belize, Chili, Monaco, Palaos, Seychelles). La France, comme les autres pays membres et l'Union européenne, est mobilisée pour une ratification rapide de cet accord, idéalement avant la Conférence des Nations Unies sur l'Océan, qui se tiendra à Nice en juin 2025. Le projet de loi de ratification a été déposé le 16 mai 2024 à l'Assemblée nationale.

d) L'espace atmosphérique, un espace de navigation régi par la souveraineté des États et sous leur protection s'agissant de la couche d'ozone

Au-delà des règles de navigation en vigueur dans l'espace atmosphérique, en application de la Convention de Chicago de 1947 relative à l'aviation civile internationale, qui prévoient notamment la **souveraineté complète et exclusive de chaque État sur l'espace aérien au-dessus de son territoire** (cf. *supra*, point 1.3.1.2), la **couche d'ozone, située entre vingt et cinquante kilomètres d'altitude (stratosphère) est soumise à leur protection**, conformément à la Convention de Vienne¹¹⁵⁴ qui reconnaît la nécessité d'accroître la coopération internationale afin de limiter les risques que les activités humaines font peser sur la couche d'ozone.

Tous les pays du monde se sont en effet engagés, en application du Protocole de Montréal qui l'a complétée¹¹⁵⁵, à éliminer progressivement et selon des calendriers distincts selon les pays (développés et en développement), de leur production et de leur consommation les substances chimiques qui appauvrissent la couche d'ozone, ainsi que les chlorofluorocarbones (HFC) susceptibles de les remplacer. À l'échelle européenne, l'Union s'est dotée en 2009 d'un règlement¹¹⁵⁶ ambitieux en la matière, contrôlant en outre les substances non-couvertes par le Protocole.

D'après le dernier rapport d'évaluation quadriennal du Protocole de Montréal¹¹⁵⁷, les efforts menés par les États pour éliminer progressivement les substances interdites qui détruisent l'ozone ont été incontestablement efficaces. Ils *« ont permis de préserver la couche d'ozone et contribué de façon notable à sa reconstitution dans la haute stratosphère et à une diminution de l'exposition humaine aux rayons ultraviolets (UV) nocifs du soleil. Si les politiques actuelles restent en place, la couche d'ozone devrait retrouver les valeurs de 1980 (avant l'apparition du trou dans la couche d'ozone) d'ici environ 2066 au-dessus de l'Antarctique, 2045 au-dessus de l'Arctique et 2040 dans le reste du monde. »*¹¹⁵⁸.

Il reste toutefois du chemin à parcourir quant à l'élimination des HFC¹¹⁵⁹. À cette fin, l'Union européenne a révisé en février 2024 le règlement adopté en 2009¹¹⁶⁰, entérinant un objectif d'élimination totale des HFC d'ici 2050.

1154. Adoptée par 28 pays en 1985, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone est entrée en vigueur en 1988. Il s'agit de la première convention à atteindre la ratification universelle en 2009.

1155. Adopté en 1987 et entré en vigueur en 1989, le [Protocole de Montréal](#) est à ce jour le seul protocole des Nations Unies à avoir été ratifié par tous les pays du monde.

1156. [Règlement \(CE\) n° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.](#)

1157. World Meteorological Organization (WMO), [Executive Summary. Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2022](#), GAW Report n° 278, octobre 2022.

1158. Nations Unies, [La reconstitution de la couche d'ozone est en bonne voie](#), 9 janvier 2023.

1159. [TouteEurope.eu, Le Parlement européen adopte de nouvelles règles pour protéger la couche d'ozone et limiter les émissions de gaz à effet de serre](#), 16.01.2024 : Les HFC ont augmenté de 70 % dans l'UE entre 1990 et 2014, et représentent jusqu'à 3 % de l'ensemble des gaz à effet de serre émis par l'UE.

1160. [Règlement 2024/590 du Parlement européen et du Conseil du 7 février 2024 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.](#) Ce nouveau règlement introduit des exigences pour récupérer et recycler ces produits, notamment lors des rénovations de bâtiments. Il prévoit toutefois de continuer à autoriser des exemptions pour certaines utilisations lorsque des solutions de substitution ne sont pas encore disponibles.

e) L'espace extra-atmosphérique, un bien commun qui tend à se privatiser

Alors que l'espace extra-atmosphérique a longtemps été le terrain d'une compétition entre États heureusement régulée par le droit international, de nouveaux acteurs (notamment privés) y ont fait irruption depuis une quinzaine d'années au point d'en modifier les équilibres.

■ *L'espace, terrain d'affrontement des souverainetés, consacré comme bien commun par le droit international*

Alors que la Guerre froide avait fait de l'espace extra-atmosphérique un terrain de conquête et de manifestation du face-à-face opposant l'URSS et les États-Unis¹¹⁶¹ - la France s'étant lancée pour sa part dans l'aventure spatiale de façon indépendante conformément à l'approche alors retenue par le général de Gaulle¹¹⁶², le **traité sur l'espace adopté en 1967**¹¹⁶³ stipule expressément qu'il « **ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté** » (article II). L'accord sur la Lune de 1979 en fait de même pour les corps célestes¹¹⁶⁴.

L'espace extra-atmosphérique est affirmé comme un **bien commun** dont « **l'exploration et l'utilisation** [qui] devraient s'effectuer pour le bien de tous les peuples, quel que soit le stade de leur développement économique ou scientifique », **doivent être libres et ouvertes à « tous les États sans aucune discrimination, dans des conditions d'égalité et conformément au droit international, toutes les régions des corps célestes devant être librement accessibles »** (article I^{er}). L'enjeu alors poursuivi par les puissances signataires (États-Unis, URSS, Royaume-Uni, France) est d'y endiguer la course à l'armement et d'éviter sa militarisation, ainsi que la mise sur orbite d'armes nucléaires¹¹⁶⁵.

Cette logique de pacification culmine à la fin des années 1990 avec l'accroissement de la coopération spatiale comme en témoigne le lancement de la Station spatiale

1161. Une compétition illustrée par le lancement en 1957 du Spoutnik russe, suivi en 1958 de la création de la NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) américaine, puis en avril 1961 du vol de Yuri Gagarine dans l'espace et en juillet 1969 de l'alunissage d'un équipage américain sur la Lune.

1162. P. Cabaré, J.-P. Lecoq, « Rapport d'information sur l'espace », *Assemblée Nationale*, déposé en février 2022, p. 15 : Le Centre nationale d'études spatiales (CNES) est créé en 1961 et la base de Kourou en Guyane est inaugurée en 1964. Puis, avec le satellite *Astérix* placé en orbite en 1965, la France devient la troisième puissance spatiale, dans le sens où elle est en capacité de fabriquer et de lancer des satellites de manière autonome.

1163. [Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes.](#)

1164. [Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 5 décembre 1979.](#) Article 11 : « 1. La Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité [...]. 2. La Lune ne peut faire l'objet d'aucune appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen. 3. La surface et le sous-sol de la Lune ne peuvent être la propriété d'États, d'organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales, d'organisations nationales, qu'elles aient ou non la personnalité morale, ou de personnes physiques. L'installation à la surface ou sous la surface de la Lune de personnel ou de véhicules, matériel, stations, installations ou équipements spatiaux, y compris d'ouvrages reliés à sa surface, ne crée pas de droits de propriété sur une partie de la surface ou du sous-sol de la Lune. [...] ».

1165. C'est le sens notamment de l'article IV du Traité.

internationale (ISS) en 1998 qui accueille son premier équipage russo-américain en 2000¹¹⁶⁶. À la même période, émergent toutefois dans le secteur de nouveaux acteurs qui vont en modifier les équilibres.

■ **Le « New Space » : privatisation de l'espace et bouleversement des équilibres**

En 1998, les États-Unis adoptent le *Commercial Space Act*, qui permet à la NASA de faire appel à des opérateurs privés. S'affirme alors la **logique du New Space** (« nouvel espace »), **consacrant la coopération entre acteurs publics et privés, et l'irruption dans l'espace d'acteurs privés américains, qui vont vite s'avérer dominants**. En 2002, est ainsi créée la société *Space X*, qui met au point avec la NASA les premiers prototypes de lanceurs réutilisables, lance son premier satellite en 2009 et poursuit désormais un projet de constellation satellitaire de très grande envergure (*Starlink*), lequel est en train de profondément bouleverser le paysage spatial¹¹⁶⁷. À une autre échelle, on peut également évoquer les projets des sociétés *Kuiper* d'Amazon (3 200 satellites visés) ou de *One Web* (900 engins). La domination américaine du secteur est confortée en 2015 par le *Space Act*¹¹⁶⁸, qui tire parti des ouvertures du traité sur l'espace de 1967, notamment du principe de son exploration et de son utilisation libres, pour octroyer aux entreprises privées un permis d'extraction, c'est-à-dire l'autorisation d'aller prélever des ressources dans l'espace, sans leur conférer pour autant de droit de propriétés sur ces astres. Les entreprises du *New Space* tirent également parti de leur coopération étroite¹¹⁶⁹ avec la NASA, dont le budget global atteint des niveaux inégalés dans le monde (25,38 milliards de dollars en 2023)¹¹⁷⁰.

Conscientes de ce que le New Space bouscule les équilibres en place et de ce qu'en étant désormais les fers de lance des innovations technologiques, les entreprises privées, essentiellement américaines, risquent de dépasser de façon durable leurs capacités spatiales et techniques¹¹⁷¹, **les autres grandes puissances relancent depuis une dizaine d'années leurs stratégies aérospatiales**. En 2008 et 2014, la Chine et la Russie sollicitent, en vain, la révision du traité de l'espace. En 2015, la Russie réorganise ses forces aérospatiales de défense. La même année, la Chine crée la force de soutien stratégique de l'armée populaire de libération, responsable des enjeux cyber, informationnels et surtout spatiaux. En 2019, l'administration Trump lance la création d'une sixième branche dans de l'armée américaine : la *Space Force*. Toujours en 2019,

1166. En 2022, la Russie a annoncé son départ de l'ISS.

1167. Le projet, qui vise à mettre en place un réseau internet haut-débit partout sur la planète, poursuit l'installation de 42 000 satellites à basse altitude (500 km), dont 12 000 ont déjà été autorisés par l'Union internationale des télécommunications – à comparer aux 1 500 satellites présents dans le ciel en 2020, toutes nationalités confondues.

1168. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/all-info>

1169. C'est Space X qui a ainsi remporté l'appel d'offres lancé par la NASA à la fin des années 2000 pour transporter les équipements et les astronautes vers la station ISS. En 2021, Space X est à nouveau choisi afin de construire le vaisseau spatial *Starship* destiné à des expéditions lunaires.

1170. https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2023/02/fy23_nasa_budget_request_full_opt.pdf

1171. La multiplication des constellations constitue par exemple un défi sans précédent pour les acteurs du renseignement.

la France se dote d'une stratégie spatiale de défense¹¹⁷² et rebaptise l'Armée de l'air en « Armée de l'air et de l'espace », en y intégrant un commandement de l'espace (créé à partir du commandement interarmées de l'espace mis en place 2010). En complément, la France adapte en 2022 le cadre juridique applicable aux opérations spatiales, dans un souci de préservation des intérêts de la défense nationale¹¹⁷³.

Dans ce contexte, ont été signés, en mai 2023, à l'initiative des États-Unis, les **Accords d'Artémis qui visent notamment à clarifier la dimension pacifique de l'exploitation de l'espace extra-atmosphérique**¹¹⁷⁴. Reste ouverte la question de l'exploitation des astres et corps célestes par des opérateurs privés.

Au-delà des enjeux de souveraineté que soulève la « privatisation » de l'espace, se pose en outre la question de la multiplication des débris en orbite autour de la Terre. D'après l'agence spatiale européenne, plus d'un millions de débris spatiaux seraient ainsi en orbite, soulevant « *un danger de plus en plus grand pour les satellites et les astronautes, et pourrai[en]t rendre certaines orbites totalement inutilisables* »¹¹⁷⁵. Une telle accumulation peut faire craindre la concrétisation du syndrome de Kessler¹¹⁷⁶, qui nous priverait de l'effectivité des outils mis en place ainsi que de précieuses données scientifiques.

f) L'espace cyber : un chantier à mener ?

L'espace cyber est devenu, pour certains pays, un terrain de prédilection des ingérences et de la guerre hybride qu'ils conduisent à l'égard de leurs adversaires, et la question se pose aujourd'hui de sa régulation à l'échelle internationale.

Le sujet, a commencé à être abordé au sein du G7 notamment (à propos des ingérences associées aux mouvements « antivax » ou des risques de sabotage électro-raux) et n'est toutefois pas évident à traiter. Quelles questions se posent ? Faut-il se contenter de prescrire une série d'interdits dans l'espace cyber ou doit-on aller jusqu'à définir un cadre de référence applicable aux ingérences ? Il s'agit à l'évidence

1172. Ministère des armées, *Stratégie spatiale de défense*, 2019, p.9 : La stratégie spatiale de défense française publiée en 2019 prend en compte les « nouvelles opportunités » du *New Space* « *qu'il faut savoir saisir* » tout en étant consciente des « *nouvelles menaces auxquelles il faudra faire face* ».

1173. Ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale, qui modifie la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, ainsi que le code de la défense. Elle permet d'améliorer et de compléter le cadre juridique existant relatif aux opérations spatiales conduites dans l'intérêt de la défense nationale, ainsi que celui garantissant la préservation des intérêts de la défense nationale lorsque sont mises en œuvre les opérations et activités spatiales soumises à autorisation. Elle étend aux données d'observation de l'espace depuis l'espace le régime de déclaration des activités d'exploitation primaire de données d'origine spatiale, jusqu'alors applicables aux seules données d'observation de la Terre. Enfin, elle crée un régime de réquisition des biens et services spatiaux au titre de la sauvegarde des intérêts de la défense nationale.

1174. Signés par 24 pays (dont la France), ces [Accords d'Artémis](#) couvrent dix points majeurs : l'exploration pacifique, le secours d'urgence, la transparence des activités, l'interopérabilité des systèmes, la mise à disposition des données scientifiques, l'immatriculation des objets spatiaux, la gestion des débris spatiaux, l'utilisation des ressources spatiales, la protection du patrimoine spatial et la déconfliction des activités.

1175. Agence spatiale européenne, [Douze pays signent la Charte Zéro Débris](#), 22 mai 2024.

1176. Scénario imaginé en 1978 par un consultant de la NASA, Donald Kessler, selon lequel le nombre trop important d'engins en orbite basse autour de la Terre finirait par détruire les satellites en bon état, créant de manière exponentielle toujours plus de débris, et rendant tous nos outils inutilisables.

d'un chantier, éminemment sensible du point de vue des libertés publiques, qui ne pourra prospérer qu'en y associant les acteurs et chercheurs du secteur. Dans l'attente d'une hypothétique réglementation internationale voire mondiale, les Européens ont pris l'initiative d'adopter une réglementation d'ampleur régionale avec le DSA et le DMA, définissant des normes et une régulation applicables aux 27 États membres de l'Union européenne et fixant, ainsi, une forme de standard international. En agissant ainsi, les États membres de l'Union européenne cherchent, en exerçant en commun leur souveraineté à travers les compétences qu'ils ont attribuées aux institutions communes, à peser au niveau mondial.

Cet exemple illustre les questions spécifiques que pose la construction européenne en matière de souveraineté.

2.2. Les paradoxes de la notion de souveraineté dans le cadre européen

La construction européenne expose la souveraineté des États qui y participent à un questionnement particulier dans la mesure où elle établit entre ces États une **interdépendance spécifique** par rapport à celle qui résulte du simple effet de la mondialisation, une interdépendance résultant à la fois de l'approfondissement de leurs relations, notamment commerciales, et du cadre juridique et institutionnel commun. Cette « **interdépendance organisée** » (pour reprendre une formule du professeur Hervé Ascencio) leur apporte, d'une part, un surcroît de puissance au niveau collectif mais aussi, d'autre part, une contrainte spécifique sur l'exercice de leur souveraineté au plan national, contrainte que l'on peut apprécier négativement en ce qu'elle encadre le libre exercice par l'État de sa souveraineté mais positivement en ce qu'elle l'assure que ses partenaires n'utiliseront pas leur propre souveraineté pour s'abstraire des règles décidées en commun.

L'Union européenne se caractérise en effet par l'attribution de compétences confiées par les États membres à des institutions propres dans le cadre de traités (droit primaire). Ces dernières dotées à cette fin du pouvoir de prendre des décisions et même, selon des procédures décrites plus haut et associant généralement les représentants des gouvernements des États membres ainsi que les parlementaires élus directement par les Européens depuis 1979, d'édicter des normes (droit dérivé), dont le respect s'impose aux États, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Ce système d'intégration, unique au monde par son ampleur (comme l'illustre notamment la création d'une monnaie unique), organise **un exercice imbriqué des souverainetés**.

Ce dispositif très organisé, reposant sur un cadre juridique librement accepté par tous visant à assurer l'efficacité du système en s'assurant que chacun en respecte effectivement le cadre, les règles et les décisions communs, a permis à l'Union

européenne de s'affirmer comme un acteur mondial important et de développer des actions communes ambitieuses. Toutefois, la discipline qu'il représente pour les États et les contraintes qu'il impose à leur action sont souvent mal admises quand bien même ces contraintes résultent de traités que les États ont souverainement conclus, d'autant que le système comporte une dynamique propre qui fait sa force mais suscite aussi du rejet. Cette tension génère une forme de désaffection à l'égard d'une construction européenne qui fait pourtant toujours, voire plus que jamais dans le contexte mondial actuel, l'objet d'attentes fortes.

2.2.1. Une construction européenne qui contribue au renforcement d'une puissance commune

Au cours des décennies écoulées depuis les années 1950, les Communautés européennes puis l'Union européenne ont développé **un acquis très conséquent de réalisations, de politiques et de normes communes**, notamment pour établir un marché commun devenu marché unique avec l'Acte unique (1986) par l'effort d'harmonisation des normes, pour rendre effectives les libertés posées par les traités (libertés de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, liberté d'établissement), pour mettre en place **des politiques communes** prévues par les traités (dans le domaine de l'agriculture et de la pêche ainsi que de la concurrence et du commerce international mais aussi de l'énergie, du développement régional, de l'environnement, de la recherche, des transports, du développement, etc.), pour instituer **une monnaie unique** (l'euro) et une citoyenneté commune (citoyenneté de l'Union), pour établir un espace de sécurité et de justice, lutter contre les discriminations et conforter le respect des droits fondamentaux sans oublier l'objectif de **coordination de l'action des États membres** (politique économique et budgétaire), y compris dans des domaines restant essentiellement de leur ressort (politique étrangère et de sécurité commune, mise en place d'une clause de défense commune et d'une coopération structurée permanente dans ce domaine).

Cet **approfondissement** progressif de l'action européenne a été mené en parallèle, depuis l'accord réalisé lors du sommet de La Haye en 1969, à un élargissement des communautés puis de l'Union, depuis les Six membres fondateurs jusqu'aux Vingt-Sept membres actuels en sept étapes successives¹¹⁷⁷, passant ainsi d'une population totale de 167 millions d'habitants en 1957 à **448 millions d'habitants en 2023** (devant les 340 millions d'habitants des États-Unis, les 277 millions d'Indonésie, les 240 millions du Pakistan, les 216 millions du Brésil, les 173 millions du Bangladesh, les 144 millions de Russie, les 128 millions du Mexique et les 123 millions du Japon mais loin derrière les quelques 1,4 milliard d'habitants de la Chine ou de l'Inde mais aussi de l'Union africaine...)¹¹⁷⁸.

1177. Élargissement en 1973 au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni (qui a finalement quitté l'Union en 2020) ; en 1981 à la Grèce ; en 1986 à l'Espagne et au Portugal ; en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède ; en 2004 à Chypre, à l'Estonie, à la Hongrie, à la Lettonie, à la Lituanie, à Malte, à la Pologne, à la République tchèque, à la Slovaquie et à la Slovénie ; en 2007 à la Bulgarie et à la Roumanie ; en 2013 à la Croatie.

1178. Chiffres : UNFPA, *État de la population mondiale 2023 : Huit milliards d'êtres humains*.

2.2.1.1. Le poids de l'UE dans le monde

Dans le domaine économique, commercial et du développement notamment, **l'Union européenne est aujourd'hui un acteur majeur à l'échelle mondiale** :

- elle était en 2022 la première zone commerciale au monde, représentant **16,2 % du commerce international** (15,7 % des exportations et 16,6 % des importations), devant la Chine à 13,8 % du commerce mondial (15,4 % des exportations, 12,1 % des importations) et les États-Unis à 13,3 % du commerce mondial (11,5 % des exportations, 15 % des importations)¹¹⁷⁹ et est membre de l'Organisation mondiale du commerce (aux côtés de ses États membres) où elle joue un rôle majeur (c'est la Commission qui s'exprime généralement au nom de l'UE et de ses États membres) ;
- sa monnaie, **l'euro, est la deuxième devise la plus utilisée au monde** (22 % du stock de dette dans le monde est libellé en euro en 2022, environ 20 % des réserves mondiales de change et plus la moitié des importations de la zone euro ainsi qu'un peu moins de 60 % de ses exportations sont en euro)¹¹⁸⁰ ;
- très investie dans **l'aide au développement**, sa contribution représente à elle seule plus de la moitié du volume global de l'aide mondiale au développement ;
- elle possède plus de 140 délégations dans le monde et entretient un **dialogue direct avec plusieurs acteurs internationaux majeurs** notamment les États-Unis (cf. dernier sommet UE-États-Unis en octobre 2023), la Chine (24^e sommet UE-Chine en décembre 2023) et l'Inde (adoption d'une feuille de route 2025 lors du 15^e sommet UE-Inde en 2020), mais aussi avec des organisations régionales telles que l'Union africaine¹¹⁸¹ (cf. partenariat renouvelé adopté lors du sommet UE-UA en 2022), l'ASEAN¹¹⁸² (conclusion d'un partenariat stratégique en 2020 et tenue d'un 1^{er} sommet conjoint en 2022) ou encore la CELAC¹¹⁸³ (3^e sommet en 2023) ;
- première entité non-étatique à s'être vu reconnaître le **statut d'observateur à l'ONU** (en 1974, pour la CEE), l'UE y jouit d'un statut propre¹¹⁸⁴ et est partie, aux côtés de ses États membres, à une cinquantaine d'accords internationaux des Nations Unies, notamment la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (dont elle assure la mise en œuvre par l'adoption du règlement 2018/842 modifié par le règlement 2023/857 qui fixe à – 55 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 pour l'UE et répartit l'objectif que cela implique pour chaque État membre) ; elle assure notamment 40 % du financement des missions de maintien

1179. Chiffres : Commission européenne, [Guide statistique DG Trade](#), basé sur des données Eurostat (2023).

1180. La valeur des exportations mondiales a diminué de 11 % au dernier trimestre de 2008 et de plus de 30 % au premier trimestre de 2009. Quatre facteurs sont généralement identifiés pour expliquer cette chute brutale des échanges mondiaux : la contraction de la demande, l'assèchement du crédit à l'exportation lié à la crise bancaire, les variations de stock et la baisse de l'investissement. (cf. CEPIL, « Le commerce victime de la mondialisation ? », *Lettre du Cepii*, n° 291, 14 septembre 2009).

1181. Succédant en 2002 à l'Organisation de l'unité africaine (créée en 1963), l'UA compte aujourd'hui les 55 États du continent africain et comporte un cadre institutionnel comprenant une conférence des chefs d'État et de gouvernement, un Conseil exécutif, un Parlement panafricain et une Commission.

1182. Association des nations d'Asie du Sud-Est, créée en 1967 et regroupant aujourd'hui 10 États (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam, Laos, Birmanie et Cambodge).

1183. Créée en 2010 et comprenant les 33 États d'Amérique centrale et du sud ainsi que des Caraïbes, sur un mode intergouvernemental.

1184. Résolution A/RES/65/276 du 3 mai 2011 : l'UE peut ainsi s'adresser à l'AG (par des prises de parole, des projets de texte) mais n'a ni droit de vote ni possibilité de siéger au Conseil de sécurité, apanage des seuls États.

de la paix (elle a établi et finance la facilité de paix pour l'Afrique, intégrée depuis 2021 dans la « facilité européenne pour la paix »).

Par ailleurs, son action, qui a « *contribué à promouvoir la paix, la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme en Europe* », a valu à l'UE de se voir décerner le **prix Nobel de la Paix en 2012** et constitue un exemple de réconciliation et de coopération entre des nations jadis opposées qui contribue à son influence dans le monde.

2.2.1.2. *L'UE a développé des politiques communes*

Au-delà du poids que représente au niveau international l'addition dans ses domaines de compétence de celui de ses 27 États membres, l'Union européenne a mis en place depuis les années 1960 **un certain nombre de politiques communes** qui contribuent à l'établissement et au renforcement d'une puissance exercée en commun, dans des domaines très variés, depuis l'agriculture, la concurrence et le commerce jusqu'à la recherche et à l'environnement, notamment la lutte contre le changement climatique, en passant par la mise en place de programmes directement ouverts aux citoyens, tels **ERASMUS**¹¹⁸⁵ qui a permis à 640 000 personnes de suivre des études ou des formations (ou de faire du bénévolat) dans un autre pays de l'UE que le leur entre 2014 et 2020¹¹⁸⁶.

a) **La politique agricole commune, première politique européenne**

Parmi les politiques communes, la première demeure **la politique agricole commune** (PAC), dont le principe était posé dès le traité de Rome (comme le souhaitait notamment la France, première puissance agricole de l'Europe des Six) et dont les objectifs généraux sont fixés par l'article 39 du TFUE¹¹⁸⁷, en raison de son ancienneté et de son importance (c'est, encore aujourd'hui, le premier poste budgétaire de l'Union avec **près de 380 milliards d'euros pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027**, soit 31 % du total des dépenses).

Dans un contexte encore marqué par les pénuries alimentaires des années 1940 et par des bases d'organisation très nationales, la PAC déployée entre 1958 et 1964, sur le fondement des propositions de la Commission¹¹⁸⁸ et des décisions adoptées par les Six, a d'abord été dominée par **un objectif « productiviste » assumé**, traduit par l'abaissement des barrières douanières entre les États membres pour y assurer la libre circulation des produits agricoles, par la fixation de prix garantis par produit reposant sur le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et

1185. Programme européen créé en 1987 et destiné à soutenir l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport en Europe et doté d'un budget de 26,2 milliards d'euros pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

1186. Chiffres : <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/erasmus-en-dix-chiffres/>.

1187. « *accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique (...), assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole (...), stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.* ».

1188. Sous l'autorité du Néerlandais Sicco Mansholt (1908-1995), commissaire à l'agriculture de 1958 à 1972 (après avoir été ministre de l'agriculture de 1945-57 et avant d'être président de la Commission en 1972-73).

par un mécanisme aux frontières (prélèvements sur les importations et primes aux exportations, pour compenser les éventuels différences de prix avec les cours mondiaux). Cette « première PAC » est, en quelque sorte, dès les années 1970, victime de son succès dans la mesure où elle conduit à une très forte augmentation de la production agricole européenne, ce qui, d'une part, permet d'assurer l'auto-suffisance des Européens dans de nombreux secteurs et de garantir le revenu des agriculteurs européens mais, d'autre part, génère une surproduction croissante qui pèse sur les cours mondiaux, accentuant les critiques formulées dès l'origine par les partenaires commerciaux de l'Europe (notamment les États-Unis et le Brésil ainsi que de nombreux pays du Sud).

Les ajustements ponctuels (limitation de la production de lait par des quotas à partir de 1984), ayant montré leurs limites, **une « nouvelle PAC » est progressivement mise en place à partir de 1992** (« réforme McSharry »), notamment pour assurer sa compatibilité avec les règles du commerce international. Plusieurs étapes successives conduisent ainsi à supprimer progressivement le mécanisme des prix garantis en versant aux agriculteurs des aides directes « découplées » de leur production calculées sur la base des aides perçues dans le cadre de l'ancien système (1^{er} pilier) dans le but de prévenir les surproductions et de rendre la PAC compatible avec les règles du commerce international mais aussi de favoriser progressivement une production agricole plus équilibrée en encourageant une approche plus qualitative intégrant davantage la prise en compte d'objectifs sociaux ou environnementaux (2^e pilier). Les 21 organisations communes de marchés par produit sont progressivement fusionnées (2007), le FEOGA est remplacé par le FEAGA (fonds européen agricole de garantie, pour les aides du 1^{er} pilier) et le FEADER (fonds européen agricole pour le développement rural, pour les aides du 2^e pilier), les droits à paiement dont bénéficient les agriculteurs étant progressivement soumis à une convergence sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Cette politique, si elle contribue à faire de **l'Union européenne l'une des plus grandes puissances agricoles du monde** (l'UE est ainsi la 1^{ère} puissance exportatrice de produits agricole au monde¹¹⁸⁹), est régulièrement l'objet de critiques : par ceux qui considèrent qu'elle tient une place trop importante dans le budget de l'Union comme par ceux qui s'inquiètent de sa diminution relative (elle représentait plus des 2/3 du budget de l'Union dans les années 1980), par ceux qui la jugent encore trop peu soucieuse des enjeux écologiques comme par ceux qui, au contraire, lui reprochent d'entraver l'activité des agriculteurs par un excès de normes et de contrôle au nom de l'environnement, par ceux enfin qui dénoncent une répartition trop inégalitaire des aides versées suivant les secteurs et, au sein d'un même secteur, suivant la taille des exploitations. Ces critiques témoignent de l'impact de la PAC et des choix politiques qu'elle représente puisqu'est en cause une action publique qui touche directement à une part importante de l'activité économique (552 milliards d'euros au total en 2023 pour une surface agricole représentant 38 % du territoire européen¹¹⁹⁰) et concerne près de 9 millions d'agriculteurs à travers l'Europe (dont

1189. En 2022, l'UE a exporté pour près de 230 milliards d'euros de produits agricoles et n'en a importé que pour un peu plus de 195 milliards, soit un excédent commercial de près de 35 milliards.

1190. Chiffres : Toute l'Europe, Agriculture et pêche, 2024.

plus de 3 millions en Roumanie et en Pologne, 389 000 en France), dont les conditions sociales et économiques sont très variables d'un pays à l'autre¹¹⁹¹ et même d'une région à l'autre au sein d'un même État, comme c'est notamment le cas en France.

La France reste, au demeurant, le pays qui bénéficie le plus des versements issus de la PAC (9,5 % du montant total en 2022 ont été versés aux agriculteurs français, contre 6,9 % pour leurs homologues espagnols et 6,4 % pour les Allemands). En moyenne, les aides ainsi versées représentent environ la moitié du revenu d'un agriculteur. La nouvelle PAC, issue notamment des textes adoptés en 2023 et 2024, donne un rôle plus important aux États membres, ce que certains ont appelé, pour s'en réjouir ou pour le déplorer, une « renationalisation » de la PAC. L'enjeu agricole demeure un enjeu majeur pour l'Union européenne comme pour ses États membres et pour tous les Européens.

Il en va de même pour **la pêche** qui fait également l'objet d'une politique commune (PCP) initialement intégrée dans la PAC mais qui a finalement développé une identité propre compte tenu de l'enjeu particulier que constitue la ressource halieutique comme des différences très marquées entre les États membres suivant qu'ils disposent d'une activité de pêche ou pas. Ce n'est qu'au début des années 1970 (premiers règlements en 1970, élargissement de 1972) que la PCP s'est mise en place. Si l'UE dispose potentiellement du plus grand territoire maritime au monde, elle n'est, avec 5,9 millions de tonnes de poissons pêchés chaque année par une flotte de près de 75.000 navires, que la 5^e puissance mondiale dans ce domaine, dans lequel elle est en revanche le 1^{er} importateur mondial¹¹⁹².

b) L'euro

Le secteur monétaire est à l'évidence un autre domaine dans lequel l'Union européenne joue un rôle essentiel depuis la mise en place, par le traité de Maastricht (signé le 7 février 1992), de **l'euro, monnaie unique** aujourd'hui adoptée par 20 des 27 États de l'Union européenne¹¹⁹³. L'euro est aujourd'hui la monnaie de plus de 350 millions d'Européens et la deuxième monnaie la plus utilisée dans le monde, dans les transactions comme en tant que monnaie de réserve (*cf. supra*) après le dollar (qui, il est vrai, demeure nettement devant). Dans un domaine à la fois hautement symbolique et politique et évidemment essentiel dans le fonctionnement économique, les Européens se sont ainsi dotés d'un instrument commun qu'ils gèrent ensemble (avec le système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne, qui dispose des prérogatives d'une banque centrale d'un État, sur un mode quasi fédéral).

1191. Ainsi, par exemple, 52 % des terres sont contrôlées par les 4 % plus grosses exploitations (plus de 100 hectares) alors que les 40 % plus petites (moins de 5 hectares) n'en détiennent que 6 %. (chiffres Eurostat)

1192. Chiffres : Toute l'Europe, *La politique commune de la pêche*, 2021.

1193. Parmi les 27, les pays qui ont conservé leur monnaie nationale sont le Danemark (en vertu d'une dérogation négociée lors du traité de Maastricht mais avec, en pratique, un alignement de la couronne danoise sur l'euro) et la Suède (qui ne bénéficie pas d'une clause d'exemption mais qui est demeurée à l'écart à la suite du résultat négatif d'un référendum en 2003), la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Roumanie (qui, à ce stade, ne remplissent pas les conditions économiques requises) ainsi que la Bulgarie (qui devrait pouvoir rejoindre la zone euro en 2025).

Encadré n° 12

L'euro

La mise en place de l'euro, décidé en 1991 et entré concrètement dans la vie des Européens sous la forme de pièces et de billets le 1^{er} janvier 2002, est le fruit d'une longue histoire. C'est d'abord **un projet politique**, qui vise à renforcer l'unité des Européens de manière concrète et décisive tout en s'appuyant sur une **logique économique forte** (renforcement du marché intérieur européen, suppression des rivalités monétaires entre Européens, création d'une monnaie forte susceptible de devenir la deuxième monnaie mondiale après le dollar et de rééquilibrer ainsi le rapport de forces monétaire au profit des Européens).

Un peu d'histoire

La monnaie, ainsi que cela a été rappelé dans la première partie de la présente étude, est un outil très ancien qui a un lien étroit dans l'histoire avec la souveraineté dans la mesure où elle était généralement émise au nom d'un souverain et avait cours légal sur le territoire qu'il contrôlait. Au XIX^e siècle, avec la montée en puissance des États-nations en Europe, la monnaie devient un symbole national fort (même si des unions monétaires ont existé de manière transitoire, comme l'union latine, initiée par la France). À partir de 1944, le système de change fixe instauré à Bretton-Woods autour du dollar, seule monnaie convertible en or, apporte au système monétaire international une stabilité relative jusqu'au milieu des années 1960 (le franc connaît ainsi 6 dévaluations par rapport au dollar entre 1945 et 1971, 3 avant 1958, 3 après). Ce système de « changes fixes » prend définitivement fin le 15 août 1971 lorsque le président des États-Unis, Richard Nixon, annonce unilatéralement la fin de la convertibilité du dollar en or, faisant basculer le système monétaire international dans la pratique des changes flottants : les monnaies « flottent » librement les unes par rapport aux autres, au gré de l'offre et de la demande des marchés, suscitant des fluctuations importantes qui nuisent aux relations commerciales et favorisent une « guerre de monnaies », situation particulièrement préjudiciable pour un système comme celui du marché commun européen, fondé sur la libre circulation dans un espace douanier unique mais où cohabitent différentes monnaies nationales.

Un certain nombre de dispositifs sont alors institués en Europe pour tenter de limiter les effets négatifs de ces désordres monétaires (comme les montants compensatoires monétaires, établis en 1969 dans le domaine agricole, pour limiter les effets des fluctuations monétaires sur les prix agricoles fixés de manière globale en Europe) et, plus largement, pour essayer de limiter la fluctuation des monnaies européennes entre elles (mise en place du « serpent monétaire » en avril 1972 qui vise à limiter la fluctuation des monnaies européennes les unes par rapport aux autres, puis, à la suite de son échec, du système monétaire européen en mars 1979, qui vise à limiter l'ampleur des fluctuations entre les monnaies européennes et une valeur de référence constituée par un panier de monnaies). Ces dispositifs sont fragiles, d'autant qu'ils sont une proie facile pour les spéculations : ils nécessitent, à intervalles réguliers, des « réajustements » entre les monnaies, qui donnent lieu à de difficiles négociations entre les gouvernements européens dans une ambiance de fortes tensions politiques

en raison non seulement des effets économiques de ces réajustements sur la compétitivité respective des pays mais aussi de leur impact symbolique et donc politique majeur (notamment en cas de « dévaluation » du franc par rapport au mark par exemple : le franc est ainsi dévalué à cinq reprises par rapport au mark dans les années 1980). Ces réajustements donnent lieu à une « dramaturgie » en trois temps (d'abord, les autorités concernées nient la perspective et même la nécessité d'une dévaluation de leur monnaie ; puis le réajustement donne lieu à une intense négociation entre les États membres, chacun cherchant à maximiser son avantage et à minimiser celui des autres ; enfin, une fois la dévaluation décidée, un plan est généralement mis en œuvre pour éviter que l'inflation qu'elle génère mécaniquement ne conduise à une spirale inflationniste qui « mange » le « bénéfice » que la dévaluation apporte en principe aux exportations) qui se caractérisent par des tensions intra-européennes très fortes.

Cette situation incite les États européens à relancer les projets d'union monétaire, objectif présent dès le début de la construction européenne, pour des raisons à la fois de logiques économiques et politiques (ainsi, pour l'économiste français Jacques Rueff, par exemple, « *L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas* »). La question est discutée entre les États membres dès les années 1960, depuis le « plan Barre » (du nom de Raymond Barre, alors commissaire européen aux affaires monétaires), présenté en février 1969, qui conduit au rapport Werner (alors Premier ministre du Luxembourg) en 1970 (qui prévoit une union monétaire à l'horizon de 1980 mais ne débouche finalement que sur la création du serpent monétaire). En 1988, une mission est confiée à Jacques Delors, qui aboutit à la décision de principe de créer une monnaie unique en 1990, remplaçant les monnaies nationales, objectif inscrit dans le traité de Maastricht (conclu en décembre 1991 et signé en février 1992). L'union monétaire est mise en place en plusieurs étapes entre 1992 et 2001 (avec notamment, le choix du terme « euro » en décembre 1995, la création de la Banque centrale européenne en 1998, dont le Néerlandais Wim Duisenberg (1935 – 2005) devient le premier président avant d'être remplacé en 2003 par Jean-Claude Trichet, le double affichage des prix en 1999 puis le remplacement des instruments monétaires dans les monnaies nationales par l'euro en 2002).

La création de l'euro a été très discutée. D'abord, bien sûr, dans les opinions publiques des États membres, où beaucoup étaient attachés à la monnaie nationale (notamment en Allemagne où le deutsche mark était devenu un symbole de stabilité et de prospérité auquel les Allemands étaient d'autant plus attachés que le souvenir de l'expérience traumatisante de l'hyper-inflation des années 1922-24 était encore dans les mémoires) mais aussi entre économistes, un certain nombre d'entre eux (notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni) doutaient de la viabilité d'une telle construction au motif que la zone euro n'était pas susceptible de constituer une « zone monétaire optimum » sauf à être prêt à pratiquer un « saut fédéral » improbable politiquement, sans parler de ceux qui soutenaient que la monnaie ne pouvait être distraite de la souveraineté nationale. En dépit de ces critiques, la décision politique prise lors du traité de Maastricht et ratifiée par les parlements ou les peuples (dans le cas de la France et de l'Irlande) des États concernés n'a pas été remise en cause et a conduit à

la mise en place, avec l'euro, d'un instrument monétaire sans équivalent dans le monde et qui est aujourd'hui la monnaie de 20 pays (11 lors de sa création) et de 350 millions d'habitants, dont aucun État membre ne s'est retiré.

L'euro et la souveraineté

L'effet de l'euro sur la souveraineté nationale est paradoxal. D'un côté, la création d'une monnaie européenne, gérée par une institution européenne (la BCE), indépendante des gouvernements en vertu des traités et dont la mission est d'abord de veiller à la stabilité monétaire (notamment en ayant comme objectif la stabilité des prix), retire mécaniquement aux autorités nationales la capacité de prendre de manière unilatérale des décisions sur la monnaie puisqu'il n'existe plus une monnaie purement nationale. D'un autre côté, dans la pratique, la compétence dont disposaient effectivement les autorités françaises du temps du franc était, dans la réalité, très fortement contrainte par les décisions prises par les autorités allemandes sur le *deutsche mark*, compte tenu de la dépendance étroite entre les monnaies européennes et du rôle de devise européenne de référence qui était alors celui de la monnaie allemande pour les investisseurs. Ainsi, outre que la loi du 3 janvier 1973 avait déjà reconnu une très large indépendance à la Banque de France par rapport au Gouvernement, dans la réalité, les principales décisions monétaires, notamment la fixation des taux d'intérêt directeurs, étaient très largement tributaires des décisions prises, unilatéralement, par les autorités allemandes compétentes (c'est-à-dire notamment par la Bundesbank, elle-même strictement indépendante du gouvernement allemand).

Avec l'union monétaire, **les décisions monétaires sont désormais prises de manière collégiale**, soit, pour les décisions de gestion quotidienne, par les six membres du directoire de la BCE qui sont nommés pour un mandat de 8 ans non renouvelable par les gouvernements des États membres de la zone euro (et dans lequel siègent toujours un Français, un Allemand et un Italien), soit, pour les décisions les plus importantes, et notamment pour la fixation des taux directeurs, par le conseil des gouverneurs (dans lequel siègent les membres du directoire et les gouverneurs des banques centrales de la zone euro, parmi lesquels le gouverneur de la Banque de France). Il s'agit ainsi d'un exemple illustratif du « paradoxe européen » sur la souveraineté entre une compétence conservée au niveau national quitte à ce que son usage pratique soit très contraint par les décisions unilatérales prises par les autres et une compétence transférée au niveau européen mais exercée en commun à ce niveau. Au demeurant, les instruments monétaires continuent d'être fabriqués dans les États membres (notamment, en France, à Pessac) et conservent une face propre à chaque État.

Dans la pratique économique, l'euro a eu des effets contrastés. S'il n'a pas eu pour effet de faire converger les économies de la zone euro, du moins pas autant qu'espéré, il a notamment favorisé une baisse tendancielle du niveau des taux d'intérêt auquel les États membres de la zone euro peuvent, pour la plupart, emprunter sur les marchés financiers par rapport à ce qu'il était avant l'euro. Ainsi, la France bénéficie-t-elle par exemple pour ses emprunts d'État à dix ans d'un taux d'intérêt nettement plus faible que celui qui s'applique aux

emprunts à dix ans des États-Unis (alors qu'il était systématiquement supérieur avant 1992). La crise de la zone euro (*cf. infra*) et le rôle décisif joué par la BCE (notamment sous l'autorité de son président Mario Draghi), en particulier pour dissuader efficacement la spéculation, a illustré l'autorité acquise par la Banque centrale européenne et l'outil de puissance et de protection qu'elle constitue pour eux dans un monde marqué par l'ampleur sans précédents des mouvements spéculatifs. L'expérience de la crise a également souligné le lien étroit entre la politique monétaire proprement dite et la supervision bancaire, qui était restée initialement de la compétence nationale.

Reste que l'évolution différente des compétitivités d'un pays membre de la zone à l'autre ne pouvant plus se régler par des réajustements monétaires, comme c'était le cas par le passé, elle ne peut désormais se solder que par un ajustement des salaires (toutefois, en ce qui concerne du moins la France, l'évolution au cours de la période ne laisse pas apparaître un tel ajustement, au moins pour ce qui concerne le secteur privé¹¹⁹⁴) ou par des déséquilibres extérieurs (d'autant que le recours à l'endettement est facilité par l'appartenance à la zone euro compte tenu de l'intérêt des investisseurs internationaux pour les titres libellés en euros).

De même, au plan international, si l'euro s'est imposé comme la deuxième monnaie de réserve et de transaction, nettement devant le Yen, la Livre sterling ou le Yuan, il n'est toujours pas parvenu à constituer un concurrent véritable au dollar. Il est vrai que de nouvelles évolutions peuvent se dessiner dans l'avenir, avec la possible montée en puissance du Yuan (qui demeure à ce stade restreint par les limites posées par les autorités chinoises compétentes sur sa convertibilité) et par l'apparition et le développement des crypto-monnaies, détachées des États eux-mêmes. La BCE et les banques centrales nationales des États membres développent d'ailleurs des programmes pour favoriser un usage numérique de l'euro qui soit parfaitement sécurisé.

c) La puissance normative

De manière générale, **l'Union européenne s'est révélée être une formidable machine à édicter de la norme et à faire de cette norme un instrument de puissance**, peut-être le principal outil de puissance aujourd'hui dont disposent les Européens pour peser sur la marche du monde, dans la mesure où ces normes fixent un standard qui s'impose sur le premier marché mondial. C'est ce que l'universitaire américaine Anu Bradford a appelé le « **Brussels effect** »¹¹⁹⁵, estimant que, par la taille de son marché intérieur et sa capacité technique et politique à édicter et à faire respecter de la norme applicable à ce marché, l'Union européenne s'imposerait comme un des *leaders* du monde actuel en détenant le *leadership* de la règle, à côté des *leadership* américain sur les finances et le militaire et chinois sur le plan économique

1194. INSEE, [L'essentiel sur les salaires – les chiffres clés](#), janvier 2024 : Entre 1996 et 2022, le salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés du secteur privé a augmenté de 14,1 %, en euros constants (c'est-à-dire corrigé de l'inflation), soit +0,5 % par an en moyenne.

1195. A. Bradford, *The Brussels effect : How the European Union Rules the World*, Groupes d'études géopolitiques. Revue européenne de droit, 2021, n° 2, pp. 75-79.

et commercial. L'Union et ses États membres seraient ainsi, au niveau mondial, des « *rules makers* » et non des « *rules takers* »¹¹⁹⁶.

Il est vrai que l'Union a un rapport très fondamental, existentiel, au droit puisqu'elle est avant tout une construction juridique, reposant sur des actes juridiques (les traités et le droit qui en est dérivé), ne disposant pas des instruments classiques de la souveraineté que sont le monopole de la force légitime et la compétence de la compétence : cette importance décisive du droit et de la production de la norme l'a conduite à mettre en place, avec le mécanisme de la question préjudicielle¹¹⁹⁷, un dispositif sans équivalent dans le monde qui assure une pleine effectivité à ces normes sur l'ensemble du territoire de l'Union. Le choix, clairement fait au moment de l'Acte unique, de privilégier la construction du marché unique par l'édiction de normes techniques harmonisées plutôt que par un simple mécanisme de reconnaissance mutuelle (comme l'auraient alternativement permis les traités¹¹⁹⁸), contrairement au choix de dérégulation fait à la même époque aux États-Unis, a mené les Européens à édicter une série de normes techniques qui ont souvent **fixé, dans leur domaine, de facto, le standard technique mondial**, les entreprises globales, du moins celles qui ne peuvent ou ne veulent compartimenter leur activité, ayant tendance à s'aligner sur cette norme pour réaliser des économies d'échelle. C'est vrai sur des sujets sensibles comme l'illustre l'effet d'influence du RGPD (règlement général sur la protection des données), adopté par l'UE en 2016 et entré en vigueur en 2018, qui a très directement inspiré de nombreuses législations à travers le monde (du Chili à la Corée du sud en passant par le Brésil, le Kenya ou le Qatar ainsi que le Japon ou le Canada sans parler de certains États américains comme la Californie).

À cet égard, Anu Bradford souligne **l'effet paradoxal du Brexit sur la souveraineté normative du Royaume-Uni** (cf. *infra*), en estimant qu'il va contraindre les autorités britanniques à s'aligner en pratique sur les règles édictées par l'UE, désormais élaborées sans elles, dès lors qu'elles peuvent difficilement prendre le risque, par une divergence de normes, de couper les entreprises installées au Royaume-Uni de l'accès au marché européen, sauf peut-être dans des secteurs très spécifiques ou très symboliques...

Outre cet effet d'influence, voire, selon certaines critiques, de protection des entreprises européennes par l'arme réglementaire, les Européens n'ont pas non plus hésité à s'appuyer sur l'importance de leur marché intérieur pour **s'efforcer d'imposer leurs normes au-delà du strict territoire de l'Union** par une forme d'extra-territorialité dans certains secteurs clés. Outre le RGPD déjà cité, c'est le cas avec les règlements adoptés en 2022 (règlement sur les marchés numériques ou *Digital Markets Act*¹¹⁹⁹ ;

1196. Capables d'imposer leurs normes plutôt que de subir celle des autres.

1197. Défini aujourd'hui par l'article 267 du TFUE, ce mécanisme prévoit que, lorsqu'ils doivent appliquer le droit de l'Union à un litige dont ils sont saisis, les juges des États membres peuvent saisir la Cour de justice d'une question sur l'interprétation qu'il faut donner de cette norme, les cours suprêmes étant même tenues de poser une telle question sauf à ce que l'interprétation de la norme européenne soit ne soit pas utile au litige, soit ait déjà été donnée par la Cour soit « *s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable* » (CJCE, 6 octobre 1982, *Cilfit*, C-283/81 et CJUE, 6 octobre 2021, *Conorzio (ou Cilfit II)*, C-561/19).

1198. Cf. CJCE, 20 février 1979, *Cassis de Dijon*, C-120/78.

1199. Règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022.

règlement sur les services numériques ou *Digital Services Act*¹²⁰⁰) pour mettre en place une régulation des grands réseaux sociaux¹²⁰¹ : ils illustrent la volonté des Européens de faire respecter leurs règles du jeu par ces géants, devenus dominants voire tout-puissants dans leur domaine, dès lors qu'ils visent ou participent, d'une manière même très limitée, au marché intérieur européen, alors que les États membres de l'Union, pris isolément, n'auraient sans doute pas la capacité de l'obtenir. Le choix fait à l'occasion de l'adoption de ces textes, de **confier le pouvoir de régulation des plus grandes plateformes directement à la Commission européenne** et non aux régulateurs nationaux (contrairement au choix fait à l'occasion du RGPD, qui prévoit que c'est le régulateur national de l'État dans lequel l'entreprise en cause a son siège qui pilote la procédure en cas de non-respect des règles) est une innovation qui montre la volonté des Européens d'établir avec ces acteurs mondiaux un rapport de force plus équilibré : l'avenir révélera si les institutions européennes (la Commission comme la Cour de justice) seront à la hauteur des pouvoirs qui leur sont confiés en l'espèce et des enjeux en cause.

L'effectivité de la norme européenne est en effet une question qui se pose dans un certain nombre de domaines. L'architecture européenne renvoie le plus souvent au niveau des 27 États membres et de leurs administrations la vérification de la mise en œuvre concrète, par les opérateurs internationaux et notamment extra-européens, quand ce pouvoir n'est pas simplement délégué à des acteurs privés *via* des mécanismes de certification ou de compliance, la Commission se bornant éventuellement à s'assurer que les administrations nationales remplissent effectivement leurs obligations, conformément à la volonté des États membres d'éviter que ne se développe une lourde administration européenne pour privilégier une articulation reposant sur une délégation de l'exécution aux agents nationaux voire locaux. Cette architecture est susceptible de poser un problème d'efficacité voire d'effectivité dans un contexte international marqué par une concurrence accrue entre les grands acteurs et par la tentation croissante d'utiliser à leur tour l'arme de la réglementation de manière moins neutre voire directement instrumentalisée.

d) Une action de coordination des politiques des États membres

Il est vrai que l'action de l'Union européenne ne se limite pas à la mise en place de politiques communes ou à l'édiction de normes. Elle s'est efforcée, au moins depuis le traité de Maastricht, de développer également **un effort de coordination et de coopération avec et entre les États membres**, notamment dans les domaines où leur rôle demeure déterminant car eux seuls disposent des moyens pour agir.

C'est le cas notamment, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire avec, outre le mécanisme mis en place par le droit de l'Union pour assurer **la reconnaissance mutuelle des décisions de justice** (article 82 du TFUE), dans le domaine civil mais aussi dans le domaine pénal y compris pour des jugements prononçant des peines privatives de liberté, la mise en place d'instruments de coopération entre les autorités compétentes des États membres :

1200. Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

1201. Voir à ce titre Conseil d'État, *Étude annuelle 2022, Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*.

- **le mandat d'arrêt européen**, qui remplace depuis 2004, entre les États membres, le système très lourd de l'extradition : il permet à une autorité judiciaire d'un État membre de se voir remettre une personne poursuivie qui se trouve dans un autre État membre afin qu'elle soit jugée ou qu'elle purge une peine à laquelle elle a été condamnée ; en 2019, plus de 20 000 mandats d'arrêt avaient ainsi été émis¹²⁰² ;

- **Europol et Eurojust**, deux agences de l'UE situées à La Haye, la première dans le domaine de la coopération policière, la seconde dans celui de la coopération judiciaire, dont le rôle se limite à apporter une assistance aux services compétents des États membres (voire de pays tiers) sans intervenir directement dans leur lutte contre la criminalité transfrontière telle que le terrorisme, le trafic de stupéfiants et le blanchiment, la traite des êtres humains, la fraude organisée ainsi que la contrefaçon de l'euro, y compris en favorisant la mise en place d'équipes communes d'enquête entre les services compétents de deux États membres ou davantage.
- La mise en place d'un **parquet européen**, qui a été décidée dans le cadre d'une coopération renforcée lancée en 2017 (règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, adopté sur la base de l'article 86 du TFUE) et à laquelle participent aujourd'hui 22 États membres¹²⁰³. Son siège est à Luxembourg et il est compétent, en toute indépendance, pour poursuivre la fraude contre les intérêts financiers de l'Union (qui n'était pas vraiment poursuivie jusqu'alors et pourrait représenter, selon la Commission, un montant total de 120 milliards d'euros). Dirigé par un procureur en chef élu par le Parlement européen et le Conseil pour un mandat de 7 ans non renouvelable (la Roumaine Laura Codruta Kovesi), il comprend un collège de 22 procureurs (nommés pour 6 ans et qui forment avec le procureur en chef le collège) et peut s'appuyer, outre sur une équipe d'environ 230 personnes, sur les procureurs européens délégués qui se trouvent dans les États membres (la France en a désigné cinq). Il est la **première instance européenne à disposer de compétences judiciaires propres**, à la différence d'Eurojust : il exerce l'action publique devant les juridictions nationales conformément au droit de chaque État membre ; il peut demander l'arrestation d'un suspect (mais la demande doit être confirmée par l'autorité nationale compétente : en mai 2024, un ancien secrétaire d'État à la culture croate a ainsi été arrêté à la demande du parquet européen). Opérationnel depuis le 1^{er} juin 2021, il avait déjà ouvert, fin 2023, près de 2 000 enquêtes portant sur des fraudes d'un montant total de plus de 11 milliards d'euros¹²⁰⁴.

Au-delà de ces actions de coopération, **de nouvelles formes d'intervention européenne se sont développées au cours des années récentes**, afin d'apporter une réponse coordonnée voire commune aux chocs extérieurs qu'ont constitués les crises successives depuis l'effondrement des *subprimes* en 2008 jusqu'à la guerre

1202. Chiffres : Toute l'Europe.

1203. N'y participent pas : la Suède, la Hongrie et la Pologne (qui a toutefois annoncé son intention de le rejoindre) ainsi que l'Irlande et le Danemark en raison de leur « *opt out* » dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

1204. Chiffres extrait du site de l'office du procureur européen indépendant.

en Ukraine en 2022, en passant par la crise de la zone euro en 2010-2012 et la pandémie de la Covid-19 en 2020-2021.

Ainsi, par exemple, face à ce dernier évènement, les Européens, après une phase initiale de réactions en ordre dispersé, ont finalement mis en place **un programme d'achats groupés de vaccins** contre la Covid-19, afin, d'une part, de disposer d'une capacité suffisante dans les négociations face aux entreprises fournisseuses elles-mêmes soumises à de nombreuses demandes simultanées et, d'autre part, de mettre en œuvre de manière effective la solidarité entre les États membres de l'UE. Lancé en juin 2020, ce programme a permis à la Commission européenne de signer au nom des États membres des contrats à concurrence de 71 milliards d'euros pour acheter jusqu'à 4,6 milliards de doses. À la fin de l'année 2021, près de 952 millions de doses avaient été livrées aux États membres et 80 % de la population adulte était complètement vaccinée¹²⁰⁵. Cette action, mise en place dans un domaine qui relève pourtant principalement de la compétence des États et dans lequel l'Union n'a qu'une compétence d'appui, illustre la force de la dynamique des « solidarités de fait » générée par l'ampleur des interdépendances entre États membres de l'Union : même si, juridiquement, rien, dans le droit de l'Union, n'imposait la mise en place d'un tel dispositif de solidarité, les États membres en ont assez rapidement compris la nécessité pratique dans une situation de rivalités généralisées au plan mondial, le cadre institutionnel de l'Union offrant un instrument disponible qu'il a été facile de mobiliser. C'est ainsi qu'un rôle de coordination a été confié à la Commission pour conduire une politique d'achats, dans une forme d'exercice en commun original des souverainetés au service d'un but commun.

La logique du choix opéré par la mise en place de l'Union européenne dans le cadre des traités et du droit dérivé adopté sur son fondement, qui permet le développement d'une action commune dans le respect de la souveraineté des États membres, a toutefois un corollaire : **chaque État membre de l'Union accepte de restreindre le libre usage de sa souveraineté dans les domaines dans lesquels il a souverainement accepté d'attribuer des compétences à l'Union et à ses institutions, selon les procédures prévues par les traités.**

1205. Chiffres extraits du rapport spécial de la Cour des comptes européenne *L'UE et l'acquisition de vaccins contre la Covid-19*, 2022.

2.2.2. La construction européenne développe des interdépendances étroites entre ses membres dont les conséquences sont parfois mal admises

L'exercice par l'Union des compétences que lui ont attribuées les États membres dans le cadre des traités, s'il permet aux Européens de développer des actions communes aux 27 en démultipliant ainsi le poids de chacun ainsi que l'on vient de le voir, a aussi pour effet de développer l'interdépendance entre ses États membres, ce qui pèse sur l'exercice par chacun de sa propre souveraineté. Cela peut générer des **contraintes mal comprises voire mal admises**, notamment dans l'exercice par la Commission de ses pouvoirs propres de décision ou lorsque l'intervention de l'Union se développe dans un contexte de fortes divergences entre les États membres ou encore lorsque le développement des « solidarités de fait » entre les États membres va au-delà de ce qui avait été envisagé. Ces réalités génèrent des critiques, notamment sur l'effet de dynamique induit par le développement de la construction européenne, que certains perçoivent comme une « fuite en avant » voire comme une « perte de contrôle », même s'il est vrai qu'en tant que co-législateurs les États membres sont également co-responsables de la législation européenne.

2.2.2.1. Des engagements consentis qui génèrent des contraintes parfois mal admises

L'exercice par les institutions de l'Union des compétences qui leur ont été confiées par les traités peut entrer en conflit avec certaines politiques publiques nationales, suscitant **des difficultés voire des tensions entre la logique européenne et les priorités nationales**, à plus forte raison lorsqu'elles mettent en œuvre des pouvoirs propres. De même, les effets induits par les « solidarités de fait » issus des politiques communes peuvent **conduire les États membres plus loin qu'ils ne l'avaient initialement prévu**.

Ainsi, les autorités des États membres ne peuvent-elles prendre des mesures directement contraires aux exigences du droit de l'Union sans s'exposer à une censure de la part de la Cour de justice (voir, par exemple, l'intervention de la Cour de justice pour ordonner à la France de mettre fin aux entraves à la libre circulation des produits en provenance d'Espagne¹²⁰⁶ ou ordonner à la Pologne de suspendre puis de mettre fin à la destruction de la dernière forêt primaire d'Europe à Bialoweza¹²⁰⁷), ou directement du juge national, chargé d'appliquer le droit de l'Union lorsqu'il est saisi d'un litige dans lequel celui-ci est applicable et invoqué¹²⁰⁸.

1206. CJCE, 9 décembre 1997, Commission des Communautés européennes contre République française, C-265/95.

1207. 13 juillet 2017 et 2 mars 2023.

1208. Voir, par exemple, les décisions sur la qualité de l'air (ou sur les dates de chasse) et même, en référé, la suspension d'une mesure bloquant l'immatriculation de véhicules Mercedes en France : JRCE, 26 juillet 2013, Mercedes-Benz France, n° 370831).

Il est vrai que les États membres n'hésitent pas à utiliser de leur côté toutes les ressources du droit et des procédures européens pour paralyser d'éventuelles sanctions dans les cas les plus sensibles pour eux. C'est ainsi que la France et l'Allemagne, soutenues par le Luxembourg, se coalisèrent pour obtenir la suspension des procédures de déficit excessif que la Commission proposait d'ouvrir contre les deux premières pour non-respect du pacte de stabilité en novembre 2003 (même si cette suspension, déferée par la Commission, fut ultérieurement annulée par la Cour de justice : CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c. Conseil*, C-27/04).

a) L'exemple des tensions entre politique de la concurrence et politiques industrielles

Les tensions entre la politique européenne de la concurrence et les politiques industrielles qui demeurent en principe pour l'essentiel de la compétence des États illustrent de manière très emblématique les difficultés d'articulation qui peuvent exister entre les niveaux européen et national surtout avec un pays comme la France, qui s'est efforcée de développer une politique industrielle ambitieuse à plusieurs reprises au cours des dernières décennies.

L'industrie est un enjeu majeur pour l'Union européenne, qui est la 3^e puissance industrielle du monde (ce secteur représente un peu moins du quart du PIB de l'Union : 23,5 % en 2022, soit près de 3 500 milliards de dollars de valeur ajoutée générée, contre 25,5 % en 2000) derrière la Chine (où le secteur pèse 39,9 % du PIB national pour un total de 6 500 milliards de dollars de valeur ajoutée générée) et les États-Unis (où le secteur représente 17,9 % du PIB national pour un total de 3 700 milliards de dollars de valeur ajoutée générée) mais devant le Japon (où l'industrie représente 26,9 % du PIB national, soit 1 350 milliards de dollars de valeur ajoutée générée) et dans laquelle un quart des Européens ont leur emploi¹²⁰⁹. **S'agissant de la politique industrielle, l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui**, dont la portée sur le fond est limitée (articles 6 et 173 du TFUE), l'essentiel de la compétence restant donc au niveau des États membres, alors que, à l'inverse, **l'Union dispose d'une compétence exclusive pour assurer le respect de la concurrence** nécessaire au fonctionnement du marché intérieur (article 3 et 101 et suivants du TFUE), **compétence exercée pour l'essentiel par la seule Commission européenne**, dotée en la matière de pouvoirs propres très importants (notamment celui d'autoriser ou d'interdire les aides que les autorités publiques peuvent verser à des entreprises, afin d'éviter que la concurrence ne soit faussée, mais aussi de sanctionner les entreprises abusant d'une position dominante et même d'interdire ou d'autoriser des fusions d'entreprises susceptibles de porter atteinte à la concurrence au sein du marché intérieur). Sur cette base, la Commission a développé, sous le contrôle de la Cour de justice, l'une des politiques européennes les plus actives et les plus structurées, à la mesure de l'objectif affiché d'assurer un *level playing field* (égalité des armes) entre les États membres essentiel au bon fonctionnement du marché intérieur, qui fait de la Commission un acteur respecté voire redouté au niveau mondial en matière de protection de la concurrence.

1209. Banque mondiale, [Industrie en valeur ajoutée](#).

Cette politique, si elle a incontestablement le mérite d'éviter la constitution de monopole ou d'abus de position dominante au niveau européen, au profit des consommateurs européens, fait toutefois l'objet de **critiques récurrentes**, en particulier en France. Il est ainsi notamment reproché à la Commission de suivre une approche excessivement dogmatique, empêchant l'émergence de « champions européens » en mesure de faire le poids face aux géants américains ou chinois notamment, lesquels ne seraient pas soumis aux mêmes contraintes voire profiteraient au contraire, sur leur marché domestique respectif, d'une politique visant à leur permettre de livrer une concurrence déloyale à leurs homologues européens. Les déboires connus par les grandes entreprises européennes de télécommunication et, à l'inverse, le développement foudroyant et spectaculaire des grandes entreprises américaines du numérique (les *magnificent seven*¹²¹⁰), dont la position est devenue particulièrement dominante en quelques années seulement, y compris sur le marché européen, illustrerait, selon ses détracteurs, une politique européenne de la concurrence à la fois inutilement dogmatique voire tatillonne à l'égard des entreprises européennes, excessivement centrée sur le marché européen au lieu d'avoir une vision plus large de la compétition mondiale et, au total, impuissante face aux nouvelles réalités du marché mondial et aux menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'économie européenne.

Ces critiques virulentes sont vivement contestées par les défenseurs de la politique de la concurrence menée par la Commission. Au-delà du fond de ce débat, qui dépasse le questionnement sur la souveraineté, il reste qu'il existe incontestablement une contradiction potentielle entre la compétence européenne en matière de concurrence et la volonté de certains États membres, dont la France, de développer dans le cadre national une politique industrielle interventionniste. En effet, quelle que soit la compétence de principe des États pour définir une politique industrielle, elle ne peut se développer en ignorant la politique européenne de la concurrence et des aides d'État qui, en pratique, y fait souvent obstacle, du moins en ce qui concerne la pratique des concentrations (souvent utilisée dans l'espoir de favoriser l'émergence de « champions ») sans parler de celle des subventions publiques (qui, pour être conformes aux règles européennes, doivent être autorisées par la Commission, sauf à devoir être remboursées par leurs bénéficiaires...). Les autorités françaises, qui ont longtemps voulu conduire une politique industrielle active (notamment jusqu'au début des années 1980) avant d'y renoncer à partir de 1986 puis de la réhabiliter dans les années 2000, s'y sont plus d'une fois heurtées, d'autant que la politique nationale de la concurrence est restée modeste jusqu'au milieu des années 1980¹²¹¹, ce qui les a plus d'une fois conduites à critiquer publiquement les décisions de la Commission (par exemple lors des blocages de la fusion Legrand/Schneider en 2002 ou de la fusion Alstom/Siemens en 2019). Il est vrai que **les politiques industrielle et de concurrence peuvent être potentiellement antagonistes**, surtout si elles sont conduites sans réelle concertation, et les pouvoirs propres reconnus à la Commission par les traités et les textes de droit dérivé au titre de la seconde peuvent conduire à

1210. Apple, Microsoft, Google/Alphabet, Amazon, Nvidia, Meta, Tesla.

1211. En France, si une commission technique de la concurrence rattachée au ministre de l'économie est créée par décret en 1953, il faut attendre l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 créant notamment le Conseil de la concurrence puis la loi du 4 août 2009 de modernisation de l'économie instituant l'Autorité de la concurrence pour qu'une véritable politique nationale de la concurrence s'y développe pleinement.

paralyser l'action des autorités nationales au titre de la première. Cette contrainte est le produit des traités eux-mêmes, même si elle demeure souvent mal admise.

Il est vrai que **la politique de concurrence menée par la Commission a été nettement plus stricte que celle conduite aux États-Unis**, pour ne pas parler de la Chine. C'est encore plus évident s'agissant de l'interdiction des aides d'État, qui n'existe pas aux États-Unis ou en Chine par exemple. Celles-ci y sont même largement pratiquées, notamment *via* les commandes publiques (en particulier militaires) voire de manière directe. C'est d'autant plus paradoxal que la politique de la concurrence est née aux États-Unis avec le *Sherman Act* (1890) où elle s'est imposée avec force dès le début du XX^e siècle, alors qu'elle ne s'est véritablement développée en Europe que plus tard, d'abord en l'Allemagne, en particulier avec la politique « ordo-libérale » des années 1950, puis au niveau européen avec le traité de Rome¹²¹² et sa mise en œuvre par le règlement fondateur 17/62 du 6 février 1962¹²¹³ ainsi que par la mise en place d'un puissant outil avec la direction générale de la concurrence (appelée la « DG COMP »).

S'il semble évident qu'**une politique de la concurrence au niveau européen demeure indispensable au fonctionnement d'un marché intérieur soumis à l'action de 27 États** aux politiques industrielles différentes, un ***aggiornamento* de la pratique de cette politique paraît pertinent** au vu des bouleversements des équilibres économiques. Il semble d'ailleurs en cours, comme le fait valoir **la Commission, qui souligne qu'elle a fait évoluer sa politique en la matière** au cours des dernières années, et notamment à la suite de la crise sanitaire, à plusieurs égards :

- d'abord en ayant **déconcentré vers les autorités nationales de concurrence** une partie de ses prérogatives dans le domaine du contrôle des concentrations par le règlement 1/2003 du 16 décembre 2002 ayant remplacé le règlement de 1962 et en ayant **modernisé le cadre juridique des aides d'État** (relèvement du seuil « *de minimis* » de droit commun à 300 000 euros¹²¹⁴ sur une période de trois années et à 750 000 euros pour les entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général (ou SIEG)¹²¹⁵ sur une période de trois années en 2023 tout en prévoyant une exigence supplémentaire, celle de faire figurer lesdites aides *de minimis* dans un registre central ; modification du règlement général d'exemption en 2023¹²¹⁶ ;
- ensuite, en s'efforçant de tenir mieux compte des réalités les plus concrètes de la situation économique et de son évolution au jour le jour, en ayant **autorisé des fusions** ayant permis l'émergence d'acteurs européens forts dans leur secteur (telles que Lafarge/Holcim en 2015 ou Essilor et Luxottica en 2018), en ayant mis en place un **cadre assoupli pendant la crise Covid** pour permettre aux États membres d'apporter un soutien temporaire aux entreprises afin notamment de leur garantir des liquidités suffisantes, et en prenant mieux en compte la nécessité d'une **stratégie industrielle**

1212. Notamment à l'initiative de l'Allemand Hans von der Groeben (1907 – 2005), l'un des principaux rédacteurs des clauses économiques du traité de Rome avec le Français Robert Marjolin (commissaire européen à l'économie de 1958 à 1967) et commissaire européen à la concurrence de 1958 à 1970.

1213. Remplacé par le règlement n° 1/2003 du 16 décembre 2002.

1214. Règlement n° 2023/2831 du 13 décembre 2023.

1215. Règlement n° 2023/2832 du 13 décembre 2023.

1216. Règlement (UE) 2023/1315 du 23 juin 2023.

européenne, progressivement mise en place entre 2017 et 2022, afin de renforcer la résilience du marché intérieur, de réduire la dépendance européenne dans les domaines stratégiques et d'accélérer les transitions ;

- enfin, en ayant entrepris un effort de fond pour **mieux lutter contre les atteintes à la concurrence en provenance de tiers** en prenant des décisions fortes face à certains abus (exemple des sanctions infligées en 2017 et 2018 à Google pour des cas d'abus de position dominante ayant imposé à l'entreprise des amendes pour un montant de plus de 6,5 milliards d'euros et à la fin des pratiques en cause) mais aussi de manière plus structurelle, grâce au renforcement de la législation anti-*dumping* et anti-subsidation (notamment par l'adoption en 2022 d'un règlement relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur : règlement 2022/2560¹²¹⁷) ou par la mise en place du règlement DMA (*cf. supra*) qui vise à faciliter les procédures anti-concurrentielles visant les principaux acteurs du numériques, etc.

b) Les difficultés suscitées par l'usage des pouvoirs propres de la Commission

La politique européenne de la concurrence illustre une autre contrainte mal comprise voire mal admise issue du cadre juridique européen qui est celui **de la mise en œuvre, par la Commission, des pouvoirs propres qui lui ont été conférés**, la conduisant mécaniquement à prendre des décisions qui ne sont pas soumises à l'approbation ni même à la validation des représentants des États membres. Ces pouvoirs propres découlent généralement des traités eux-mêmes, parfois de textes de droit dérivé adoptés sur leur fondement : ils ont donc été consentis par les États membres et constituent même un élément important, voire indispensable de l'édifice de la Communauté puis de l'Union (comme l'illustre d'ailleurs le fait qu'ils existent dès l'origine : *cf.* les prérogatives accordées en propre à la Haute Autorité de la CECA). Ils permettent en effet à une institution indépendante des gouvernements des États membres de prendre des décisions, en principe de portée circonscrite même si elles peuvent évidemment être très importantes pour les parties en cause, mais se bornant en principe à mettre en œuvre ou à préciser un cadre juridique arrêté par les États membres (lorsqu'il procède directement des traités) ou approuvé par eux (lorsqu'il est fixé par le droit dérivé). Il reste que ces décisions peuvent être plus éloignées des réalités du terrain que celles prises par les administrations nationales. Elles doivent donc être préparées avec le plus grand soin, notamment grâce au recours à l'expertise des administrations nationales et même, dans un certain nombre de cas, avec une consultation formalisées des autorités nationales : c'est notamment le rôle de la « comitologie »¹²¹⁸.

1217. La Commission a ouvert, en février 2024, sa première enquête à ce titre, concernant une entreprise chinoise.

1218. Il s'agit des comités, institués par les directives et les règlements adoptés par le législateur européen mais organisés par la Commission, convoqués et présidés par elle, réunissant, sur tel ou tel sujet technique, les experts des États membres. Généralement, le comité procède finalement à un vote qui, sauf exception, ne lie pas la Commission (sauf, pour certains comités, lorsqu'une majorité qualifiée s'oppose à la mesure envisagée).

Plus délicat encore est l'exercice par la Commission du pouvoir qui lui a été conféré par le traité de Lisbonne (article 290 du TFUE) de prendre elle-même des **actes délégués**. En effet, ces actes, qualifiés de « non législatifs », lui permettent de compléter voire de modifier des « éléments non essentiels » d'un acte législatif adopté par le législateur européen (Parlement et Conseil ou uniquement Conseil dans certains cas). Certes, ce pouvoir, expressément prévu par le traité, ne peut être exercé que lorsqu'une délégation est explicitement prévue dans l'acte législatif ; en outre, les projets d'actes délégués peuvent en principe être bloqués par un vote négatif du Parlement ou du Conseil ; enfin, l'acte délégué ne peut porter que sur des éléments « non essentiels » de l'acte législatif en cause : mais faute que le traité ait apporté davantage de précisions, c'est à la jurisprudence de la Cour de justice qu'il est revenu d'apprécier, au cas par cas, la limite ainsi posée (voir, par exemple : CJUE, Gde Ch., 5 septembre 2012, *Parlement européen c. Conseil*, C-355/10). Il n'en demeure pas moins que cette prérogative confère à la Commission **un rôle de quasi législateur** et qu'il ne devrait être recouru à cette prérogative qu'avec prudence de la part des **législateurs européens** (ce qui est loin d'être toujours le cas puisque l'on assiste au contraire, ces dernières années à une multiplication du renvoi à des actes délégués, ce qui est souvent une facilité dans la négociation) et, de la part de la Commission, en s'entourant d'un maximum d'avis et de précautions, en particulier par des **consultations spécifiques des experts des États membres**, en s'inspirant de la pratique de la comitologie (en revanche, la consultation des parties intéressées, pour utile qu'elle puisse être, ne peut pas prendre la même intensité, sans parler de celle des représentants des États tiers, parfois traités dans des consultations informelles à l'égal des représentants des États membres, ce qui est à l'évidence inadapté).

c) Les difficultés suscitées par les divergences d'intérêt entre les États membres

Une autre difficulté dans l'exercice des compétences transférées à l'Union par les États membres se révèle lorsqu'il a lieu **dans un domaine dans lequel les États membres ont d'importantes divergences quant à la perception de leur intérêt**. Ces divergences sont susceptibles de se multiplier avec l'élargissement de l'Union, dans la mesure où il a pour effet de regrouper dans le même cadre juridique et institutionnel des États aux réalités économiques, sociales, culturelles, politiques très différentes. C'est le cas notamment sur des **questions de choix de société** (comme sur la reconnaissance du droit à l'avortement ou sur l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe) qui, il est vrai, ne relèvent en principe pas de la compétence de l'Union, du moins pas directement (la question peut néanmoins se poser, fut-ce de manière indirecte, à travers notamment la question de la libre circulation des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui exerce son droit à la libre circulation par exemple en allant travailler dans un autre État membre que le sien¹²¹⁹).

Ces divergences se rencontrent également dans un domaine qui relève cette fois pleinement de la compétence de l'Union, celui des **droits sociaux** comme l'illustrent les difficultés rencontrées sur la mise en œuvre de la **directive sur les travailleurs détachés** : adoptée en 1996, dans le cadre de l'Europe des 15, elle a été vivement

1219. Cf. CJUE, Grande Chambre, 5 juin 2018, *Coman*, C-673/16.

critiquée dans les années 2010 dans les pays d'Europe occidentale et notamment en France¹²²⁰ comme ouvrant le voie à un « *dumping* social » ce qui a conduit à sa révision en 2018 afin notamment de prévoir une rémunération égale à celle des salariés de l'État d'accueil¹²²¹ et à l'adoption en 2020 du « paquet mobilité », qui impose aux entreprises de transport, particulièrement exposées aux pratiques de *dumping* social, de rémunérer les conducteurs aux conditions du pays d'accueil¹²²². L'écart entre les niveaux de salaires au sein de l'Union est en effet très significatif : en 2020, le salaire brut annuel moyen en équivalent temps plein dans les entreprises de plus de 10 salariés variait ainsi de 9 800 euros en Bulgarie à 64 700 euros au Danemark, avec une nette disparité entre les « anciens » États membres et les « nouveaux » (les 15 « anciens » étant tous devant les 12 « nouveaux », à l'exception du Portugal, classé 19^e ; la France se classant au 10^e rang, entre les Pays-Bas et l'Italie, avec 42 200 euros)¹²²³. Il est vrai que le niveau du salaire moyen ne donne qu'une indication partielle, notamment compte tenu des différences du niveau des prix et donc du niveau de vie, l'analyse par le taux de pauvreté donnant au demeurant une image un peu plus contrastée (6 « nouveaux » ayant un taux inférieur à la moyenne alors que 2 « anciens », l'Espagne et l'Italie, ont un taux supérieur).

1220. Cour des comptes, [Le travail détaché en France et dans l'Union européenne](#), Rapport public annuel, 2019. D'après ce rapport, plus de 500 000 travailleurs détachés étaient déclarés en France en 2017, dont 28 % dans l'intérim, 20 % dans l'industrie et 13 % dans le BTP. « Sept pays concentr[ai]ent près des trois quarts (73 %) des entreprises déclarant des salariés détachés : [...] l'Allemagne, suivie de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et du Luxembourg. Les pays membres de l'Union européenne avant son élargissement aux pays de l'Est [étaient] donc largement dominants du point de vue de la provenance des entreprises effectuant en France des prestations de service internationales : plus de 40 % de ces entreprises sont établies en Allemagne, en Belgique, en Italie ou au Luxembourg ; 22 % le sont en Espagne ou au Portugal. Seules 8 % sont installées en Pologne. La situation apparaît sous un jour différent lorsque l'on examine la nationalité des salariés détachés. Les ressortissants portugais, puis polonais, allemands, roumains, français, belges, espagnols et italiens [étaient] les plus souvent détachés en France. Ces huit nationalités concentrent près de 70 % du flux de la main-d'œuvre détachée en France. » La Cour des comptes relève trois grandes catégories de fraude au détachement de travailleur : « l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au « noyau dur » de droits garantis aux travailleurs détachés ; et, enfin, la fraude complexe, en particulier la fraude à l'établissement ».

1221. F. Muller, « Le *dumping* social », in M. Dujarier, *Idées reçues sur le travail : Emploi, activité et organisation*, éd. Le Cavalier Bleu, 2023, pp. 107-108 : « Le travailleur détaché en France est souvent accusé de contribuer à créer une situation de *dumping* social, ce qui est partiellement exact. En effet si le droit de l'Union européenne garantit une quasi-égalité de traitement en matière de rémunération, de frais professionnels (transport, repas et hébergement), de durée du travail et de santé/sécurité avec les salariés nationaux, le salarié détaché reste affilié au régime de sécurité sociale du pays de son employeur pendant la durée de son détachement. Or les cotisations peuvent y être très faibles, voire quasi-inexistantes (comme en Roumanie). C'est sur ce point, donc, que juridiquement le *dumping* social peut s'exercer, mais également si les règles ne sont pas respectées. Or, régulièrement, les travailleurs détachés ne connaissent pas leurs droits et/ou acceptent de travailler pour une rémunération moindre, quoique bien supérieure à celle de leur pays d'origine. Les indépendants et auto-entrepreneurs échappent, eux, aux limites qu'impose le droit du travail (pas de rémunération minimale, pas de règle en matière de durée du travail, repos, congés, etc.), et, pour les auto-entrepreneurs, cotisent peu pour leur couverture sociale ; en faisant appel à eux, le donneur d'ordre réduit ses coûts par rapport à ce qu'ils seraient s'il endossait la fonction d'employeur. ».

1222. Entré en vigueur en 2022, ce « paquet mobilité » encadre également la durée des détachements en imposant un retour régulier des conducteurs détachés dans leur pays d'origine, et en instaurant un délai de carence avant que le conducteur puisse effectuer des opérations de cabotage.

1223. Chiffres : INSEE, France portait social, édition 2021.

Un autre domaine marqué par de fortes divergences d'approche au sein de l'Union est celui de la **conception du commerce international**, notamment entre ceux qui privilégient une approche fondée sur l'application la plus large du principe du libre échange et ceux qui, comme la France, réclament l'application d'un principe de réciprocité voire une forme de « préférence européenne » (comme l'a encore montré la difficile négociation de l'accord entre l'UE et le Mercosur, malgré le souci de la Commission de souligner les garanties obtenues). Dans le domaine des échanges internationaux, une autre illustration concrète de ces divergences est celle de la question du **contrôle des investissements directs étrangers** (IDE). Elle a longtemps été une véritable pomme de discorde entre les autorités françaises et la Commission (soutenue par une partie des États membres), les premières voulant pouvoir s'opposer à la reprise d'actifs stratégiques, la seconde s'y opposant au nom du libre mouvement des capitaux et de la liberté d'établissement. Un contrôle *a priori* en la matière a été mis en place en France dès 1966 (loi du 28 décembre 1966) mais c'est l'extension du champ de ce contrôle par les décrets du 30 décembre 2005 puis du 14 mai 2014 qui a conduit à un différend avec la Commission, qui outre les obstacles juridiques, y voyait un risque de protectionnisme. Plusieurs investissements étrangers perçus comme hostiles ayant eu lieu dans la seconde moitié des années 2010 en Europe et le contexte de concurrence accrue entre les principaux acteurs mondiaux ont toutefois conduit la Commission à évoluer : ainsi, l'UE s'est-elle dotée, sur sa proposition, d'un mécanisme de coopération en matière de filtrage des investissements directs étrangers (IDE) pour des motifs de sécurité ou d'ordre public (règlement 2019/452). Il reste que ce dispositif demeure essentiellement un cadre permettant aux États membres qui le souhaitent d'introduire un tel contrôle et de coopérer entre eux et avec la Commission, la mise en place d'un tel contrôle n'étant toutefois pas obligatoire. En outre, la Cour de justice a apporté une limite à l'invocation d'un tel dispositif de filtrage des IDE (CJUE, *Xella*, 23 juillet 2023, C-106/22)¹²²⁴.

Les divergences de fond existent aussi traditionnellement **en matière de défense**, entre les États qui considèrent que leur sécurité est avant tout assurée par leur appartenance à l'OTAN et à son commandement militaire intégré, dans la mesure où elle leur apporte la réassurance de la puissance militaire incomparable des États-Unis d'Amérique, et la France, qui considère que la défense de l'Europe ne peut être valablement assurée, sur le long terme, que par un effort des Européens eux-mêmes, notamment dans le secteur de l'armement. La question de la source d'approvisionnement en énergie soulève également des différences d'approche fondamentales entre États membres (voire au sein des États membres), en particulier s'agissant de la place à accorder à **l'énergie nucléaire** (ce qui est paradoxal si l'on se rappelle que c'est dans ce domaine qu'a été conclu l'un des premiers traités européens, le traité Euratom, dont les stipulations sont encore largement en vigueur puisqu'elles ont pour la plupart été reprises dans le TFUE lors du traité de Lisbonne).

1224. En jugeant que la liberté d'établissement garantie par le traité fait obstacle à ce que l'on empêche le rachat d'une entreprise résidente par une autre entreprise résidente faisant partie d'un groupe dominé par une entreprise d'un État tiers au seul motif d'assurer l'approvisionnement en matières premières de base telles que le gravier, le sable ou l'argile pour l'approvisionnement du secteur de la construction.

Si les compétences de l'Union sont limitées dans le domaine militaire et si les traités garantissent l'unanimité des États membres dès lors qu'est en cause le choix de leur « mix énergétique », l'exercice de compétences attribuées à l'Union peut néanmoins avoir une incidence, certes indirecte mais néanmoins significative, dans le domaine militaire comme dans celui de l'énergie, ainsi que l'illustrent les débats en apparence très techniques sur ce que l'on appelle la « **taxonomie européenne** »¹²²⁵ et la place qu'elle accorde, ou pas, aux investissements dans le secteur de l'armement ou dans celui de l'énergie nucléaire. C'est ainsi que le secteur de l'énergie nucléaire ne figurait pas dans le règlement 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à orienter les capitaux vers des investissements durables, c'est-à-dire notamment dans les activités faiblement émettrices de gaz à effet de serre malgré ses performances en la matière, en raison des divisions idéologiques au sein de la Commission elle-même comme des co-législateurs européens : c'est finalement par un acte délégué, prévu par le règlement, que les activités nucléaires (et gazières) ont été incluses dans la liste des activités économiques durables sur le plan environnemental. S'agissant de la production d'armement, le secteur est purement et simplement exclu de la taxonomie européenne, aussi bien celle à vocation environnementale que surtout celle à dimension sociale en dépit des enjeux actuels sur le renforcement de la base industrielle de défense européenne dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine.

La question complexe et délicate du **marché européen de l'électricité** et de sa réforme en cours témoigne des difficultés à articuler les choix différents des États membres quant à leur mix énergétique, dont ils demeurent maîtres, dans un contexte d'interconnexions visant à faciliter l'équilibre entre offre et demande. La France a ainsi été importatrice nette en 2022 (avec un solde négatif de 16 TWh), en raison de la faible disponibilité de son parc électro-nucléaire (52 % de sa capacité) alors qu'elle est structurellement exportatrice (ce qu'elle est d'ailleurs redevenue en 2023, avec un solde positif de 50 TWh, comparable et même supérieur à ce qu'il était en 2020 et 2021). La réforme adoptée en juin 2024 vise à stabiliser les prix de l'électricité et à offrir davantage de visibilité aux consommateurs, sans remettre en cause le cadre général du marché européen de l'électricité.

2.2.2.2. Une intégration continue qui peut nourrir des réactions de rejet

L'Union européenne se présente elle-même comme un processus dynamique, visant, comme l'indiquent les traités depuis 1957, une « union sans cesse plus étroite » entre les États et les peuples européens, ce qui fait d'un certain côté sa force dans la mesure où l'intégration se présente comme un mouvement continu, mais fait aussi d'un autre côté sa faiblesse dans la mesure où ce mouvement suscite des réactions de rejet par crainte d'une forme de « fuite en avant » et de « perte de contrôle ».

1225. La **taxonomie verte de l'UE** est un système de classification des activités économiques permettant d'identifier celles qui sont **durables** sur le plan environnemental, c'est-à-dire qui n'aggravent pas le changement climatique, voir https://france.representation.ec.europa.eu/informations/taxonomie-verte-mode-demploi-2022-01-13_fr.

a) L'« effet cliquet » des compétences reconnues à l'Union

Une source d'inquiétude à l'égard de l'effet de la construction européenne sur la souveraineté nationale tient à l'idée qu'il existerait une forme d'« effet cliquet » en faveur de l'Union, qui présenterait même une triple dimension : d'une part, dans la mesure où l'évolution des compétences irait toujours dans le sens d'une extension de celles de l'Union au détriment de celles des États membres ; d'autre part, car il serait fréquent que soit retenue une interprétation extensive des compétences de l'Union telles que définies par les traités ; enfin, parce qu'une fois adoptée une directive ou un règlement européen, sa révision deviendrait quasiment impossible compte tenu de la complexité du processus d'édiction des normes européennes. Il est certain que, s'il existe des exemples d'actes qui ont fait l'objet d'une voire de plusieurs révisions, il n'existe quasiment pas d'exemple d'une compétence exercée au niveau de l'Union à un moment donné qui serait ensuite, une fois passée la nécessité d'une action commune, restituée aux États membres, sauf dans des cas très particuliers ou de portée relativement limitée (cf. dans une certaine mesure, dans le domaine de la concurrence par exemple : cf. *supra*).

De même, les institutions de l'Union font souvent preuve d'un **grand volontarisme dans le recours aux bases juridiques reconnues à l'Union par les traités, comme l'illustrent les multiples recours à l'article 114 du TFUE** (rapprochement des normes nationales pour la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur). Cette base, qui relève de la « procédure législative ordinaire » (vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et codécision au sein du processus d'adoption entre le Conseil des ministres et du Parlement européen) et permet de procéder à une « harmonisation totale » (c'est-à-dire ne laissant pas la possibilité aux États membres de maintenir des standards plus élevés ou des dérogations), est en effet potentiellement très large et a été fréquemment utilisée de manière très extensive, il est vrai avec l'assentiment, le plus souvent, d'une majorité d'États membres (notamment la France qui ne s'est jamais ou très rarement opposée devant la CJUE au recours à cette base juridique, à la différence d'autres États membres). C'est ainsi que des textes ayant des répercussions bien plus larges que le simple fonctionnement du marché intérieur ont été adoptés sur cette base, telles que les directives sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications qui a donné lieu à la jurisprudence de la Cour de justice sur la conservation des données de connexion y compris à des fins de sécurité publique (et, pour prendre quelques exemples récents : le règlement (UE) 2022/868 portant sur la gouvernance européenne des données, le règlement (UE) 2023/1325 sur le soutien à la production de munitions). Il en va de même pour certaines propositions en cours (par exemple : la proposition de directive en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte d'un pays tiers, la proposition de directive établissant un cadre commun pour les services de médias). Dans le cadre de sa jurisprudence traditionnelle et constante selon laquelle le choix de la base juridique doit se fonder sur « *des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel parmi lesquels figurent notamment le but et le contenu de l'acte en cause* », la Cour de justice

s'est montrée plutôt conciliante quant au recours à cet article, même si elle a posé certaines limites¹²²⁶.

b) L'effet dynamique induit par les « solidarités de fait »

La mise en commun des compétences, en créant, ainsi que l'envisageait dès 1950 la déclaration Schuman, **des solidarités de fait entre les États membres**, peut avoir pour effet d'engager les États membres au-delà de ce qu'ils avaient prévu lors de la conclusion des traités. C'est sans doute un effet bénéfique de la construction européenne mais c'est aussi une source potentielle de difficultés au regard du libre exercice par chacun de sa souveraineté.

Il est vrai que les traités eux-mêmes prévoient, outre l'obligation générale de « coopération loyale » entre les institutions et les États membres résultant de l'article 10 du traité instituant l'Union européenne, plusieurs dispositifs mettant en place une obligation de solidarité telles que la **clause de défense mutuelle** (article 42.7 du TUE) ou la clause permettant d'adopter « *dans un esprit de solidarité entre les États membres* », des « *mesures appropriées* » dans l'hypothèse où surviendraient « *de graves difficultés (...) dans l'approvisionnement en certains produits* » ou si un État membre « *connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événement exceptionnels échappant à son contrôle* » (article 122 du TFUE). De la même manière, la **politique régionale** vise à organiser de manière concrète une forme de solidarité, en l'occurrence de nature financière, afin de réduire les écarts de développement entre les régions de l'UE (articles 174 et suivants du TFUE) : instituée en 1975 au moment de l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark mais ayant pris son ampleur avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986, c'est aujourd'hui, avec la PAC, la principale politique de l'Union en termes budgétaires puisqu'une enveloppe totale de 331 milliards d'euros lui est consacrée dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 (une enveloppe spécifique est réservée aux « régions ultrapériphériques » mentionnées aux articles 349 et 355 du TFUE, parmi lesquels figurent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte). Aucune politique au monde de solidarité financière entre des États ne comporte un tel niveau d'engagement financier.

Mais, au-delà de ces dispositifs de solidarité prévus par les traités, la dynamique induite par les solidarités de fait qui se sont développées entre les États de l'Union par l'effet même des actions développées en commun, amène dans certains cas les États membres à aller au-delà de ce qu'ils avaient initialement envisagé voire accepté.

Un premier exemple est celui de la crise qui a affecté plusieurs pays de la zone euro en 2010-2012, notamment la Grèce : il a montré que la mise en commun d'éléments aussi fondamentaux que la monnaie créait une « solidarité de fait » allant au-delà de ce que certains États au moins avaient pu anticiper lors de la conclusion du traité. C'est ainsi que, malgré les réticences initiales de plusieurs États membres, **les pays européens de la zone euro ont finalement été amenés à mettre en place de nouveaux dispositifs de solidarité** permettant de venir en

1226. CJUE, 10 septembre 2015, *Parlement européen contre Conseil de l'Union*, soutenu par la République tchèque, et la Hongrie, C-363/14.

aide aux pays qui se trouvaient de fait coupés de l'accès aux marchés financiers internationaux : ont ainsi été créés en 2010, dans l'urgence, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instruments provisoires fusionnés en 2012 pour établir le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce mécanisme, désormais pérenne, constitue un « pare-feu » de 700 milliards d'euros (80 milliards de fonds propres et 620 milliards de capital exigibles des États membres, financés par les États et notamment, à hauteur de 27 %, par l'Allemagne et, à hauteur de 20,5 %, par la France) susceptible de constituer un levier pour mobiliser sur les marchés financiers des ressources trois à quatre fois supérieures à un taux beaucoup plus avantageux que celui consenti aux États en difficulté. Ces dispositifs, complétés par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)¹²²⁷ et appuyés de manière décisive par les programmes d'intervention déployés par la Banque centrale européenne en 2012-2015¹²²⁸ ont permis de surmonter la crise. Les mesures structurelles mises en place pour prévenir de nouvelles difficultés, notamment le dispositif de l'union bancaire, décidé en 2012 dans l'urgence de la crise et mis en place à partir de 2014, ont permis de raffermir encore la solidité de la zone euro en établissant une supervision bancaire européenne reposant sur quatre piliers principaux : un cadre juridique uniforme applicable aux banques dans toute l'Europe, un mécanisme de supervision unique (confié à un système européen composé de la BCE, pour la supervision des plus grandes banques, et aux autorités nationales compétentes pour les autres), un mécanisme de résolution unique (confié à un conseil de résolution et à un fonds de résolution unique chargés de conduire, le cas échéant, la gestion d'éventuelles défaillances bancaires), enfin un système européen de garanties des dépôts des épargnants. Il est clair que, pour les États ayant l'euro en partage, la menace d'une extension de la crise à la stabilité de la zone euro elle-même était un risque aux conséquences si catastrophiques qu'elle les mettait *in fine* dans l'obligation d'agir pour mettre fin à cette crise. Certes, cette obligation était de nature économique et politique et non pas juridique, puisqu'elle ne résultait pas du traité (qui ne l'avait pas envisagée) : elle témoigne là encore **de la puissance de la dynamique des « solidarités de fait » entre les pays de l'Union**, qui à la fois les protège collectivement et pèse sur le libre exercice des souverainetés nationales prises isolément. La Grèce en a fait l'expérience : tout en ayant pu bénéficier d'une restructuration de sa dette et d'un plan d'aide de la part des Européens lorsqu'elle se trouvait coupée de l'accès aux marchés financiers, elle s'est vue imposer « *en contrepartie d'un effacement*

1227. Signé le 2 mars 2012 par 25 États (les 27 membres de l'époque, sauf le Royaume-Uni et la République tchèque), le traité met en place des règles communes de gouvernance économique et budgétaire parmi lesquelles une obligation de limiter le déficit budgétaire structurel à 0,5 % du PIB. En France, le traité a été autorisée par la loi du 22 octobre 2012 après que le Conseil constitutionnel avait jugé qu'il n'était pas contraire à la Constitution par une décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012.

1228. C'est à l'occasion d'une saisine contestant la conformité à la loi fondamentale allemande d'un programme mis en place par la BCE en 2015 (programme dit PSPP pour *Public Sector Purchase Programme*, prévoyant l'acquisition d'obligations souveraines sur les marchés secondaires) que le tribunal constitutionnel allemand, après avoir renvoyé à la Cour de justice de l'Union une question portant sur la conformité de cette décision avec le TFUE (18 juillet 2017) à laquelle cette dernière avait répondu positivement (CJUE, Gde Ch., 11 décembre 2018, *Weiss*, C-493/17), a refusé de se conformer à l'arrêt de la CJUE au nom du contrôle « *ultra vires* » qu'elle se réserve la possibilité d'exercer ; toutefois, le tribunal constitutionnel a finalement rejeté les recours dont elle était saisie (29 avril 2021).

*partiel de la dette, un plan d'austérité pour réduire fortement le déficit public [dont il s'est suivi] une profonde récession »*¹²²⁹ même si elle bénéficie aujourd'hui d'une situation économique nettement plus favorable (avec une croissance nettement supérieure à celle de la zone euro et un taux d'intérêt pour ses emprunts à dix ans comparable à celui dont bénéficient les États-Unis eux-mêmes).

De même, face au ralentissement économique sans précédent provoqué par la pandémie de la Covid-19, l'Union européenne a été amenée à mettre en place, au second semestre de l'année 2020, sur la base d'une proposition franco-allemande, **un plan de relance (« Next Generation EU ») doté d'une enveloppe totale de 750 milliards d'euros, montant sans précédent** (représentant plus de 5 % du PIB de l'Union et environ cinq fois son budget annuel) **financé par le recours à une dette commune**, ce qui était une **innovation majeure** d'autant plus remarquable qu'un certain nombre d'États membres (notamment l'Allemagne) s'étaient longtemps opposés à tout recours à l'emprunt au niveau de l'UE. Pour recourir à un tel emprunt, il a fallu relever, de manière extraordinaire et temporaire (jusqu'en 2058), le plafond des ressources propres de l'UE (relevé à 2 % du RNB de l'Union, dont 0,6 % exclusivement dédié au remboursement de l'emprunt ainsi contracté) ce qui a nécessité, conformément aux traités, l'adoption par les États membres unanimes d'une décision soumise à la ratification de tous les États membres¹²³⁰. Pour garantir la souveraineté des États membres, la décision n'ouvre la possibilité d'emprunter que jusqu'en 2026 et prévoit un remboursement à compter de 2028 jusqu'en 2058 au plus tard (en principe à partir de nouvelles ressources propres qui n'ont toutefois pas encore vu le jour). Très rapidement après l'entrée en vigueur de la décision, survenue le 1^{er} juin 2021, l'UE a pu lancer une première émission obligataire le 15 juin 2021, qui a rencontré un très grand succès puisque la première tranche de 21 milliards d'euros sur 10 ans a été largement couverte (la demande totale s'élevant à plus de 140 milliards...) malgré un taux très réduit de 0,086 %.

Décidé sur la base de l'article 122 du TFUE après un débat juridique intense, ce recours inédit et exceptionnel à l'emprunt en commun a été analysé par certains, notamment Olaf Scholz, alors vice-chancelier d'Allemagne, comme **un « moment hamiltonien »** par référence au rôle joué par Alexander Hamilton (1755 – 1804) comme premier secrétaire au Trésor des États-Unis d'Amérique dans la mise en œuvre d'une responsabilité de l'État fédéral en matière de dette pourtant non prévue par la Constitution de 1787. Il est certain que la mise en place d'une dette commune, surtout si elle devait dépasser le cadre exceptionnel et temporaire dans lequel elle est pour l'instant strictement encadrée, aurait des effets systémiques importants, à la fois sur le plan financier, en termes de capacité d'emprunt nouvelle ouverte à l'Union, et en termes de souveraineté, compte tenu du rôle exclusif tenu en principe

1229. [Banque de France, La crise des dettes souveraines de la zone euro \(2010-2012\), novembre 2023](#) : « Il faut attendre 2019 pour que la Grèce emprunte de nouveau sur les marchés financiers à des niveaux de taux d'intérêt proches des autres États de la zone euro. »

1230. En France, la ratification a été autorisée par la loi n° 2021-127 du 8 février 2021 ; en Allemagne, la loi de ratification a été contestée devant la cour constitutionnelle qui a rejeté le recours par une décision du 15 avril 2021. La ratification s'est achevée avec les votes des parlements autrichien et polonais en mai 2021.

à l'heure actuelle par les États membres, comme cela était le cas, avant la mise en place de l'euro, en matière monétaire.

c) Les juges européens face aux critiques

Les critiques qui visent une construction européenne sans contrôle n'épargnent pas les juges européens, auxquels il est fait reproche d'avoir développé, au nom d'une vision téléologique voire idéologique de l'Europe, une jurisprudence biaisée en faveur des institutions européennes et au détriment des États membres, alors que l'un des rôles que leur attribuent les traités est justement de veiller à ce que les institutions européennes n'étendent pas indûment leurs compétences. Il faut souligner, comme cela a été exposé plus haut, que le thème du « gouvernement des juges » n'est pas propre au niveau européen, tant s'en faut ; mais il trouve à l'égard des juridictions européennes un écho particulier compte tenu de la spécificité de leur positionnement, alors même que leur rôle est essentiel au bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif européen, d'abord construit sur le droit.

La Cour de justice de l'Union européenne, installée à Luxembourg, a très tôt affirmé, cela a été rappelé, le caractère très spécifique du cadre juridique établi par les traités (*cf. supra*). Au-delà des décisions de principe des années 1960 et 1970, la Cour a développé une jurisprudence qui accorde une portée relativement extensive au droit primaire et dérivé. On peut citer, par exemple, la jurisprudence ancienne et constante sur l'extension de la compétence externe par l'effet de l'adoption de normes de droit dérivé au nom d'une « compétence implicite » et l'exigence d'unité dans la représentation externe de l'Union (arrêts *AETR*¹²³¹, *Kramer*¹²³² et avis 1/76¹²³³ et *Cotif I* et *II*¹²³⁴). Il est vrai que la Cour est souvent amenée à interpréter des dispositions obscures voire volontairement ambiguës du droit dérivé compte tenu de la tendance fréquente des législateurs, pour surmonter voire simplement contourner des difficultés rencontrées dans la négociation, à s'entendre sur un compromis qui nécessitera inévitablement un effort d'interprétation lors de l'application du texte et donc, *in fine*, une interprétation par la Cour ; la Commission, au demeurant, n'hésite pas, notamment dans le cadre de la procédure du recours en manquement, à tenter d'obtenir devant la Cour ce qu'elle n'avait pu obtenir lors de la négociation au Conseil et au Parlement.

Avec l'intégration de la **charte des droits fondamentaux** dans les traités, la Cour dispose en outre, au-delà du *corpus* traditionnel des traités qu'elle interprète, d'un ensemble de droits très développé sur lequel elle n'hésite pas à se fonder pour interpréter les textes adoptés sur la base des traités : l'exemple de la directive sur les données de connexion, interprétée à la lumière des droits garantis par la Charte, est très illustratif d'une jurisprudence qui tend à donner la priorité au droit de l'Union au détriment de la compétence des États membres, dont les traités rappellent pourtant qu'elle demeure la règle, la compétence de l'Union n'étant qu'une compétence d'attribution

1231. CJCE, 31 mars 1971, *AETR*, C-22/70.

1232. CJCE, 14 juillet 1976, *Cornelis Kramer et a.*, C-6/76.

1233. CJCE, 26 avril 1977, 1/76.

1234. CJUE, 5 décembre 2014, *Allemagne c. Conseil*, C620/14 et 27 mars 2019, *Commission c. Allemagne*, C-620/16.

(article 4.1 du TUE). C'est notamment le cas s'agissant de **la réserve de compétence des États membres en matière de sécurité nationale**, garantie en principe par les traités (article 4.2 du TUE) qu'il est reproché à la Cour d'avoir interprétée *a minima* à la fois dans son champ (voir l'arrêt *Quadrature du Net* de 2020¹²³⁵) et dans ce qu'elle implique comme limite au droit de l'Union (voir notamment l'affaire du temps de travail des militaires, dans laquelle elle juge que cela implique seulement que le droit de l'Union ne soit pas de nature à « *entraver le bon accomplissement* » des fonctions essentielles des États membres, dans un contexte où il est vrai la directive gagnerait à être clarifiée). C'est également le cas s'agissant de **la réserve que pose le traité du respect de « l'identité nationale » des États membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles »** : la Cour juge en effet que c'est à elle qu'il appartient de vérifier si une obligation du droit de l'Union ne méconnaît pas l'identité nationale d'un État membre puisque cette réserve résulte d'un article du traité dont elle dispose du monopole d'interprétation en vertu de ce même traité et que, à l'inverse, une juridiction d'un État membre ne saurait, de sa propre autorité, s'affranchir du respect d'une obligation du droit de l'Union en se fondant sur son identité constitutionnelle (CJUE, 22 février 2022, *RS*, C-430/21). Cette interprétation maximale voire maximaliste peut, il est vrai, se prévaloir de la lettre des traités ainsi que de la nécessité d'éviter une situation dans laquelle, en s'appuyant sur la réserve de l'identité nationale, chaque juridiction nationale pourrait s'affranchir unilatéralement du respect du droit de l'Union ; il reste qu'il n'est pas envisageable que l'identité constitutionnelle soit *in fine* définie par la Cour de justice de l'Union, fût-ce au terme, comme elle le suggère, d'un dialogue entre juges. En réalité, un tel conflit, s'il survenait, ne pourrait se résoudre que sur un plan politique, soit par un recours en manquement auquel l'État poursuivi se conformerait (par exemple en révisant sa Constitution) ou qui donnerait lieu à une solution de compromis entre les autorités de l'État en cause et la Commission, soit encore, au moins en théorie, par l'intervention des « maîtres du traité » pour modifier les traités ou y adjoindre, comme en 1992 pour contrer l'arrêt *Barber* rendu en 1990¹²³⁶ par la CJCE, sous la forme d'un protocole, puisque **le « dernier mot » demeure en principe aux États membres, même si, en pratique, la lourdeur et le complexité de toute procédure de révision rend cette voie très théorique.**

Il est vrai que **la Cour se trouve confrontée à des questions nouvelles particulièrement délicates**, notamment par les procédures en manquement lancées par la Commission contre **la Hongrie et la Pologne**, qui touchent à des questions fondamentales (notamment à l'occasion des mesures adoptées en Hongrie pour restreindre la liberté de l'enseignement supérieur et des ONG ainsi que des droits de certaines minorités notamment LGBT et, en Pologne, sur les mesures de réorganisation de l'appareil judiciaire et notamment la cour suprême dans un contexte de remise en cause potentielle voire effective de leur indépendance). Ces procédures ont amené la Cour, d'une part, dans l'affaire polonaise, à entrer dans une confrontation directe avec les autorités politiques de ces pays en ordonnant, par des mesures provisoires que

1235. CJUE, Grande Chambre, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et autres c. Premier ministre*, affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

1236. CJCE, 17 mai 1990, *Douglas Harvey Barber et Guardian Royal Exchange Assurance Group*, C-262/88.

les États membres lui ont en principe reconnu le pouvoir de prendre, la suspension des dispositifs nationaux contestés dans l'attente de la décision au fond (CJUE, ord., 14 juillet 2021, 27 octobre 2021 : 1 millions d'euros d'astreinte quotidienne, réduite à 500 000 le 21 avril 2023) et, d'autre part, sur le fond, à se fonder sur les principes très généraux posés par les traités telles que les valeurs de démocratie, d'égalité et d'État de droit ou encore de pluralisme, de justice, de non-discrimination (article 2 du TUE) pour condamner les dispositifs nationaux adoptés par les autorités politiques de ces pays (CJUE, 18 juin 2020 et 6 octobre 2020 pour la Hongrie s'agissant de la loi restreignant l'activité des ONG et de la loi sur l'enseignement supérieur ; CJUE, 14 juillet 2021 et 5 juin 2023 pour la Pologne s'agissant de la réforme du système judiciaire). Ces tensions ont conduit à une confrontation directe entre la Cour de justice et le tribunal constitutionnel polonais qui, le 14 juillet 2021, a déclaré l'ordonnance de suspension prise par le Cour de justice imposant des mesures provisoires en matière d'organisation de la justice contraire à la constitution polonaise et, le 7 septembre 2021 a jugé les traités européens, au motif de leur primauté telle que l'interprète la Cour, contraires à la constitution polonaise... Le changement de gouvernement en Pologne, aujourd'hui dirigé par l'ancien président du Conseil européen Donald Tusk à la suite du changement de majorité aux élections législatives d'octobre 2023 devrait permettre une désescalade dans ce différend même si la Cour de justice demeure saisie d'un recours en manquement contre la Pologne qui vise notamment les positions prises par son tribunal constitutionnel¹²³⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme, installée à Strasbourg, de son côté, n'est pas non plus à l'abri des critiques de ceux qui reprochent aux juridictions en général et aux juridictions européennes en particulier de porter atteinte au libre exercice de leur souveraineté par les États. Reste que la difficulté à laquelle se trouve confrontée la Cour de Strasbourg n'est pas de même nature que celle de Luxembourg dans la mesure où la première doit appliquer, en 2024, **un texte unique pour l'essentiel élaboré en 1950**, même si des protocoles viennent régulièrement lui apporter une certaine modernisation : elle doit donc en permanence chercher un équilibre entre la fidélité au texte de la convention lui-même et la nécessité de faire de la convention un « outil juridique vivant » et adapté aux enjeux de l'époque actuelle, ce qui l'expose à des critiques croisées (cf. l'arrêt rendu en 2024 condamnant la Suisse pour inaction climatique sur le fondement de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale¹²³⁸). La Cour a très tôt recherché cet équilibre en tenant compte de l'existence ou non d'un consensus entre les États parties dont elle tire notamment l'existence d'une marge d'appréciation plus ou moins forte suivant l'ampleur ou non de ce consensus, démarche qui a été confortée par le protocole 15, entré en vigueur le 1^{er} août 2021 et la réaffirmation du principe de subsidiarité dans le préambule de la Convention elle-même.

1237. La CEDH, dans un arrêt *Xero Flor contre Pologne* en date du 7 mai 2021 (requête n° 4907/18) a jugé que le tribunal constitutionnel polonais ne satisfaisait pas au standard de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH de « *tribunal établi par la loi* ».

1238. CEDH, gr. ch., 9 avril 2024, *Veirein Klimaseniorinnen Schweiz et a. c. Suisse*.

Les critiques à l'égard de la CEDH se concentrent essentiellement :

- soit sur **certains arrêts portant sur des sujets très sensibles** comme, par exemple, la condamnation du Royaume-Uni pour violation de l'article 3 du protocole n° 1 sur le droit à des élections libres en raison de l'interdiction faite par la loi britannique aux détenus condamnés de voter (CEDH, gr. ch., 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni*, n° 74025/01) : malgré les fortes réactions suscitées par cet arrêt au Royaume-Uni, l'existence de pratiques comparables dans d'autres États parties et les critiques de certains juristes soulignant que le droit en cause se bornait à prévoir que les États signataires « *s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* », la Cour a, à plusieurs reprises, maintenu cette jurisprudence même si par un arrêt récent (*Mysliha et a. c. Albanie*, 24 octobre 2023, requêtes n° 68958/17 et autres), elle a jugé que la loi interdisant aux détenus condamnés pour des infractions graves de voter aux élections législatives n'avait pas emporté violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, en relevant que la restriction n'était ni générale ni universelle et qu'elle se limitait à une liste spécifique d'infractions, touchant ainsi un nombre restreint d'individus ;
- soit sur **une jurisprudence jugée déséquilibrée en faveur des droits individuels au détriment de la protection des sociétés** face aux dangers que fait courir par exemple le risque terroriste : est en cause à cet égard la jurisprudence très exigeante développée par la Cour interdisant, sur le fondement principalement du respect de l'article 3 (interdiction de la torture), lorsque le renvoi d'un ressortissant étranger même suspecté voire convaincu d'actions terroristes l'exposerait dans le pays de retour à des traitements d'une gravité telle que le droit posé par l'article 3 serait méconnu (CEDH, gr. ch., 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni* ; CEDH, 3 décembre 2009, *Daoudi c. France*, etc.) ou la jurisprudence relativement généreuse développée en faveur du droit d'un étranger à ne pas être éloigné au nom du respect de l'article 8 (même si cette dernière est parfois présentée de manière plus stricte qu'elle ne l'est en pratique) ou encore la jurisprudence développée par la Cour sur le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention à l'occasion des opérations militaires extérieures réalisées par les armées des États parties, développée notamment sur les armées britanniques lors de leur intervention en Irak et en Afghanistan (CEDH, gr. ch., 7 juillet 2011, *Al-Skeini et a. c. Royaume-Uni* et *Al-Jedda c. Royaume-Uni* ; 16 septembre 2014, *Hassan c. Royaume-Uni*), qui soulève de redoutables questions en pratique sur la possibilité effective de mener de telles opérations dans ces conditions, sujet qui relève à l'évidence du cœur de la souveraineté nationale.

Ces critiques, quelle que puisse être leur pertinence, appellent en réalité plus que jamais **un dialogue entre les juges européens, notamment la CJUE, et les juges nationaux qui soit fondé sur une véritable écoute réciproque** : il ne peut pas partir du principe que l'un a nécessairement raison et l'autre nécessairement tort ni d'une étanchéité entre les deux sphères mais au contraire d'un enrichissement réciproque, dans le raisonnement suivi comme dans l'expérience de chacun, afin de gagner, aux différents niveaux, quant à la compréhension des enjeux des litiges de plus en plus délicats qui sont portés devant les juridictions. Ce dialogue entre juridictions nationales et européennes ne peut au demeurant suffire sans être élargi, dans des conditions naturellement respectueuses du rôle de chacun, et d'abord

de la nécessaire indépendance du juge, au niveau de la société toute entière, ce qui pose une difficulté particulière pour le juge européen, confronté à une grande diversité de situations nationales.

2.2.3. Une désaffection envers l'Europe sur fond d'attentes contradictoires

Au total, l'Europe se trouve confrontée à une forme de désaffection d'une partie importante des peuples européens, qui nourrissent à son égard un sentiment d'éloignement voire de défiance, manifesté de manière éclatante avec la première sortie d'un État membre de l'Union européenne en 2016. Il est vrai que cette désaffection se combine paradoxalement avec une hausse des attentes à l'égard de l'Europe de la part de beaucoup, dans un contexte marqué par la spectaculaire montée en puissance des tensions internationales entre des acteurs de taille considérable.

2.2.3.1. La montée d'une désaffection à l'égard de la construction européenne

Un sentiment de désaffection à l'égard de l'Europe telle qu'elle s'est construite au cours des dernières décennies s'est répandu à travers les États membres dans une partie substantielle de la population.

Une part de cette désaffection semble provenir de l'idée même d'intégration continue : en effet, il apparaît que cette idée, qui fait dans une certaine mesure la force du projet européen, nourrit aussi, à l'inverse, des réactions de rejet d'une partie des peuples européens, qui a l'impression que ce mouvement se fait sans elle, voire malgré elle, pour ne pas dire contre elle.

Les débats qui ont eu lieu autour des termes qui caractérisent cette idée, par exemple lors du référendum de 2005 en France (notamment sur le terme de « *constitution* » retenu pour le traité préparé par la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing et signé à Rome en 2004) ou lors de celui sur le *Brexit* au Royaume-Uni (notamment autour de l'expression d'une « *union sans cesse plus étroite* » figurant pourtant dans les traités européens depuis 1957), la perception d'une **succession accélérée d'étapes dans la voie d'une intégration croissante** (l'Acte unique en 1986, le traité de Maastricht en 1992, celui d'Amsterdam en 1997, de Nice en 2001, le traité de Lisbonne en 2007) **et dans celle d'un élargissement continu** (avec un doublement des États membres tous les trente ans : de 6 à 12 entre 1957 et 1985, puis de 12 à 27 entre 1986 et 2015, et la perspective d'une Union à 35 ou davantage dans un futur proche) ainsi que la vision d'une machine normative produisant des normes « à jet continu » (symbolisé par des exemples pittoresques plus ou moins pertinents et surtout par le chiffre de « 80 % des normes d'origine européenne »¹²³⁹) constituent

1239. Jacques Delors (1925-2023), alors président de la Commission européenne, avait déclaré en 1988 que « vers l'an 2000, 80 % de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, sera décidée par les institutions européennes ». Le chiffre est régulièrement repris depuis, alors que les études conduites sur ce sujet par différentes institutions évoquent plutôt une proportion de 20 à 30 % suivant les secteurs.

autant de perceptions qui, quelle que puisse être leur réalité effective, nourrissent en tout état de cause, pour une partie au moins des peuples européens, le **sentiment d'une « machine européenne » hors de contrôle – un sentiment renforcé au demeurant par la difficulté de modifier l'orientation donnée aux politiques de l'Union par les traités eux-mêmes.**

Ce sentiment d'une construction décidée sans les peuples, voire contre eux s'est également paradoxalement nourri de **l'expérience des référendums** qui ont été organisés, en France comme dans plusieurs pays de l'Union, sur des sujets européens. La France fut la première, en avril 1972, à tenir un référendum sur une question européenne, en l'occurrence l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, référendum qui fut marqué par une nette victoire du « oui » (68 %) mais par une participation jugée alors décevante (60 %). L'Irlande est le pays de l'Union qui s'est le plus souvent prononcé sur les questions européennes par référendum puisqu'elle en a organisé 9 au total¹²⁴⁰ (un pour chaque traité, ce qui est unique en Europe puisqu'elle fut la seule à en tenir sur les traités de Nice et de Lisbonne), suivi du Danemark (qui en organisa 8¹²⁴¹), de la France (qui en organisa 3¹²⁴² : outre celui de 1972, celui de 1992 sur le traité de Maastricht et celui de 2005 sur le traité constitutionnel) ainsi que de la Suède (qui en organisa 2¹²⁴³) et des Pays-Bas (qui en organisèrent 2, tous négatifs, sur le traité constitutionnel et sur un accord d'association avec l'Ukraine)¹²⁴⁴. Au total, ce sont donc 36 référendums qui furent organisés à travers l'Europe depuis une cinquantaine d'années, 27 positifs et 9 négatifs. Il est vrai qu'en France, les référendums de 1992, marqué par une courte victoire du « oui », et surtout celui de 2005, marqué par une nette victoire du « non »¹²⁴⁵, ont cristallisé une **division profonde de l'opinion sur l'Europe**, qui se double aujourd'hui d'une **frustration** née de l'adoption, par la voie parlementaire, de la ratification du traité de Lisbonne qui en reprenait une partie du contenu, procédure juridiquement incontestable mais politiquement contestée. Pourtant, cette ratification parlementaire avait clairement été annoncée par Nicolas Sarkozy¹²⁴⁶ lors de la campagne présidentielle de 2007, à la suite de la victoire du « non » au traité constitutionnel, motivée non seulement par la crainte de certains que la Constitution européenne ne porte atteinte à la souveraineté nationale, mais aussi par la contestation de la politique économique et sociale conduite par le Gouvernement et d'une Europe

1240. 7 ont été positifs (dont celui sur l'adhésion : 81 % de « oui ») 2 ont été négatifs (en 2001 sur le traité de Nice et en 2008 sur celui de Lisbonne ; à chaque fois, un second référendum, positif cette fois, fut organisé pour permettre à l'Irlande de ratifier le traité).

1241. 6 ont été positifs (dont celui sur l'adhésion : 63 % de « oui ») et 2 négatifs (en 1992 sur le traité de Maastricht, qui conduisit à la tenue d'un second référendum, positif, et en 2000 sur l'euro).

1242. L'Europe est ainsi le sujet qui donna lieu au plus grand nombre de référendum dans notre pays...

1243. Celui sur l'adhésion fut positif, celui organisé en 2003 sur l'euro négatif.

1244. On peut préciser que le Royaume-Uni en organisa deux (un positif en 1975, un négatif en 1976), l'Espagne et le Luxembourg un chacun (positifs, sur le traité constitutionnel) et que, depuis 1995, les 13 pays qui ont rejoint l'UE ont fait précéder leur adhésion d'un référendum, à l'exception de Chypre, de la Roumanie et de la Bulgarie.

1245. 51,04 % de « oui » sur 69,7 % de votant en 1992 et 54,7 % de « non » pour 69,3 % de votants en 2005.

1246. Élu au 2^d tour par 53 % des 84 % de votants.

perçue comme excessivement libérale ainsi que par le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'UE¹²⁴⁷.

Dans la même logique paradoxale, **l'organisation tous les cinq ans de l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct n'a pas permis de véritablement corriger le sentiment de dépossession d'une partie des peuples européens**, à ce stade du moins, alors même que ses prérogatives n'ont cessé d'être renforcées depuis plus de trente ans et qu'il constitue, en tant qu'institution élue directement par les citoyens de plusieurs États, un exemple sans équivalent dans le monde. Il est vrai que la participation a fléchi depuis la première élection en 1979 (de 62 % à 42,5 % en 2014), même si elle a connu un regain positif en 2019 (51 %)¹²⁴⁸ et 2024 (51,5 %). La difficulté à organiser un débat à l'échelle européenne et la tendance au repli sur une série de débats nationaux dont l'enjeu direct est alors, par voie de conséquence, difficile à percevoir, est sans doute un élément de cette relative désaffection. Il faut néanmoins relever les efforts accomplis lors des deux ou trois dernières élections pour faire mieux émerger les enjeux européens par les principales familles politiques à l'échelle de l'Europe (réalisation de programmes européens, désignation d'un candidat pour le poste de président de la Commission) ainsi que par certains médias (organisation de débats télévisés non seulement à l'échelle nationale entre les « têtes de listes » des principales listes en concurrence mais aussi, à l'échelle européenne, malgré l'obstacle de la langue, entre les candidats au poste de président de la Commission désignés par les principales familles politiques) dont on ne peut qu'espérer qu'ils finissent par produire leurs fruits...

Il est vrai que parler d'Europe tous les cinq ans à l'occasion des élections européennes ne peut certainement pas combler le **déficit de connaissance du système institutionnel européen**, d'autant plus complexe qu'il ne ressemble véritablement à aucun autre système national en Europe, cela justement car il est le fruit d'un compromis visant à ménager les souverainetés nationales. Les institutions européennes, outre l'inévitable distance géographique et linguistique ainsi que la difficulté à identifier leur rôle au seul énoncé de leur titre (la Commission, le Conseil et même le Parlement), sont encore peu identifiées et leur mode de fonctionnement encore plus mal connu (comme par exemple le mécanisme complexe de la codécision et notamment le rôle clé des « trilogues »). L'institution la moins identifiée est sans doute le Conseil, alors même qu'elle porte justement dans le système la voix des États et qu'elle joue un rôle essentiel dans la prise de décision (le rôle central du Coreper¹²⁴⁹ dans le fonctionnement concret des affaires de l'Union, par exemple, est totalement ignoré sauf des spécialistes ou des praticiens). Le **Conseil européen**, parce qu'il réunit les chefs

1247. Voir, par exemple, pour une analyse des motivations des électeurs ayant voté « non », le sondage effectué en sortie des urnes par IPSOS : <https://www.ipsos.com/fr-fr/referendum-29-mai-2005-le-sondage-sorti-des-urnes>.

1248. En France, la participation à l'élection européenne est passée de 60,7 % à 40,6 % entre 1979 et 2009 avant de remonter légèrement en 2014 (42 %) et plus nettement en 2019 (50,1 %) ; cette évolution peut, il est vrai, être relativisée au regard de celle observable aux élections législatives (de 82,8 % en 1978 à 64,4 % en 2007 à 48,7 % en 2017 et même à 47,5 % en 2022) ou régionales (de 74,8 % en 1986 à 33,3 % en 2021).

1249. Comité des représentants permanents auprès de l'Union européenne ; il réunit toutes les semaines dans deux formations, les représentants permanents des États membres (Coreper II) et les représentants permanents adjoints (Coreper I).

d'État et de gouvernement ainsi que la personne dirigeant la Commission, est sans doute mieux identifié ; mais son rôle n'est pas nécessairement mieux compris pour autant et ses travaux sont souvent présentés sous l'angle de l'affrontement entre tel ou tel *leader*, avec la volonté d'identifier à la fin un gagnant et un perdant, ce qui est à l'opposé de la logique de coopération, de consensus et de recherche de compromis... Malgré les efforts réalisés par certains acteurs du système européen et par certains médias, les questions européennes ne demeurent encore que très épisodiquement présentées dans l'information délivrée aux citoyens, sauf à être expert du sujet ou de tel ou tel secteur très directement impacté par l'Europe (l'agriculture par exemple).

Les **parlements nationaux** eux-mêmes, malgré les prérogatives propres dont ils ont été dotés notamment par le traité de Lisbonne, restent relativement peu impliqués dans le fonctionnement des institutions, en dehors des procédures qui nécessitent formellement leur accord, comme lors d'une révision des traités. L'article 12 du TUE ainsi que les protocoles n° 1 (sur le rôle des parlements nationaux) et n° 2 (sur le principe de subsidiarité) qui lui sont annexés les ont notamment dotés d'un rôle spécifique s'agissant du **respect du principe de subsidiarité**, par un contrôle *a priori* avec un mécanisme d'alerte précoce (si, dans un délai de 8 semaines, un tiers des parlements nationaux le demande, la Commission doit réexaminer sa proposition) et *a posteriori* avec un droit de saisine de la Cour de justice (en France, ce droit peut être exercé par 60 députés ou 60 sénateurs) ; toutefois, ces mécanismes ont été peu utilisés¹²⁵⁰. Le dispositif de **la COSAC**¹²⁵¹ (Conférence des commissions parlementaires pour les affaires européennes) fonctionne de manière régulière sur la base d'une réunion semestrielle mais son rôle demeure modeste en pratique. En réalité, l'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes dépend essentiellement de l'équilibre politique propre à chaque État membre et du contrôle qu'y exerce habituellement le Parlement sur l'action de l'exécutif, lequel peut notamment trouver à s'exercer sur les sujets européens à l'occasion de la participation des ministres aux sessions du Conseil et du chef de l'exécutif au Conseil européen. En France, l'équilibre politique propre à la V^e République, et notamment le rôle clé que joue le chef de l'État dans la conduite de la politique européenne de la France, qui se manifeste notamment par sa participation au Conseil européen, ne facilite traditionnellement pas un investissement poussé du Parlement, même si une évolution positive existe, notamment depuis la révision constitutionnelle de 2008.

Ultime paradoxe, l'Union semble parfois souffrir moins d'un manque de légitimité démocratique que d'une forme de profusion, produit d'un effort louable pour répondre à la critique lancinante sur le manque de transparence et sur le « déficit démocratique » mais qui peut nuire à la lisibilité du système par les citoyens et créer une distance entre les acteurs européens, occupés par les multiples contraintes

1250. Il a été fait application pour la première fois en juin 2024 des dispositions relatives au droit de saisine de la CJUE à l'occasion d'un recours tendant à la vérification du principe de subsidiarité par les dispositions du Pacte européen migration et asile et relatives au principe de relocalisation des migrants.

1251. Institué à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale française, Laurent Fabius, lors de la présidence française de la Communauté en 1989. Le rôle de la COSAC est reconnu par les traités européens (cf. art. 10 du protocole n° 1 du traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne).

générées par « l'exubérance institutionnelle » du système européen, et les acteurs de la vie politique, économique, syndicale, associative des États membres, pouvant créer avec le niveau national une distance voire une forme d'extranéité.

Le sentiment d'une partie des peuples européens d'une « perte de contrôle » au niveau national, non compensée par ailleurs par un gain à l'échelon européen, a trouvé **son acmé au Royaume-Uni avec le référendum de 2016 qui a conduit à la sortie de ce pays de l'Union européenne** : pour la première fois, un État membre, qui plus est l'un des plus importants de l'Union avait décidé, par référendum, de se retirer de l'Union. Ce qui paraissait inenvisageable devenait tout à coup réalité, donnant une illustration éclatante de la désaffection d'une partie croissante de la population européenne à l'égard de l'Union et donnant le sentiment qu'après plus de cinquante années d'expansion continue, une phase de désagrégation était peut-être lancée. Si, aujourd'hui, aucun autre État ne semble envisager de suivre l'exemple du Royaume-Uni, il n'en demeure pas moins que ce *Brexit* constitue une étape marquante dans la construction de l'Union : d'un côté, il confirme que l'appartenance à l'Union n'est pas irréversible et que les États membres demeurent souverains et conservent la possibilité de se retirer de l'Union, même par une décision unilatérale ; d'un autre côté, il illustre que l'Union est une construction réversible, qui dépend de l'adhésion continue des peuples des États qui la composent.

Encadré n° 13 **Le Brexit**

Le « *Brexit* » est la **sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne**, décidée par un référendum le 23 juin 2016 (72,2 % de votants, 51,9 % en faveur de la sortie), devenue effective le 1^{er} février 2020 (et le 1^{er} janvier 2021 pour la sortie du marché unique et de l'union douanière). Il a été mis en œuvre sur la base de **l'article 50 du traité de l'Union**, issu du traité de Lisbonne, qui prévoit que « Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union » et précise que ce retrait devient effectif à la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification de la décision de retrait (ce délai ne pouvant être prorogé que par une décision unanime du Conseil européen, décision à laquelle l'État membre en cause ne participe pas).

Quelles causes ?

Le *Brexit* est d'abord le fruit d'un **long processus**, qui trouve son origine dans les divisions du parti conservateur sur l'appartenance à l'Union européenne : ces divisions conduisirent David Cameron, alors Premier ministre d'un gouvernement de coalition entre les Conservateurs et les Libéraux-démocrates (pro européens), à prendre, en janvier 2013, l'engagement auprès de l'aile europhobe de son parti, en cas de victoire aux élections législatives de 2015, de renégocier la participation du Royaume-Uni et de soumettre ces nouvelles conditions à un référendum qui déciderait du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'UE. À la suite de la victoire surprise des Conservateurs en mai 2015, la chambre des Communes adopta en juin 2015 **une loi prévoyant un référendum sur**

le maintien du Royaume-Uni dans l'UE (seul le parti écossais votant contre). David Cameron, entretemps reconduit dans ses fonctions, négocia avec ses partenaires européens un accord sur les conditions de la participation britannique à l'UE en février 2016. À la suite d'une campagne très tendue (marquée notamment par l'assassinat de la députée travailliste pro-maintien Jo Cox le 19 juin 2016), le référendum donna une réponse en faveur de la sortie.

Il est certain que **ce vote présentait des particularités propres au Royaume-Uni**, pour des raisons à la fois historiques (attachement au « splendide isolement », à la dimension mondiale et atlantique, méfiance à l'égard de l'unification du continent), économiques (sentiment de force d'une économie britannique revigorée à partir des années 1980) et surtout politiques (fortes division du parti conservateur et rivalités pour son *leadership*, tradition ancienne d'*eurobashing*, crise migratoire, rôle nouveau des réseaux sociaux illustré par le scandale *Cambridge analytica*). Mais il paraît difficile de contester qu'il **illustrait également une crise plus large** touchant, certes de manière différente selon les pays, la plupart des démocraties européennes et même occidentales (comme le montre la situation aux États-Unis eux-mêmes), liée à un sentiment de perte de contrôle face à la mondialisation, de relégation d'une partie des classes moyennes, de remise en cause de l'identité nationale. Les Européens ne sont pas les seuls à connaître une telle crise mais il n'en demeure pas moins qu'une partie d'entre eux voient l'Europe en général et l'Union européenne en particulier comme l'une des causes principales de cette crise, dans la mesure où elle porterait atteinte à la souveraineté nationale et porterait des valeurs qu'ils considèrent à l'opposé de celles auxquelles ils demeurent attachés, l'éloignement de l'après Seconde Guerre mondiale ayant érodé le capital d'attachement à l'Europe né de l'attachement à une paix qui paraît désormais acquise (du moins entre pays européens). Les critiques ne portent pas nécessairement sur le même angle suivant les pays et, au Royaume-Uni notamment, une partie des partisans du *Brexit* mettait en avant les avantages que tirerait le pays d'un retrait en termes budgétaires, de contrôle de l'immigration mais aussi pour développer une politique commerciale plus ouverte sur le monde (thème du *global Britain*), l'UE étant présentée comme excessivement protectionniste (au contraire, par exemple, de nombreuses critiques en France).

Quelles conséquences ?

Après le résultat du référendum, la première conséquence fut la tenue de **longues négociations** entre l'Union européenne (dont Michel Barnier fut désigné négociateur en chef) et le Royaume-Uni (dont le Gouvernement était dirigé par Theresa May entre juillet 2016 et juillet 2019 puis par Boris Johnson de juillet 2019 à septembre 2022) pour tenter de parvenir à un accord organisant les conditions du retrait et l'avenir des relations entre le Royaume-Uni et l'UE, après la notification formelle de la décision de retrait (29 mars 2017). Un premier accord ayant été rejeté par un Parlement britannique sans majorité claire en janvier 2019, deux reports successifs ont dû être décidés avant de parvenir à un accord final entre l'UE et le Royaume-Uni le 24 décembre 2020, quelques jours seulement avant la sortie effective du Royaume-Uni du marché intérieur, prévu pour le 1^{er} janvier 2021. Cet accord prévoit notamment un régime de

libre-échange sur les biens comportant la réintroduction de contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires des deux côtés de la frontière douanière et une ouverture réciproque des marchés sur la base du principe de non-discrimination pour les services avec des exclusions dans certains secteurs comme les services financiers ainsi que des clauses strictes de respect d'une concurrence équitable en cadrant strictement les subventions publiques.

Sur le fond, **il est possible à ce stade de tirer un premier bilan des conséquences du Brexit**. Il est certain que, **sur le plan économique**, l'économie britannique a connu des performances globalement inférieures à celles de ses partenaires de l'UE, sans toutefois que cela ne prenne les proportions catastrophiques que certains avaient annoncées (différentes études, notamment celles publiées en juin 2022 par le *Center for European Reform* et celle publiée en février 2024 par *Goldman-Sachs* évaluent l'effet du Brexit sur la croissance entre 4,5 % à 5 % du potentiel de global de la croissance pour les années en cause avec, notamment, une nette stagnation des dépenses d'investissement des entreprises en raison des incertitudes liées au Brexit et des perspectives de moindre accès au marché unique). Sur le plan du **commerce international**, les accords négociés par Londres ont été, pour la plupart, le décalque des accords existant entre ces pays et l'UE ou avec des partenaires commerciaux n'ayant qu'un rôle très limité dans le commerce britannique (notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande), aucun accord n'ayant pu à ce stade être conclu avec les États-Unis : le projet ambitieux d'un « *global Britain* » ne s'est donc pas concrétisé. Il est vrai que, **Brexit ou pas, l'UE demeure le principal partenaire commercial de l'économie britannique** puisqu'elle représente son premier client (chiffres OMC, publiés en 2022), tant pour les marchandises (plus de 43 % des exportations britanniques, 12 % allant aux États-Unis, 6,7 % en Chine et 6,6 % en Suisse) que pour les services (près de 37 %, 27,8 % allant aux États-Unis et 2,5 % en Chine) et son premier fournisseur tant pour les marchandises (à hauteur de 37,4 % pour les marchandises, 13,4 % provenant de Chine et 12 % des États-Unis) que pour les services (plus de 47,3 %, 18,8 % provenant des États-Unis, 3,9 % de l'Inde et 3,5 % de la Suisse). En outre, la réintroduction des contrôles douaniers a entraîné des goulots d'étranglement aux frontières et des hausses de prix importantes voire des pénuries pour certaines marchandises, notamment dans le domaine agricole et alimentaire. Enfin, dans l'un des domaines les plus mis en avant pendant la campagne de 2016, celui de **l'immigration**, le bilan est mitigé : s'il y a eu une diminution de la main-d'œuvre d'origine européenne (ce qui a entraîné des difficultés dans certains secteurs où elle était très présente, notamment dans le domaine de la santé), il apparaît que les employeurs se sont retournés vers une main-d'œuvre étrangère d'origine extra-européenne : au total, le rythme de l'immigration n'a pas diminué, au contraire (745 000 en 2022 contre 220 000 en 2019).

Par ailleurs, le Brexit a entraîné des **difficultés internes au Royaume-Uni** non seulement en accusant les différences « gagnants » et « perdants » de la mondialisation (les différences de vote liées au niveau de revenu notamment ont été très fortes) mais surtout en mettant en danger la cohésion même du Royaume-Uni (**l'Écosse**, notamment, ayant massivement voté en faveur

du maintien dans l'Union, y donnant une nouvelle impulsion aux tenants de l'indépendance) ainsi que la **situation en Irlande du Nord** et les relations avec la République d'Irlande : en effet, les accords de 1998 (« accord du vendredi saint ») ayant permis de ramener la paix en Irlande du Nord reposaient notamment sur la disparition de toute frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Pour éviter la réintroduction d'une frontière physique, puisque, par l'effet du *Brexit*, l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne se trouvent plus dans le même ensemble douanier, le protocole d'accord conclu entre l'UE et le Royaume-Uni en 2020 prévoit que les contrôles douaniers entre l'UE et le Royaume-Uni seront exercés, s'agissant des biens à destination de l'Irlande du Nord, entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, suscitant la colère des unionistes nord-irlandais. En février 2023, un compromis sur l'application du protocole a finalement été conclu (« cadre de Windsor ») entre la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen et le Premier ministre britannique Rishi Sunak, prévoyant de limiter les contrôles douaniers sur les biens circulant entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord à ceux risquant de se retrouver en République d'Irlande et donc dans le territoire douanier de l'Union.

Enfin, **le Brexit a également eu des effets négatifs sur les économies des partenaires européens du Royaume-Uni membres de l'UE**, même s'ils ont été nécessairement plus limités (ainsi, le Royaume-Uni absorbe-t-il 5,7 % des exportations françaises de marchandises et 10,6 % des exportations françaises de services en 2021 : chiffres OMC). Il est vrai que les effets ont pu être divergents suivant les secteurs, entre un secteur comme celui de la pêche, qui a souffert de la fermeture des zones de pêches relevant de la souveraineté britannique pour les pêcheurs européens et notamment français, et, au contraire, le secteur des services financiers qui a profité d'un certain nombre de délocalisations de Londres vers Paris.

Quel bilan ?

Au total, **le bilan du Brexit au regard de la question de la souveraineté apparaît pour le moins mitigé**. D'un côté, il témoigne de manière éclatante que les États membres de l'UE demeurent souverains puisqu'ils peuvent décider de s'en retirer de manière unilatérale. D'un autre côté, le retrait de l'Union soulève en pratique au moins autant de questions qu'il en résout s'agissant de l'exercice concret de la souveraineté en raison des liens qui demeurent, en tout état de cause, entre le pays qui se retire et l'Union. **Le Royaume-Uni risque ainsi de se trouver durablement face à un dilemme dans le libre exercice de ses compétences retrouvées**, notamment dans le domaine réglementaire, entre le choix de les exercer au risque d'entraver encore davantage l'accès de ses entreprises à leur principal débouché ou celui de rester le plus proche des règles européennes, au risque de se voir imposer des règles désormais édictées sans sa participation. De « *rule maker* », en tant qu'un des acteurs clés de l'UE, le Royaume-Uni risque ainsi de se retrouver en situation de « *rule taker* », dans un monde marqué par une concurrence exacerbée entre des acteurs dont la taille est désormais sans commune mesure avec celle de son économie, comme l'illustre le dépassement historique, en 2022, du PIB britannique par le PIB indien... La crise brutale connue

en septembre 2022 à la suite de l'annonce d'une réduction massive d'impôts non financée faite par la nouvelle Première ministre, Liz Truss, qui s'est traduite par un retrait massif des investisseurs et une chute de la livre sterling, obligeant cette dernière à une humiliante volte-face quelques jours seulement après l'annonce initiale avant de démissionner à peine 44 jours après sa désignation, est une illustration supplémentaire de la nouvelle réalité des rapports de force mondiaux à laquelle se trouvent exposés les États.

2.2.3.2. *Des attentes qui restent fortes à l'égard de l'Europe*

Dans un monde marqué, comme nous l'avons souligné précédemment, par une très forte interdépendance économique ainsi que par des défis globaux qui concernent toutes les nations mais aussi par une montée sans précédent des tensions, voire des affrontements entre les souverainetés autour de quelques acteurs disposant d'une puissance considérable, les attentes à l'égard de l'Europe, qu'il s'agisse de l'Union actuelle ou d'une Union réformée, voire d'une autre forme de coopération demeurent extrêmement fortes. Rares sont ceux qui soutiennent que la solution serait dans le strict repli national même parmi les plus critiques à l'égard du fonctionnement actuel de la construction européenne. « *Nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel, à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde demain* » écrivait déjà Jean Monnet il y a plus de cinquante ans : le constat paraît plus que jamais d'actualité et l'on pourrait citer, en 2024, parmi les puissances majeures de l'horizon 2050, le Brésil, le Nigéria, l'Indonésie, dont la taille, la croissance, le dynamisme laissent prévoir qu'ils compteront parmi les acteurs clés du monde de demain. Dans cette perspective, la France, quels que soient ses incontestables atouts propres, ne peut envisager de conserver son rôle de puissance mondiale sans une étroite coopération avec ses principaux voisins européens.

Plusieurs difficultés sont régulièrement citées, notamment parmi les nombreuses personnes auditionnées, dans le fonctionnement actuel de la construction européenne comme constituant autant de défis à relever.

Il y a d'abord **le retard pris par l'Europe dans le domaine du numérique**, dominé par les géants américains et chinois et dans lequel on ne compte aucun acteur majeur issu du continent européen. Au-delà de cette situation déjà particulièrement préoccupante compte tenu du rôle désormais central du numérique pour l'économie toute entière, sans parler de l'impact des réseaux sociaux américains et chinois sur les citoyens européens, notamment les plus jeunes, l'inquiétude est d'autant plus grande que la masse financière de ces géants leur permet d'accroître encore leur avance grâce à la force de frappe qu'elle leur donne pour racheter des concurrents naissants et pour préparer l'avenir. Ainsi, en 2023, les dépenses de recherche-développement des seuls *Magnificent Seven* auraient atteint 200 milliards de dollars, soit la moitié du total des dépenses des secteurs privé et public dans ce domaine en Europe. Au total, l'investissement aux États-Unis dépasse désormais de 8 % son niveau d'avant la crise Covid, alors qu'en Europe, il reste inférieur de 4 % à ce qu'il était alors. Même si, traditionnellement, l'économie américaine a tendance à redémarrer plus rapidement

que l'économie européenne, cette évolution est d'autant plus préoccupante que la perspective de progrès foudroyants dans l'intelligence artificielle risque de donner à ceux qui sont en pointe dans ce domaine, une avance très difficilement rattrapable. L'action régulatrice de l'Union européenne a, il est vrai, le mérite de tenter de fixer des règles du jeu conformes aux valeurs que partagent pour l'essentiel les Européens, comme l'a montré l'adoption récente du règlement sur l'Intelligence artificielle (cf. *infra*). Mais, sauf à être absents de l'économie, de la technologie, du fonctionnement du monde de demain, les Européens ne peuvent pas se contenter d'agir dans le domaine de la régulation en laissant l'innovation et la production en masse aux États-Unis et à la Chine aujourd'hui, à d'autres encore demain. À cet égard, le rôle clé que jouent les investissements en capital-risque, qui sont aux États-Unis plus du triple de ce qu'ils sont en Europe souligne le besoin urgent et vital pour l'économie européenne de se doter d'une capacité fortement accrue dans ce domaine. C'est l'un des objectifs de l'union des marchés des capitaux, initiative lancée en 2014 par la Commission, qui vise à créer un marché unique des capitaux en Europe afin de permettre le financement des entreprises européennes, notamment pour réussir la transition écologique et numérique, et qui tarde à se mettre en place, du fait des divergences entre États membres, malgré l'urgence à agir.

La nécessité d'une action résolue de l'Union européenne et de ses États membres pour mieux identifier, promouvoir et défendre leurs intérêts est également mise en avant dans plusieurs autres secteurs stratégiques pour la souveraineté des Européens. C'est le cas dans le domaine de la santé et notamment pour produire les médicaments essentiels et inventer ceux du futur ; de l'énergie pour atteindre les objectifs ambitieux de décarbonation que se sont fixés les Européens tout en s'assurant un approvisionnement en énergie qui soit compétitif pour leurs entreprises, stable et sécurisé ; de l'agriculture et l'alimentation, qui relèvent de la première politique intégrée européenne et qui devraient être un exemple de ce que les Européens peuvent réussir ensemble lorsqu'ils unissent leurs forces pour assurer une alimentation saine, respectueuse de l'environnement, abordable pour les consommateurs et faisant de l'Europe un acteur agricole à l'échelle mondiale ; du commerce international pour être capables d'assurer effectivement la défense de leurs intérêts commerciaux face à des puissances aux ambitions affichées et aux méthodes déterminées ; de la maîtrise de l'immigration et de la coopération avec les pays d'origine et de transit, dans le respect des valeurs fondamentales des Européens, alors que, plus que jamais, la géographie, la démographie, la complémentarité économique font de l'Europe et de l'Afrique des partenaires indispensables l'un à l'autre ; de la recherche scientifique, dont les enjeux sont stratégiques et appellent à l'évidence une mobilisation des Européens pour l'exploration de l'espace comme pour celle de la physique quantique, mais aussi en faveur de la création culturelle, l'Europe devant être capable de maintenir une expression culturelle propre, etc. La question de la défense de l'Europe se pose également de manière particulièrement aiguë pour les Européens, dont beaucoup avaient cru à la « fin de l'histoire », au moins sur un Vieux continent qui semblait définitivement vacciné contre les guerres et tout au moins à jamais protégé par l'engagement américain en Europe et qui se trouve tout à coup confronté au retour de la guerre et de ses horreurs, à la menace stratégique en provenance d'une Russie ouvertement impérialiste et à un engagement

américain incertain ; dans ce contexte d'urgence existentielle, les Européens doivent trouver un chemin pour se doter de moyens crédibles, en argent, en armes et en munitions, en combattants, sans abandonner l'Alliance atlantique qui a assuré leur protection pendant des décennies mais en étant capables d'assurer bien davantage qu'auparavant leur propre mobilisation.

À côté de ces défis si lourds, nombreux et d'une urgence aussi forte, l'Union apparaît souvent engoncée dans des procédures complexes qui ralentissent voire entravent son action. La question du vote à l'unanimité a clairement été posée par un certain nombre des personnes auditionnées, qui soulignent qu'elle conduit, au mieux à de longues négociations se terminant sur le plus petit dénominateur commun et au pire sur l'absence de décision et donne parfois l'occasion de véritables chantages de la part de certains États membres. En même temps, la généralisation du vote à la majorité qualifiée, outre qu'elle ne pourrait être décidée qu'à l'unanimité, soulèverait d'autres difficultés, en particulier dans les domaines les plus essentiels pour la souveraineté nationale, notamment la politique étrangère et la défense, comme l'ont souligné également un certain nombre des personnes auditionnées. La question de l'élargissement de l'Union se pose comme celle du recours plus fréquent à des formats plus réduits, soit par le mécanisme des coopérations renforcées, soit même par le recours à des coopérations entre États – mise en place d'Airbus par exemple. Son succès témoigne du caractère fécond de telles initiatives en dépit de la complexité qu'elles représentent souvent.

Au-delà, **la question de l'articulation entre, d'une part, l'interdépendance croissante entre les États européens et, d'autre part, le poids accru qui en résulte pour les institutions intégrées et le cadre national qui demeure aujourd'hui celui de la décision démocratique et de l'expression de la souveraineté demeure d'une particulière complexité.** Raymond Aron avait analysé l'affrontement Est-Ouest par une formule restée célèbre : « *paix impossible, guerre improbable* » ; on serait tenté aujourd'hui, pour caractériser la situation actuelle de la construction européenne, de la paraphraser en disant « *fédéralisation impossible, désintégration improbable* ». Il est vrai que, dans le cas de l'affrontement Est-Ouest, le dilemme aronien s'est tout à coup révélé dépassé à la suite du choc historique imprévu causé par l'effondrement subit du bloc soviétique, ouvrant une nouvelle phase de l'histoire ; il est possible qu'il en aille de même un jour, peut-être plus prochain que ce que l'on peut penser compte tenu de l'accélération récente des événements, imprévisibles comme une crise sanitaire ou envisageables comme une élection américaine, permettant le moment venu d'ouvrir des voies nouvelles qui n'avaient pas été imaginées ou paraissaient inimaginables.

2.3. Le peuple souverain face aux doutes

Au-delà des défis auxquels est exposée la souveraineté sous toutes ses formes vis-à-vis du monde extérieur et des sentiments paradoxaux que génère l'intégration européenne auprès de nos concitoyens, le peuple auquel appartient la souveraineté nationale est, lui-même, en proie aux doutes. Des doutes, qui se manifestent tout d'abord par une participation fluctuante aux élections, l'affaiblissement des partis politiques ayant exercé des fonctions gouvernementales sous la V^e République et, plus largement, en Europe et dans le monde occidental, la manifestation d'une défiance marquée à l'égard des institutions. Au-delà même de ces évolutions du peuple dans son expression démocratique souveraine, on constate un émiettement du corps social sous l'effet de facteurs centrifuges comme la montée de l'individualisme, qui constitue un autre facteur d'affaiblissement du socle démocratique, ce qui questionne la souveraineté.

2.3.1. Un système démocratique en crise

La crise démocratique qui affecte notre pays, comme beaucoup de démocraties occidentales¹²⁵², se manifeste par une désaffection croissante du peuple souverain vis-à-vis du système politique et institutionnel tel qu'il existe. En cause une crise d'efficacité de l'action publique et des modalités d'expression de la souveraineté nationale.

2.3.1.1. Une désaffection croissante vis-à-vis du système politique et institutionnel démocratique

En France comme ailleurs, les doutes qu'exprime le peuple souverain se manifestent par les urnes et par une défiance croissante vis-à-vis des institutions.

1252. Dans son [dernier rapport sur la démocratie dans le monde \(2023\)](#), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), organisation intergouvernementale basée à Stockholm, relève que « les fondements de la démocratie se fragilisent partout dans le monde. [...] Près de la moitié (85) des 173 pays interrogés ont enregistré une baisse d'au moins un indicateur clé de performance démocratique au cours des cinq dernières années [...]. En 2022, pour la sixième année consécutive, le nombre de pays enregistrant un déclin net était supérieur au nombre de pays enregistrant une progression nette. [...] Les résultats de la catégorie « État de droit » [...] ont [également] diminué à l'échelle mondiale, y compris dans des pays tels que l'Autriche, la Hongrie et le Pérou. Toutes les régions ont souffert d'une érosion du respect des droits fondamentaux, y compris des libertés d'expression et de rassemblement. Parmi ces pays figurent l'Autriche, le Salvador, l'Italie, le Sénégal et la Slovaquie. La participation politique, qui mesure le degré d'implication des citoyens dans l'expression démocratique pendant et entre les élections, s'est cependant renforcée dans de nombreux pays, y compris en Éthiopie, en Zambie et aux Fidji. De nombreuses démocraties établies ont connu des revers dans ces catégories essentielles au cours des cinq dernières années. On peut citer le déclin de l'égalité des groupes sociaux aux États-Unis, les atteintes à la liberté de la presse en Autriche et la dégradation de l'accès à la justice au Royaume-Uni. ».

a) Une crise démocratique qui se manifeste par les urnes

Le propre de la démocratie est de reposer sur le consentement explicite du gouverné : déléguer aux élus la responsabilité de légiférer et d'organiser l'action publique constitue le socle de la démocratie représentative. Or, force est de constater que, depuis une quarantaine d'années, le rapport de nos concitoyens à la politique s'est dégradé. On assiste en effet à une forme de fatigue civique, qui se manifeste par une participation fluctuante, ainsi qu'à l'apparition d'une mobilité électorale, illustrant le fait que l'élection exprime parfois davantage une protestation contre le pouvoir qu'une adhésion à un parti ou un candidat.

■ Une participation fluctuante

Considérée comme l'un des traits caractéristiques de la bonne santé d'un régime démocratique, la participation électorale n'a cessé de faiblir, en France, comme dans d'autres pays européens, depuis une quarantaine d'années, même si les élections européennes et législatives de juin – juillet 2024 ont marqué une inflexion par rapport à cette tendance. L'abstention qui « *touche [désormais] tous les segments de la société et tous les types d'élection* » est un « *symptôme [...] emblématique [de la] crise [profonde qui affecte] la représentation politique. Sa force de rappel à presque chaque élection conduit à réexaminer la place du vote parmi l'ensemble des outils d'expression politique à la disposition des citoyens.* »¹²⁵³.

Si les Françaises et les Français restent globalement attachés aux principes démocratiques – 83 % d'entre eux estiment que le système démocratique est une bonne manière de gouverner et 75 % considèrent que voter est utile car c'est par les élections que l'on peut faire évoluer les choses¹²⁵⁴, un Français sur deux seulement manifeste de l'intérêt pour la politique (contre plus de sept sur dix en Allemagne et en Pologne) **et un seul sur trois déclare avoir confiance dans la politique** (contre environ un sur deux en Pologne et en Allemagne)¹²⁵⁵. En écho à ce résultat préoccupant, un sondage organisé en octobre 2023 par Opinion Way pour *Le Parisien / Aujourd'hui en France* montre que 64 % des sondés disent ne pas se sentir représentés par un parti et 44 % affirment ne plus voter ou ne plus avoir l'intention de le faire¹²⁵⁶.

De fait, l'abstention progresse à toutes les élections, aussi bien nationales que locales. Le phénomène touche y compris l'élection présidentielle, élection majeure de la V^e République, pour laquelle la participation a pratiquement toujours été très

1253. A. Muxel, « [Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ?](#) », *Cahier du Conseil Constitutionnel* n° 23 – *La Citoyenneté*, février 2008.

1254. CEVIPOF, [Baromètre de la confiance politique, vague 15](#), 2024, p. 20 et 31.

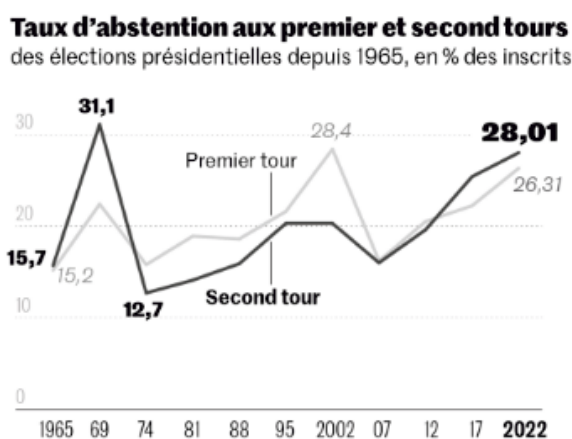
1255. B. Cautrès, « [Anatomie d'un malaise démocratique français](#) », *Note de recherche, Le Baromètre de la confiance publique / Vague 15*, mars 2024, p. 7 : « [...] la confiance politique est au plus bas en France : si 54 % des Polonais, 45 % des Allemands et 33 % des Italiens déclarent avoir confiance dans la politique, ce n'est le cas que de 30 % des Français. Plus encore que la confiance sociale, la confiance politique révèle de profonds clivages sociaux : en France, 41 % des cadres supérieurs et professions intellectuelles déclarent avoir confiance dans la politique, 24 % parmi ceux qui déclarent s'en sortir « très difficilement » avec leurs revenus ou vivre dans « un territoire en difficultés », 21 % parmi les ouvriers et 12 % seulement parmi les chômeurs, le taux de plus faible constaté dans toutes nos données. »

1256. *Le Parisien / Aujourd'hui en France*, « La grande enquête : ce que veulent les Français », n° 8004, 22 octobre 2023, p. 2-3.

forte : « De 1965 à 1988, le taux d'abstention progresse légèrement tout en restant inférieur à 20 % (sauf en 1969)¹²⁵⁷ : il passe de 15,2 % au 1^{er} tour de la présidentielle de 1965 à 18,6 % en 1988. À partir de 1995, l'abstention s'amplifie (21,6 % en 1995 et 28,4 % en 2002), sauf en 2007 (16,2 %), puis repart à la hausse : 20,5 % en 2012[,] 22,2 % en 2017 »¹²⁵⁸ et 26,3 % en 2022. Sous réserve des résultats des dernières élections législatives (juin-juillet 2024) qui ont connu un net regain de participation (66,7 % au premier tour et 66,6 % au second tour), **l'abstention s'est notamment manifestée ces dernières années à l'occasion de ces élections, en particulier depuis l'instauration du quinquennat et la tenue de ces élections dans la foulée de l'élection présidentielle** : « Globalement inférieure à 20 % au 1^{er} tour [...] jusqu'en 1978 (sauf en 1962), l'abstention passe à 29,1 % en 1981 puis oscille entre 30 % et 40 % de 1988 à 2007. En 2012, elle atteint presque 43 % » et dépasse 50 % depuis 2017 (51,3 % en 2017 et 52,5 % en 2022 au premier tour). **La même tendance s'applique aussi aux élections locales** : « l'abstention est sous la barre des 30 % jusqu'aux municipales de 1989, puis elle dépasse ce taux et augmente sans cesse pour atteindre [...] 38,7 % en 2014 [et même] 55,3 % d'abstention [en 2020] », dans le contexte toutefois très particulier de la pandémie de la Covid-19 – une tendance qui se prolonge en 2021 lors des élections régionales, où l'abstention atteint le niveau record de 66,6 % (soit 15 points de plus qu'en 2015)¹²⁵⁹.

Graphique n° 3

Taux d'abstention aux élections présidentielles – Infographie Le Monde



Source : Assemblée nationale, ministère de l'intérieur

1257. Où il atteint un pic historique de 31,1 % au second tour, qui oppose Georges Pompidou à Alain Poher.

1258. B. Teinturier, [Abstention électorale : comprendre le phénomène](#), 30 mai 2022. Les citations suivantes sont tirées du même article.

1259. *A contrario*, les élections européennes ont vu leur taux de participation augmenter (de 40,6 % en 2009 à 51,5 % en 2024), illustrant certainement la conscience qu'ont les électeurs du déplacement des centres d'exercice de la souveraineté.

De même, tandis qu'une majorité des électeurs inscrits sur les listes électorales votait généralement à tous les tours des élections nationales (présidentielle et législatives), **« depuis 2017, le vote intermittent dépasse désormais le vote systématique (respectivement 47 % et 37 % en 2022). »**¹²⁶⁰ Ce taux d'abstention systématique s'est établi à 16 % en 2022.

On observe des contrastes de participation forts selon les catégories d'âge ou les situations. Les jeunes et les catégories sociales moins favorisées votent globalement moins. *« Les écarts de participation selon l'âge, déjà très marqués en 2002, se sont accrus en vingt ans, surtout pour les législatives. Seuls 28 % des moins de 30 ans ont voté au second tour des législatives en 2022, contre 59 % des 65 ans ou plus, soit 31 points d'écart. C'était 25 points en 2002 (45 % contre 70 %). [...] Les écarts selon le diplôme se sont aussi creusés. En 2022, hors étudiants, 29 % des inscrits sans diplômes ont voté à tous les tours de la présidentielle et des législatives, contre 44 % des diplômés de l'enseignement supérieur, soit 15 points d'écart. C'était 9 points en 2002 (46 % contre 55 %) ».*

Ainsi, assiste-t-on depuis quarante ans à une fluctuation, voire à une érosion de la « démocratie d'élection » au profit de nouveaux registres de légitimité de l'action publique¹²⁶¹. En effet, si *« le devoir de voter n'est pas remis en cause, [...] il obéit [désormais] à un impératif moral et social moins fort que par le passé. Dans un climat de relative désinstitutionnalisation de la politique, de plus grande individualisation des choix et des convictions personnelles, le droit de ne pas voter acquiert [de fait] une certaine légitimité »*¹²⁶².

■ **L'élection, un instrument de protestation ?**

Un autre trait marquant de la vie politique tient à ce que les élections, notamment à l'échelle nationale, tendent à devenir un *« instrument de protestation contre le pouvoir plus [qu'un moyen] de délégation du pouvoir »*¹²⁶³. En témoigne **l'augmentation significative depuis vingt ans de la part des suffrages recueillis par des partis n'ayant pas exercé de fonctions gouvernementales**, dans le total des suffrages exprimés aux élections présidentielles. Alors qu'ils représentaient moins

1260. Cette citation et les suivantes sont issues de [INSEE, « 20 ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser », INSEE Première, n° 19.29, 2022.](#)

1261. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, éd. Seuil, 2008 : « Le peuple est la source de tout pouvoir démocratique. Mais l'élection ne garantit pas qu'un gouvernement soit au service de l'intérêt général, ni qu'il y reste. Le verdict des urnes ne peut donc être le seul étalon de la légitimité. Les citoyens en ont de plus en plus fortement conscience. Une appréhension élargie de l'idée de volonté générale s'est ainsi imposée. Un pouvoir n'est désormais considéré comme pleinement démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire. Il doit se plier à un triple impératif de mise à distance des positions partisans et des intérêts particuliers (légitimité d'impartialité), de prise en compte des expressions plurielles du bien commun (légitimité de réflexivité), et de reconnaissance de toutes les singularités (légitimité de proximité). D'où le développement d'institutions comme les autorités indépendantes et les cours constitutionnelles, ainsi que l'émergence d'un art de gouvernement toujours plus attentif aux individus et aux situations particulières ».

1262. A. Muxel, *op. cit.*

1263. D. Reynié, [L'élection se mue en instrument de protestation contre le pouvoir plus que de délégation du pouvoir](#) (propos recueillis par B. Floch pour *Le Monde*), Fondation pour l'innovation politique, 19 avril 2022.

de 30 % lors du premier tour de la présidentielle en avril 2002, ces votes protestataires se sont hissés à 48,4 % en 2017 et sont mêmes devenus majoritaires en 2022 en recueillant 55,6 % des suffrages exprimés (soit + 25 points en vingt ans) – une situation que connaissent d’autres pays en Europe également (l’Italie avec 56,2 % des suffrages exprimés lors de l’élection générale de 2018 et la Hongrie avec 60 % des suffrages exprimés en 2022)¹²⁶⁴. De fait, la protestation a pris une certaine ampleur dans le fonctionnement ordinaire de la vie politique nationale¹²⁶⁵.

Cette évolution s’explique par l’affaiblissement des partis politiques ayant exercé des fonctions gouvernementales sous la V^e République¹²⁶⁶ autant qu’elle l’éclaire. Ceux-ci ont vu leur base militante s’amenuiser et leur rôle de construction des compromis collectifs s’effacer quelque peu au profit, pour certains, « *de la préparation et [de] la désignation de candidats* »¹²⁶⁷ aux élections, pour d’autres, d’un appui logistique aux principales échéances électorales. Comparés à certains de leurs homologues européens (allemands en particulier), les moyens tant programmatiques que matériels dont disposent les partis politique français sont d’ailleurs limités.

On observe finalement une **mobilité des électeurs d’un scrutin à l’autre et durant une même campagne électorale** alors que, pendant des décennies, les comportements électoraux ont été marqués par une grande stabilité. À titre d’illustration, 51 % des électeurs auraient ainsi changé au moins une fois d’avis dans les six mois précédant l’élection présidentielle de 2012¹²⁶⁸. Il en fut de même lors de l’élection présidentielle de 2017 par exemple, les candidats issus des primaires à droite et à gauche furent finalement éliminés dès le premier tour du scrutin. De fait, « *[d]ans la construction d’une décision électorale, le poids du projet du candidat a désormais une importance accrue, sa personnalité encore plus, et la conjoncture joue un rôle majeur. Une élection est devenue un film que des électeurs autonomes et informés suivent jusqu’à la fin, avec son lot de surprises et de rebondissements, et elle dépend de moins en moins du clivage gauche/droite.* »¹²⁶⁹

1264. *Ibid* : « La protestation électorale est présente dans tous les pays démocratiques, mais le point-clé est son niveau. Elle concerne 70,4 % des inscrits en Italie (élection générale de 2018), 70 % en Grèce (2019), 56 % en Espagne (2019), 36,5 % en Allemagne (2021), 33,5 % au Danemark (2019) ou 24,2 % aux Pays-Bas (2019). Les niveaux les plus élevés sont en France (68 % des inscrits au premier tour de la présidentielle), en Italie, en Grèce et dans les pays d’Europe centrale et orientale, telles la Hongrie, (72,4 % en 2022), la Pologne (69,7 % en 2019) ou la République tchèque (61,2 % en 2021). Les votes protestataires représentent la majorité des suffrages exprimés en France (55,6 %), en Italie (56,2 %) et en Hongrie (60 %), où la protestation est au pouvoir. »

1265. *Ibid* : « Lors de la présidentielle, nous votons de plus en plus pour protester, puis nous votons pour « faire barrage », c’est-à-dire pour bloquer les conséquences de notre vote de protestation ; une fois le président élu, nous reprenons aussitôt le chemin de la protestation pour bloquer l’action du gouvernement : « bonnets rouges », zadistes, « gilets jaunes », antivax, anti-passe sanitaire, etc. »

1266. D’après le Baromètre de la confiance politique 2024 (CEVIPOF, p. 36 et 55-56) précité, le niveau de confiance dans les partis s’établit à 20 % en France (contre 30 % en Allemagne) et 23 % des Français n’expriment pas de positionnement politique (soit 6 points de plus qu’en 2016), contre 11 % en Allemagne.

1267. C. Morin, D. Perron, [A quoi servent encore les partis politiques ? La perception des Français](#), éd. Fondation Jean-Jaurès, mai 2020, pp. 14-15.

1268. IPSOS, Panel électoral français 2012 (réalisé pour le CEVIPOF), 2011-2012 : soit en décidant de ne pas voter alors qu’ils pensaient le faire, soit en décidant d’aller voter après avoir voulu s’abstenir, soit en changeant de candidat.

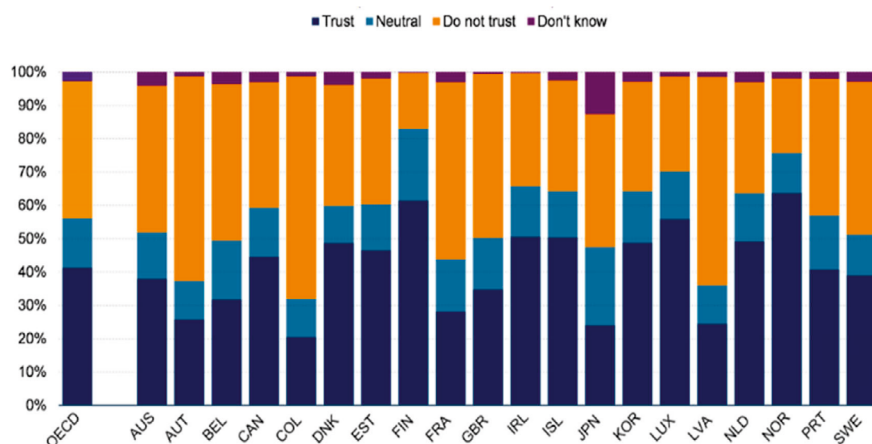
1269. B. Teinturier, *op. cit.*

b) La manifestation d'une défiance marquée à l'égard des institutions

Alors que les Françaises et Français manifestent une certaine confiance dans leur sphère privée¹²⁷⁰, la France se caractérise par un niveau de défiance dans l'action publique particulièrement élevé, comme l'a montré récemment l'OCDE dans une enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques¹²⁷¹. Si 41 % des personnes interrogées dans tous les pays de l'OCDE faisaient confiance en 2021 à leur gouvernement en moyenne, elles n'étaient que 28 % en France (à peu près comme en Lettonie ou au Japon contre plus de 60 % en Finlande ou en Norvège – voir graphique ci-après). Il est vrai que les autorités locales, et notamment les maires, bénéficient généralement d'un taux de confiance plus élevé¹²⁷². De même, les Français manifestent une plus grande « confiance dans les institutions publiques [...] incarn[ant] la proximité, la protection et le soin [que] dans les acteurs politiques ou [...] de [la sphère] politico-médiatique : la confiance dans la gendarmerie, les hôpitaux, l'armée, la police, la Sécurité sociale ou l'école varie entre 77 % et 67 % tandis que la confiance dans les médias, les partis politiques et les réseaux sociaux plafonne à 28 % pour les premiers et chute à 16 % pour les derniers ».

Graphique n° 4

Niveau de confiance des personnes interrogées dans leur gouvernement national



Source : Enquête de l'OCDE sur la confiance 2021 (publiée en 2022).

1270. 78 % des Français placent leur famille en tête de ce qui compte le plus pour eux (d'après l'enquête d'Opinion Way précitée pour *Le Parisien / Aujourd'hui en France*) et 93 % lui font confiance (d'après le Baromètre de la confiance politique du CEVIFOP, p. 10). « On dit [d'ailleurs] parfois que si la France est le pays de la défiance sociale, elle est en même temps le pays du bonheur de vivre dans la sphère privée. C'est la fameuse antithèse « bonheur privé, malheur public » » (B. Cautrès, op. cit, p. 6).

1271. [OCDE, Installer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques, 2022.](#)

1272. B. Cautrès, op. cit, p. 9 : « La confiance dans les maires reste la plus forte en France, avec des écarts considérables par rapport aux acteurs de la politique nationale : 60 % déclarent faire confiance aux maires de leurs communes, c'est entre 21 et 31 points de confiance de plus que pour les députés (39 %), le Premier ministre (35 %) et le Président de la République (29 %). » La citation suivante est tirée du même article.

Par ailleurs, se manifeste depuis quelques mois « *une inquiétante petite musique* »¹²⁷³ tendant à « *dresser l'État de droit contre la démocratie* »¹²⁷⁴, autour de l'idée que le peuple serait dépossédé de son pouvoir de dire le « dernier mot » par « les juges » ou les instances européennes. Sans revenir sur les développements précédents tendant à éclairer la réalité de cette critique, il convient de relever, comme l'a fait par exemple la professeure Anne Levade, qu'« *en démocratie, le peuple seul se donne des règles et décide de celles qui sont placées au sommet de la hiérarchie des normes et doivent, pour ce motif, en toutes circonstances être respectées. [L]a démocratie a conçu l'État de droit pour assurer sa propre sauvegarde. [P]réfendre que le peuple pourrait, au nom de sa souveraineté, faire fi des règles de droit, [ce serait risquer de] désinstitutionnaliser la démocratie et donc lui faire courir, ainsi qu'au peuple, un péril mortel* ». Les juges, en tout état de cause, ne peuvent qu'appliquer les règles de droit aux litiges dont ils sont saisis, à commencer par la règle suprême, à savoir la Constitution.

Comment expliquer ce climat de défiance vis-à-vis des institutions ?

2.3.1.2. Une crise d'efficacité de l'action publique et des modalités d'expression de la souveraineté nationale

Deux facteurs paraissent éclairer la crise démocratique et institutionnelle à l'œuvre dans le pays : d'une part, la perception d'une moindre efficacité de l'action publique, telle que l'a relevée l'étude annuelle 2023 sur le dernier kilomètre¹²⁷⁵ et l'ont soulignée de nombreuses personnes auditionnées pour la présente étude ; d'autre part, l'affaiblissement des outils d'expression de la souveraineté nationale.

a) Une action publique qui ne répond pas aux attentes des citoyens

En premier lieu, il existe une crise de la confiance que beaucoup de Français placent dans l'efficacité de l'action publique. Plusieurs raisons ont pu nourrir cette perte de confiance : d'abord, la perception d'une dégradation, voire de la disparition de certains services publics ; ensuite, l'inflation normative qui donne l'impression au peuple souverain d'un décalage entre ses attentes et les modalités concrètes de l'action publique ; une impression amplifiée par le fait que l'administration a tendance à faire peser sa complexité sur les usagers ; à cela, s'ajoute le fait que l'action publique semble impuissante à améliorer la situation de nos concitoyens.

Alors que les Français sont globalement attachés à leurs services publics et satisfaits du fonctionnement de certains d'entre eux, en particulier des impôts (80 % de taux de satisfaction en 2023, - 2 points par rapport à 2022), de la police et gendarmerie (79 % comme en 2022) et de la sécurité sociale (77 %, +1 point par rapport à 2022), ils sont **moins de 50 % à avoir une bonne opinion de l'action de l'État** (44 % en 2023, en baisse de 2 points par rapport à 2022) – l'éducation nationale (34 %), le logement

1273. F. Melleray, « Une inquiétante petite musique », *AJDA*, n° 8/2024, 4 mars 2024, p. 409.

1274. A. Levade, [Intervention lors de la conférence organisée au Conseil d'État sur le thème « Souveraineté et démocratie »](#), 6 mars 2024.

1275. Conseil d'État, [Étude annuelle 2023, L'usager du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique](#), septembre 2023.

(35 %) et la santé (45 %) marquant une baisse significative cette année. À cet égard, les **trois services publics, qu'ils mettent en tête des domaines d'intervention jugés prioritaires de l'État, à savoir la santé, l'éducation et la justice** (qui demeure le service public dont les Français ont la plus mauvaise opinion, avec 33 % d'opinions positives seulement en 2023)¹²⁷⁶, sont précisément ceux qui traversent la crise la plus manifeste, ainsi que l'a souligné l'étude annuelle sur le dernier kilomètre de 2023¹²⁷⁷.

Un certain nombre de Françaises et de Français ont en outre l'impression d'être parfois mis à distance de l'administration¹²⁷⁸, et ce en raison non seulement des délais d'attente pour obtenir un titre d'identité ou le traitement d'une demande par la caisse d'allocations familiales, mais aussi de certaines réorganisations territoriales opérées ces dernières années (fermetures de guichets, d'écoles, de maternités ou de petites lignes), ou encore de la numérisation de l'administration qui, en dépit des services qu'elle apporte à beaucoup, prive ceux qui n'y ont pas accès, ne sont pas à l'aise avec l'outil numérique ou tout simplement ne rentrent pas « dans les cases » des formulaires en ligne, d'un contact humain bienvenu. Dans le dernier *Baromètre des services publics* de l'Institut Paul Delouvrier, les Français expriment du reste des attentes très nettes à l'égard des services publics en termes de respect des délais et d'information sur l'état d'avancement de leur dossier (45 %), d'accessibilité par téléphone et d'accompagnement dans les démarches en ligne (44 %) et d'orientation de leur demande vers la personne compétente (40 %)¹²⁷⁹. De toutes ces évolutions, il résulte la **perception d'un recul, d'une dégradation de l'efficacité des services publics, voire dans certains territoires, d'un sentiment d'abandon ou de relégation, qui se traduit directement dans les urnes**¹²⁸⁰.

En deuxième lieu, l'inflation normative donne parfois l'impression aux citoyens d'un emballement de la souveraineté nationale. Même si elle est souvent motivée par le

1276. Institut Paul Delouvrier, Verian (ex-Kantar), « [Les services publics vus par les Français et les usagers](#) », 24^e édition, décembre 2023, p. 6, 11, 12, 20 : « Cette [nouvelle édition du Baromètre des services publics] alerte les décideurs sur la dégradation de l'opinion des Français vis-à-vis de l'éducation nationale et du logement ainsi que sur la baisse régulière depuis 15 ans de la satisfaction des usagers de la santé publique qui a atteint cette année un niveau historiquement bas. [...] l'opinion moyenne des Français à l'égard des services publics poursuit sa baisse enclenchée l'an dernier pour atteindre son niveau le plus bas enregistré depuis 2019 (à 44 %), soit un recul de 8 points sur 2 ans. On peut se demander si l'on assiste à un renversement de tendance alors que l'opinion s'était nettement améliorée au cours de la période 2016-2021. »

1277. CE, *Étude annuelle 2023*, op. cit., p. 186 à 199.

1278. B. Coquard, *Ceux qui restent, Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, éd. La Découverte, 2019, p. 25-26 : « La voiture est devenue le symbole politique qui [...] rassemble, un sujet sur lequel même les abstentionnistes patentés se positionnent publiquement. Les nouvelles mesures qui en restreignent l'usage incarnent l'impôt jugé injuste, et plus insidieusement la mise en péril d'un style de vie rural où, désormais, « tout est loin » et donc de moins en moins accessible en termes de temps et d'argent. [...] L'école de secteur, l'entreprise, le supermarché, la maison sont chaque fois séparés de plus d'une dizaine de kilomètres, ce qui l'amène à courir après le temps. « Bouffer de l'essence », « manger des amendes », [...]. On sait que le carburant représente souvent « le billet de trop » qui plombe les comptes des jeunes ménages déjà endettés pour accéder à la propriété et souvent exposés aux contrats courts non renouvelés et aux licenciements économiques. Cet enchevêtrement des coûts de la mobilité individuelle est la conséquence d'une économie rurale qui se délocalise, avec le retrait de l'État en toile de fond et la restriction des perspectives d'avenir. »

1279. Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, op. cit, p. 23.

1280. C. Guilluy, *La France Périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2015.

souci de bien faire et de ne toucher que les personnes visées par l'action publique en cause, cette multiplication des normes tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe, voire incompréhensible pour les « citoyens ordinaires » comme pour les acteurs publics. Elle expose les « citoyens ordinaires », qui n'ont pas les ressources pour accéder aux conseils d'un juriste ou d'un administrateur, **à la situation d'être « hors la loi » ou de renoncer, tout simplement, à certains droits ou activités**¹²⁸¹. Elle fait peser sur de nombreux maires, notamment dans les petites communes, des milliers de pages de circulaires qu'ils renoncent à lire¹²⁸² et transforme les préfets, chargés en principe du contrôle de la légalité, en « soupape du système »¹²⁸³. On a souvent l'impression, en interrogeant les acteurs de terrain, y compris les représentants de l'État, qu'ils parviennent à faire face aux attentes des usagers en rusant avec le système voire en jouant contre lui, plutôt qu'en s'appuyant sur lui. **De fait, cet emballement normatif jette un discrédit sur les auteurs des normes et sur la capacité de la souveraineté nationale** à répondre aux préoccupations des citoyens.

En troisième lieu, les Françaises et Français sont parfois désorientés devant la complexité du système, qui n'est souvent que le reflet de la complexité de la réalité des sociétés contemporaines, et, n'ayant qu'une appréhension limitée de sa cohérence d'ensemble, peinent à voir où s'exerce réellement la souveraineté nationale (dans les ministères, dans les autorités administratives indépendantes (AAI), au Parlement, à Bruxelles, voire dans le prétoire des juges) et qui est réellement en capacité de prendre des décisions susceptibles de « changer leur quotidien » (cf. l'enquête précitée d'Opinion Way pour *Le Parisien / Aujourd'hui en France*).

Cette complexité, qui trouve notamment son origine dans le mécano institutionnel à l'œuvre dans le pays depuis de nombreuses années¹²⁸⁴, leur est **d'autant plus pénible à supporter qu'elle pèse directement sur eux**. Il arrive ainsi que, ne comprenant plus toujours « qui fait quoi » ou de peur de se tromper, certains usagers recourent à des intermédiaires privés pour effectuer leurs démarches administratives (avec des

1281. G. Koenig et N. Gardères, « *Simplifions-nous la vie !* », édition de l'Observatoire/ Humensis, 2021.

1282. D. Lisnard, Intervention lors du colloque sur la simplification des normes, 14 octobre 2022 : « *On a reçu, il y a quelques mois, une norme sur la réglementation thermique qui s'applique à la construction des bâtiments scolaires. Vous l'avez identifiée au Conseil d'État, le CNEN l'a identifiée ; elle comporte 1 800 pages. Quel est l'esprit qui peut produire 1 800 pages de normes sur la régulation thermique des bâtiments scolaires, qui est la personne chez nous qui a le temps de lire cela ? Si j'ai un agent de la mairie qui a le temps de le lire, je lui demanderai d'aller travailler ailleurs...* »

1283. N. Mathieu, *Leurs enfants après eux*, Actes Sud, 2018, p. 255 : « *Dans ce monde de paperasse et de juristes, il n'y avait plus d'hommes. Que des arrangements.* »

1284. Bien que très souvent mues par des intentions tout à fait louables, plusieurs réformes structurelles ont contribué à complexifier le paysage administratif de la France depuis une quarantaine d'années. On peut notamment citer à ce titre la décentralisation, qui tout en visant à rapprocher la décision du citoyen, lui a parfois rendu le paysage parfois illisible (cf. le [tableau « synthétique » de répartition des compétences](#) établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL) - 17 pages en format A3 !... Ainsi, il n'est pas évident pour une famille de comprendre, par exemple, pourquoi les transports scolaires d'une fratrie sont généralement gérés par la région, mais pas ceux des enfants en situation de handicap, gérés par le département). Tout en ayant eu, au moins dans certains secteurs, des effets bénéfiques pour les consommateurs, l'ouverture à la concurrence de certains services publics a également contribué à complexifier le paysage des services publics. Enfin, on a assisté, souvent pour des raisons de rationalisation de l'action publique, à l'émission de responsabilités et des acteurs chargés de sa mise en œuvre (multiplication des agences ; recours à des opérateurs privés ; mobilisation du monde associatif pour mettre en œuvre des pans entiers de l'action publique).

risques de dérives à prendre en considération). Il arrive aussi que certains publics fassent les frais de l'« organisation en silo » des administrations faute pour ces dernières de se passer le relais sur certaines situations. Certains dispositifs sont même si complexes qu'ils dissuadent leurs bénéficiaires de recourir à un droit.

Cette complexité administrative nuit aussi à la qualité des décisions prises par les décideurs publics, sous l'effet du phénomène dit de « **rationalité limitée** »¹²⁸⁵, qui valut à son concepteur, Herbert Simon, de recevoir le prix Nobel d'économie en 1978. À rebours de l'idée soutenue par la théorie néoclassique, selon laquelle les individus disposeraient, en bons « *homo œconomicus* », de toutes les informations nécessaires pour prendre une décision optimale et d'une capacité illimitée pour les traiter, cette théorie de la « rationalité limitée » montre, au contraire, que la qualité de leurs décisions est généralement affectée par l'environnement complexe dans lequel elles interviennent, ces individus ne disposant que d'informations incomplètes et de ressources et de temps limités pour les traiter. La théorie relève en outre qu'il leur est souvent difficile de prévoir l'ensemble des conséquences de leurs décisions, sans compter que ces dernières demeurent également guidées par leur subjectivité¹²⁸⁶. On comprend dès lors la perception que peuvent retirer nos concitoyens de ce système complexe où ils peinent à voir où s'exerce effectivement la souveraineté nationale.

D'aucuns voient enfin dans le démembrement de l'action publique, à travers notamment la multiplication d'autorités administratives indépendantes, un risque de démembrer le pouvoir politique¹²⁸⁷, ces autorités, dotées de pouvoirs importants, échappant – et c'est le sens même de leur « indépendance » – au pouvoir hiérarchique des autorités gouvernementales et au contrôle du législateur.

En quatrième lieu, la défiance des Français à l'égard du politique se nourrit d'une certaine impuissance de l'action publique, qui se manifeste à leurs yeux sous plusieurs formes : d'abord, par l'incapacité de l'État à exercer efficacement sa fonction de régulation, comme l'illustrent les conséquences du *numerus clausus* sur la démographie médicale ou la difficulté à répondre au problème des déserts médicaux à court terme ; ensuite par l'existence de droits sans portée utile (cf. l'exemple du droit au logement opposable qui peine à devenir un droit effectif), par le fait encore que certaines politiques publiques ne produisent pas l'effet escompté (exemple de Ma Prim'Renov détaillé dans l'étude annuelle sur le dernier kilomètre), enfin, par les effets d'annonce découplés de la réalité¹²⁸⁸ et les « discours performatifs » (consistant par exemple à changer le nom des administrations).

De tous ces regards portés par les Français sur l'efficacité de l'action publique, il résulte, ainsi que le résume très justement Pierre Rosanvallon, des émotions, « *le*

1285. H. A. Simon, *Models of Man : Social and Rational*, Wiley, 1957 ; "A Behavioral Model of Rational Choice", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69-1, p. 99-118.

1286. A. Becuwe, « XVI. Herbert Alexander Simon. La dimension cognitive dans la prise de décision administrative et l'analyse des politiques publiques », in Stéphanie Chatelain-Ponroy (dir.), *Les grands auteurs en management public*. EMS Éditions, 2021, pp. 171-178.

1287. S. Dubiton, *La confrontation des autorités administratives indépendantes au principe démocratique*, université de Montpellier 1, 2012.

1288. Exemple du volontarisme affiché pour prendre des obligations de quitter le territoire français, qui nourrissent un contentieux nombreux, et dont une faible proportion est exécutée au final.

ressentiment, l'indignation, la colère, l'amertume, l'anxiété et la défiance – [...] qui ne sont pas cantonnées dans leur for intérieur [mais] acquièrent une dimension collective »¹²⁸⁹. **Cette crise de l'action publique nourrit en somme la crise démocratique.**

Au-delà de ce constat, des facteurs de doute propres aux modalités d'expression de la souveraineté nationale expliquent le climat de défiance actuel à l'égard du système politique.

b) Des outils d'expression de la souveraineté nationale en crise

La souveraineté nationale appartient, ainsi que cela a été rappelé à plusieurs reprises, au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum : deux modalités d'expression, qui, chacune pour des raisons différentes, sont actuellement affaiblies : la première parce que la fonction de représentation est en crise, la seconde parce qu'elle semble aujourd'hui difficile à activer.

■ Une crise de la représentation

Le principe même de la démocratie, c'est-à-dire du « *gouvernement du peuple, par le peuple pour le peuple* »¹²⁹⁰, est, du moins à l'époque moderne compte tenu de la taille des États comme des populations concernées, de s'appuyer sur des mécanismes de représentation, qui permettent au système de fonctionner en pratique. La représentation permet une confrontation des idées aux contraintes du réel qui peut non seulement réguler les conflits mais également construire des solutions conformes aux choix des électeurs. Mais pour fonctionner de façon apaisée, **la démocratie représentative implique d'abord l'existence d'un lien de confiance entre représentés et représentants, mais aussi la possibilité de se fonder sur « le temps long »**.¹²⁹¹ **Or, ces deux ingrédients sont aujourd'hui bousculés.**

En premier lieu, les Français portent une appréciation globalement critique sur les responsables politiques et d'ailleurs sur l'ensemble des « élites ». Même s'il reconnaissent que s'engager en politique demande beaucoup de sacrifices (73 %), que la vie des élus est difficile (55 %) et qu'ils sont, eux-mêmes, souvent trop exigeants avec leurs représentants (55 %)¹²⁹², 81 % des Français considèrent que les hommes et les femmes politiques ne se préoccupent pas d'eux, 28 % seulement estiment qu'ils essaient de tenir leurs promesses, et 68 % les jugent même plutôt corrompus¹²⁹³. À travers ces résultats, se dessinent les différents registres sur lesquels se nouent la confiance ou la défiance dans le personnel politique : « *celui de la morale (être honnête, tenir ses promesses), celui de la compétence professionnelle (connaître ses dossiers) ou sociale (être à la hauteur) et celui de la proximité sociale (être proche)*. *L'analyse montre [du reste] que la distribution [de ces] différents facteurs*

1289. P. Rosanvallon, *Les épreuves de la vie, Comprendre autrement les Français*, éd. Seuil, 2021.

1290. Phrase formulée pour la première fois par Abraham Lincoln (Discours de Gettysburg, 19 novembre 1863) et reprise au dernier alinéa de l'article 2 de la Constitution de 1958.

1291. Cf. l'intervention précitée d'Anne Levade lors de la conférence du 6 mars 2024 sur « Souveraineté et démocratie » : « *Notre conception de la souveraineté et de la démocratie se fonde sur des fictions, le temps long et un objectif d'émancipation* ».

1292. Cf. l'enquête d'Opinion Way d'octobre 2023, citée dans *Le Parisien / Aujourd'hui en France*, « La grande enquête : ce que veulent les Français », *op. cit.*, p. 5.

1293. CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique 2024*, *op. cit.*, p. 50.

de confiance obéit à une logique d'appartenance sociale. »¹²⁹⁴ En parallèle, s'installe chez un certain nombre d'élus locaux et nationaux une forme de découragement face au poids des responsabilités qui sont les leurs, à l'écart qui se creuse entre leur engagement et l'image dégradée de leur fonction d'élus, et à la violence dont ils sont parfois l'objet¹²⁹⁵, une « usure » qui conduit même certains édiles locaux à démissionner¹²⁹⁶.

Au-delà de ces chiffres, plusieurs facteurs peuvent expliquer la défiance de beaucoup de Français à l'égard de leurs représentants.

D'abord, la **perception d'une certaine impuissance du Parlement** : 69 % des Françaises et Français considèrent en effet que l'action politique au niveau national n'a aucun effet sur leur vie quotidienne¹²⁹⁷. Ce chiffre est d'autant plus paradoxal que le Parlement, précisément, à travers le vote de la loi touche au contraire à la plupart des domaines de la vie des citoyens puisque, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles pénales et fiscales, les principes fondamentaux régissant des politiques aussi structurantes pour la vie de nos concitoyens, que l'enseignement, le travail, la sécurité sociale ou le régime de propriété. Il n'en demeure pas moins que certains élus se font eux-mêmes l'écho de cet affaiblissement du rôle du Parlement. Plusieurs raisons sont généralement mises en avant pour justifier ce sentiment d'un rôle limité du Parlement : l'effet combiné de l'encadrement de la procédure parlementaire prévu par la V^e République et de l'inversion du calendrier électoral qui conduit à ce que les élections législatives suivent l'élection présidentielle et donc à ce que le Parlement soit perçu, jusqu'aux dernières élections de 2022 et 2024, comme politiquement subordonné au chef de l'État – un phénomène au demeurant manifeste depuis l'élection du président de la République au suffrage universel en 1962, qui a modifié l'équilibre des pouvoirs de la V^e République¹²⁹⁸ ; la place occupée par les textes d'inspirations internationale et européenne dans l'agenda parlementaire ; l'interprétation par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'article 45 de la

1294. L. Rouban, « [Chapitre 2. L'érosion de la confiance dans le personnel politique](#) », *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, La Documentation française, 2018, pp. 39-63 : « *Les arguments relatifs à l'axe moral (qu'il s'agisse de l'honnêteté ou de la fidélité à ses promesses), comme à l'axe social (la proximité des élus avec les électeurs) sont surtout évoqués par les enquêtés issus des catégories populaires et peu diplômés, alors que l'axe de la compétence, qu'elle soit professionnelle (connaître les dossiers) ou liée à la dignité de l' élu (être à la hauteur de ses fonctions), est surtout cité par les cadres et les membres des professions libérales, fortement diplômés et habitant dans les grandes villes ou dans l'agglomération parisienne.* ».

1295. D'après une enquête du CEVIPOF, 69 % des maires ont déclaré avoir été victimes en 2023 d'incivilités, soit 16 points de plus qu'en 2020 et 27 % ont déclaré avoir été attaqués sur les réseaux sociaux, soit 7 points de plus qu'il y a 3 ans (CEVIPOF, [Des maires engagés mais empêchés](#), novembre 2023).

1296. Entre juin 2020 et mai 2023, près de 1 300 maires ont démissionné de leurs fonctions (soit environ 450 par an contre 350 lors de la précédente mandature). D'après l'enquête précitée du CEVIPOF, quatre facteurs expliquent pour l'essentiel ces démissions : les relations avec des citoyens de plus en plus exigeants (13,6 %), les relations de plus en plus complexes avec les services de l'État (12,3 %), la difficile conciliation du mandat avec une vie personnelle (11,7 %) et / ou une vie professionnelle (10,1 %) et la montée des violences (10,8 %).

1297. Cf. l'enquête d'Opinion Way d'octobre 2023, *op. cit.*

1298. P. Gueniffey, *Napoléon et de Gaulle*, Perrin, 2017.

Constitution relatives aux amendements parlementaires (dispositions intégrées par la réforme constitutionnelle de 2008)¹²⁹⁹.

Vient ensuite **la critique, exprimée dans les enquêtes d'opinion, d'un certain décalage entre les réalités quotidiennes des Français et l'action des législateurs**. Si le constat peut, là encore, apparaître sévère, il est vrai, ainsi qu'en ont témoigné un certain nombre d'élus auditionnés, que, tout en ayant permis un large renouvellement du personnel politique, la fin du cumul des mandats actée par la loi organique du 14 février 2014¹³⁰⁰ a pu avoir certains effets mal anticipés ; pour certains, elle a, d'une part, privé les parlementaires nouvellement élus de l'appréhension pratique et actualisée des dossiers et a pu, d'autre part, freiner leur enracinement local. On relèvera du reste que les élus de proximité, et notamment les maires, qui demeurent globalement très appréciés de leurs concitoyens, ainsi qu'on l'a précédemment relevé, disposent, pour leur part, d'une large capacité de cumuler les fonctions exécutives locales entre elles.

Enfin, le troisième reproche formulé par les Françaises et les Français à l'égard du système représentatif tient au fait qu'il **laisse souvent trop peu de place aux citoyens** et qu'il n'y ait pas toujours ou très peu de processus de consultation et d'association de la population entre les rendez-vous électoraux. Sont ici en jeu la

1299. Conseil constitutionnel, [DC n° 2023-863 du 25 janvier 2024](#) - Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, § 11 : « Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions qui sont introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Selon une jurisprudence constante, il s'assure dans ce cadre de l'existence d'un lien entre l'objet de l'amendement et celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Il ne déclare des dispositions contraires à l'article 45 de la Constitution que si un tel lien, même indirect, ne peut être identifié. Il apprécie l'existence de ce lien après avoir décrit le texte initial puis, pour chacune des dispositions déclarées inconstitutionnelles, les raisons pour lesquelles elle doit être regardée comme dépourvue de lien même indirect avec celui-ci. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles. »

1300. Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Relèvent de cette interdiction, d'une part, les fonctions de chef d'exécutif local, c'est-à-dire les fonctions de maire (y compris d'arrondissement, délégué ou d'adjoint) ; de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale, ou d'un syndicat mixte ; de président ou vice-président de conseil régional et départemental ; de président, de vice-président ou de membre du conseil exécutif de Corse et président de l'Assemblée de Corse ; les « fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi » à l'instar des métropoles ou des collectivités d'outre-mer (selon leurs spécificités) ; d'autre part, les fonctions exécutives dérivées relevant « d'organismes satellites » des collectivités territoriales, à l'instar de la fonction de directeur d'une société d'économie mixte (LO 146), ainsi que des fonctions de président et de vice-président des conseils d'administration (ou conseils de surveillance) d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale, d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale, d'une société publique locale d'aménagement ou d'un organisme d'habitations à loyer modéré. (LO 147-1).

place de la démocratie participative et celle de la démocratie délibérative¹³⁰¹ dans le fonctionnement du système représentatif (*cf. infra*).

En second lieu, le temps de la vie politique n'est plus aujourd'hui celui du « temps long ». La multiplication des crises depuis une quinzaine d'années (de la crise financière de 2008 à l'invasion de l'Ukraine en 2022, en passant par les attentats terroristes, le mouvement des « gilets jaunes », la pandémie et les événements climatiques extrêmes) a contribué à forger « *l'idée d'un décalage important entre le temps de la démocratie représentative et de ses consultations électorales, marqué notamment par une présidentielle et des législatives tous les cinq ans, et l'urgence des décisions à prendre face à des événements de plus en plus dramatiques et lourds de conséquences.* »¹³⁰² Cet état de crise permanente, aussi appelé « permacrise », suscite chez les Français un sentiment de vulnérabilité et une « *demande d'immédiateté et de protection [qui viennent bousculer les] fictions au long cours qui fondent notre système* »¹³⁰³.

De ce cumul d'une défiance profonde des Françaises et Français à l'égard de leurs représentants et d'une remise en cause du rythme habituel de la démocratie représentative, il résulte **une crise de la représentation**, emportant un certain affaiblissement des modalités d'expression de la souveraineté nationale. Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne, par ailleurs, d'une difficulté à activer l'autre voie d'expression du peuple souverain.

■ **La difficulté à pouvoir activer l'outil référendaire**

Alors même que les réformes de 1995 et de 2008 ont étendu, ainsi que cela a été rappelé, le champ et les modalités du référendum de l'article 11 de la Constitution, **aucune consultation directe des électeurs n'a été organisée au niveau national depuis le référendum de 2005** sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il est vrai en effet que la possibilité d'un rejet de la question posée et les conséquences à en tirer sur le plan politique pour le président de la République et la majorité qui l'a défendue, ajoutées au fait que les électeurs ne se prononcent pas toujours sur ladite question mais souvent pour ou contre le pouvoir en place, ont pu **dégrader l'image du référendum auprès d'un grand nombre d'acteurs politiques et administratifs.**

1301. E. Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas, Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, n° 62, 2020 : La première « peut [...] être définie comme l'ensemble des formes d'inclusion politique des citoyens en dehors des élections. [...] L'idée sous-jacente est que les citoyens ne délèguent pas la totalité des compétences d'élaboration des décisions collectives à leurs représentants et qu'ils peuvent être politiquement actifs entre les élections. À l'inverse, le cœur des théories de la démocratie délibérative ne réside pas d'abord dans cette inclusion politique des citoyens, mais dans la promotion de la délibération comme principe de légitimation des décisions démocratiques. Or, cette délibération peut tout à fait être restreinte dans ses participants en n'étant ouverte qu'à certains, par exemple au sein d'une assemblée parlementaire ou d'un mini-public tiré au sort. ».

1302. B. Teinturier, *op. cit.*

1303. A. Levade, *op. cit.*

En outre, si le recours au référendum est relativement fréquent au niveau local¹³⁰⁴, les tentatives, restées vaines à ce jour, pour activer un référendum d'initiative populaire (cf. *supra* + annexe 4) illustrent la difficulté à pouvoir activer ce mode d'expression de la souveraineté nationale.

Or, ce constat soulève un double inconvénient, déjà relevé en 2018 dans l'étude annuelle sur la citoyenneté, pour la démocratie :

- d'une part, il conduit à vider de sa substance et à **rendre essentiellement théorique un outil d'expression auquel la Constitution accorde une reconnaissance institutionnelle**, alors même qu'une majorité des Français restent attachés à ce mode d'expression politique¹³⁰⁵ ;
- d'autre part, il **accentue la défiance populaire à l'égard des dirigeants et des « élites »**, les citoyens pouvant avoir le sentiment que l'on refuse de les consulter.

La crise démocratique, qui s'en trouve accentuée et dont se sont fait l'écho un très grand nombre de personnes auditionnées, est, à l'évidence, préoccupante pour l'avenir du pays et la cohésion nationale – une préoccupation d'autant plus importante qu'elle intervient dans un contexte géopolitique tendu marqué par la multiplication des ingérences.

Au-delà des doutes exprimés par le peuple souverain quant aux modalités mêmes d'expression de la souveraineté nationale, se manifestent des attentes spécifiques au sein de la communauté nationale dont certaines questionnent l'exercice de la souveraineté.

2.3.2. La souveraineté nationale en question

Trois types d'attentes questionnent aujourd'hui la souveraineté nationale, telle qu'on la conçoit classiquement. Certains manifestent d'abord le souhait de participer davantage aux prises de décision politique. D'autres revendiquent plus d'autonomie, sinon d'indépendance. D'autres enfin affichent un attachement à des corpus d'idées concurrents, voire hostiles aux lois de la République.

1304. Une vingtaine de référendums ont été organisés au niveau local depuis 2006, auxquels s'ajoutent une cinquantaine de consultations locales (Source : wikipedia). Certaines procédures ont toutefois pu s'avérer décevantes parce que non-suivies des effets souhaités par les électeurs (exemple de la consultation organisée en juin 2016 sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes) ou invalidées *in fine* par le juge administratif (en raison de leur méconnaissance du cadre juridique – exemple du projet de référendum envisagé en 2016 par le conseil départemental de Charente-Maritime pour rendre le pont d'Oléron payant - procédure suspendue par une ordonnance de référé du TA de Poitiers, confirmée en septembre 2016 par le Conseil d'État -, ou de la procédure de votation initiée en 2016 par le maire de Grenoble pour permettre aux électeurs d'orienter les choix budgétaires communaux, annulée par une décision du TA de Grenoble, 24 mai 2018, Préfet de l'Isère, n° 1701663).

1305. BVA-Xsight, [Observatoire de la politique nationale BVA-Xsight RTL](#), novembre 2023 : 88 % des sondés se disent favorables au fait de réaliser un référendum sur des sujets de société.

2.3.2.1. La montée des attentes de participation à la vie démocratique

Si une majorité des Français considère qu'il appartient aux élus d'administrer la vie publique (58 %) et ne remettent donc pas en cause le principe de la démocratie représentative, **un très grand nombre d'entre eux (83 %) appellent de leurs vœux une plus grande participation à la prise de décision politique**¹³⁰⁶.

Il est vrai qu'il existe déjà des outils permettant une meilleure association des citoyens à la prise de décision. C'est le cas, par exemple, **des enquêtes publiques**, qui se sont fortement développées à la suite de la « loi Bouchardeau » en 1983¹³⁰⁷, et qui constituent un des premiers modes **d'association citoyenne** des populations intéressées à la création d'ouvrages publics. Organisées dans les mairies au plus près du terrain, elles sont désormais très présentes dans les champs de l'écologie et de l'aménagement où les populations concernées souhaitent pouvoir exprimer leurs attentes et leurs préoccupations. Un certain nombre de ces consultations se font d'ailleurs aujourd'hui de manière dématérialisée.

L'attente de démocratie participative trouve aussi un écho fertile auprès des élus locaux. Outre la possibilité, ouverte aux communes par le législateur en 1992¹³⁰⁸, et étendue à l'ensemble des collectivités douze ans plus tard, de consulter les habitants¹³⁰⁹ (notamment en organisant un référendum dans les domaines relevant de leur compétence¹³¹⁰), de nouvelles formes de fonctionnement participatif sont expérimentées au niveau local depuis les années 2000 pour mieux associer les usagers aux politiques publiques locales : conseils de quartier et commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)¹³¹¹, conseils citoyens dans les quartiers politiques de la ville, droit de pétition, budgets participatifs, possibilité d'organiser un référendum dans les domaines relevant de leur compétence, conventions citoyennes formulant des propositions suivies de votations citoyennes pour les adopter ou les rejeter... De plus en plus, élus locaux et cadres territoriaux s'efforcent d'innover pour associer les habitants aux projets de leur collectivité¹³¹².

1306. Opinion Way, [Les Français et la concertation citoyenne](#), décembre 2021.

1307. [Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement](#).

1308. [Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République](#).

1309. V. les [articles 122 et suivants de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#), qui introduisent une section nouvelle « *Consultation des électeurs* » dans le code général des collectivités territoriales (art. L1112-15 et suivants).

1310. Ouvert à toutes les collectivités territoriales par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de décider, sous certaines conditions, de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale.

1311. Créés par la [loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité](#), les premiers ont vocation à donner leur avis et de faire des propositions sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics...). Les secondes, qui intègrent notamment des représentants d'associations locales, doivent être consultées sur les modalités de gestion (création de délégation de service public, partenariats, etc.) des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, ...).

1312. La Gazette des communes, [La co-construction des politiques publiques, un nouvel impératif pour les DG de collectivités](#), 15 novembre 2019.

Le développement du numérique dans les années 2010 a également favorisé le développement de la participation citoyenne. On assiste ainsi à une multiplication des consultations en ligne en direction du « grand public », à l'instar de la consultation initiée en 2015 [pour co-construire la loi pour une République numérique](#)¹³¹³, parfois organisées dans le cadre d'états généraux, d'assises ou de concertations institutionnelles (tels que les assises de la mobilité en 2017, les états généraux de l'alimentation en 2017 ou de la bioéthique en 2018, la concertation en vue de la création d'un revenu universel d'activité fin 2019). L'éco-système favorable aux « *civic techs* », les technologies civiques, que France Stratégie définit comme un « *ensemble hétérogène d'initiatives numériques visant la participation citoyenne* », participe de ce mouvement de « démocratie ouverte », mis en avant par le « partenariat pour un gouvernement ouvert »¹³¹⁴ que la France a rejoint 2014.

Enfin, plusieurs expériences de participation citoyenne ont été initiées à grande échelle ces dernières années : le Grand débat national, la Convention citoyenne pour le climat et, plus récemment, la Convention citoyenne sur la fin de vie. Lancé en janvier 2019, le Grand débat national a constitué un exercice d'ampleur inédite de démocratie participative¹³¹⁵ et permis de faire ressortir une attente très forte de proximité, d'exemplarité et de justice sociale et fiscale. Toutefois, en dépit de la richesse des débats et de l'intérêt des matériaux collectés, la principale faiblesse de l'exercice a essentiellement résidé, ainsi que l'on relevé de nombreux observateurs¹³¹⁶, dans ses modalités de restitution¹³¹⁷ et de suivi (absence de « synthèse des synthèses », problème d'articulation de cet exercice avec les instances démocratiques légitimes, etc.). On peut regretter également que le processus se soit avéré assez peu délibératif, privant l'exercice d'un effort de hiérarchisation collective

1313. Les citoyens pouvaient voter sur les articles de l'avant-projet de loi ou déposer des contributions en vue de les modifier ou proposer de nouveaux articles. Cette discussion publique ouverte et [interactive en ligne](#) a conduit à la présentation de cinq nouveaux articles, avant l'envoi du texte au Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres.

1314. Cette [structure internationale](#), qui associe des gouvernements et des organisations de la société civile, encourage ses 79 États membres, à agir « *pour la transparence de l'action publique, pour sa co-construction avec la société civile et pour l'innovation démocratique* ».

1315. Le Grand débat a également offert une multiplicité de canaux d'expression aux quelque 2 millions de Français qui y ont participé. Ainsi, 19 899 cahiers citoyens ont été ouverts en mairies ; 27 374 courriers ou courriels ont été envoyés par des particuliers à la mission interministérielle créée pour l'occasion, aux ministres ou aux élus ; 10 134 réunions se sont tenues au niveau local ; 1,9 millions de contributions ont été recueillies sur la plateforme [granddébat.fr](#) sur quatre grands thèmes prédéfinis – transition écologique, fiscalité, démocratie et citoyenneté, organisation de l'État et services publics ; 21 conférences régionales ont été organisées, réunissant chacune de 70 à 100 citoyens tirés au sort pour travailler par petits groupes sur ces thèmes, ainsi que quatre conférences nationales sur ces thèmes.

1316. P. Bernasconi, [Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française](#), février 2022 ; D. Le Bret (sous la dir.), *Rendez-vous les doléances*, éd. Lattes, 2022.

1317. F. Gilli, *op. cit.* p. 89 : « *Quelques semaines après la fin du Grand débat national, la question à l'ordre du jour n'était plus celle de l'utilisation politique des cahiers [de doléance] mais celle de leur mode de rangement dans les archives.* »

des priorités¹³¹⁸. Quelques mois plus tard, la Convention citoyenne pour le climat, s'est avérée, elle aussi, inédite par l'exposition nationale offerte à cet exercice de démocratie délibérative, en confiant à 150 Français représentatifs de la société le soin de faire des propositions « *sans filtre* » pour lutter contre le changement climatique. Malgré la fertilité des travaux – 149 propositions ont été soumises au Gouvernement – cette Convention citoyenne a cependant, elle aussi, généré des déceptions, faute de voir toutes les propositions reprises dans le projet de loi « Climat et Résilience »¹³¹⁹. Enfin, tirant les leçons de cette expérience, la Convention citoyenne sur la fin de vie s'est tenue de décembre 2022 à mars 2023 au Conseil économique, social et environnemental. Réunissant 184 citoyens sélectionnés à cette fin, elle a bénéficié d'un cadrage clair (questionnement précis, calendrier de travail préétabli, problématique posée par la Première ministre lors de la première session et positionnement de la représentation nationale annoncé par la présidente de l'Assemblée nationale à cette même occasion) et d'une organisation garantie par un comité de gouvernance afin d'éviter au maximum les biais et de permettre aux débats de se dérouler de façon éclairée, libre et transparente (socle documentaire à disposition de tous les citoyens, liberté de parole et de points de vue assurée, retransmission des séances plénières/auditions). Cette dernière expérience a montré qu'il est possible de débattre de façon apaisée et respectueuse de sujets qui divisent, et de construire un diagnostic partagé d'une situation complexe.

Malgré cela, l'impression largement répandue est que les diverses procédures mises en œuvre pour recueillir l'avis des citoyens, pour utiles qu'elles soient, ne suffisent pas à prendre réellement en compte leurs attentes. **Les concertations menées sont souvent perçues comme des « fausses promesses », des concertations de façade,** généralement préemptées par les experts dont l'objectif est de « faire passer » un projet déjà abouti¹³²⁰, sans qu'il y ait de réelles marges de manœuvre pour en adapter les contours. Plus des deux-tiers des Français estiment d'ailleurs que les démarches participatives ne servent à rien car on ne tient pas compte de leur avis¹³²¹. Aussi, paraît-il important, sauf à accroître encore la défiance des citoyens et sans remettre en cause la légitimité tirée de l'élection, de **ne pas se contenter**

1318. E. Buge, *op. cit.* : « Les participants n'ont pas eu l'occasion de se former et de délibérer entre eux. Ils ont plutôt fait part de leurs sentiments, de leurs critiques et de leurs idées personnels. [...] [Ainsi], contrairement aux préconisations de la Commission nationale du débat public (CNDP), que le Gouvernement a par ailleurs largement suivies dans l'organisation du Grand débat, ce dernier n'a pas souhaité réunir d'assemblée délibérative nationale en fin de processus. Cette dernière aurait [pourtant] eu vocation [...] à « hiérarchiser les propositions émises ». Par conséquent, seuls les prestataires du Grand débat ont été en mesure de synthétiser (de manière très parcellaire, faute de temps) et de rendre compte des propositions qui avaient été émises par les participants. »

1319. France Bleu, [La loi « Climat et Résilience », résultat de la Convention citoyenne, jugée pas assez ambitieuse](#), 8 mars 2021.

1320. F. Gilli, *La promesse démocratique*, éd. Armand Colin, 2022, p. 111 : « Les experts préemptent [...] les publics en même temps que les sujets et enferment la discussion avant même qu'elle ait commencé [...]. Le plus souvent, les habitants ne sont donc consultés qu'une fois que le projet est bien avancé, qu'il y a assez de documentation sur chacun des points pressentis comme potentiellement clivants ... c'est-à-dire quand l'essentiel des arbitrages a déjà été effectué. [...] ».

1321. Opinion Way, *Les Français et la concertation citoyenne*, *op. cit.*

« de (faire) participer, mais de démocratiser l'action publique en mettant fin à la [relative] surdité des institutions et en redistribuant l'accès au débat démocratique »¹³²² (cf. infra).

2.3.2.2. Le demande de davantage d'autonomie, voire la remise en cause du caractère unitaire du pays

Alors que notre conception de la souveraineté nationale implique l'unicité du peuple français (cf. *supra*), s'affirment dans le pays des velléités d'émancipation, notamment dans les outre-mer¹³²³, qui se manifestent, d'une part, par des revendications indépendantistes, d'autre part, par la recherche d'une plus grande autonomie de certains territoires.

a) Des revendications indépendantistes

Deux territoires ultra-marins sont traversés de longue date par de fortes revendications indépendantistes, c'est-à-dire par le souhait exprimé par une partie de leur population de se voir reconnaître une pleine souveraineté par rapport à la souveraineté exercée par la République française : il s'agit de la **Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, toutes deux inscrites sur la liste des « territoires non autonomes » au sens du chapitre XI de la Charte des Nations Unies**, c'est-à-dire des territoires dont les populations n'ont pas encore exercé leur droit à l'autod termination¹³²⁴ et « ne

1322. M. Loisel, N. Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024.

1323. F. Mélin-Soucramanien, [« Entre décentralisation, autonomie et indépendance »](#), *Constructif*, né 65 : Les outre-mer : unité et diversité, Juin 2023 : « Une particularité remarquable des outre-mer français dans la période immédiatement contemporaine est qu'ils sont tous traversés par une forme de « crise existentielle » conduisant leurs élus et leurs populations à questionner l'appartenance de ces entités à la République française, à travers des réflexions sur les statuts ou les compétences normatives. Ces interrogations sont particulièrement fortes en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, dans la mesure où ces deux territoires du Pacifique sont classés par l'ONU et son comité spécial de décolonisation dans la liste des « territoires non autonomes » au sens de la Charte et que s'y exprime une forte revendication indépendantiste. Mais, ce qui est plus nouveau, c'est qu'elles se font entendre aussi désormais dans les collectivités régies par le principe d'assimilation, donc les plus intégrées, comme celles de l'article 73 de la Constitution. C'est ce qui ressort notamment du désormais fameux « appel de Fort-de-France ». »

1324. Conformément à la [Résolution 2625 \(XXV\) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970](#), « la création d'un état souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un état indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ».

s'administrent pas encore complètement elles-mêmes »¹³²⁵. La Nouvelle-Calédonie y figure depuis 1986 et la Polynésie française depuis 2013¹³²⁶.

■ **La Nouvelle-Calédonie, seul territoire ayant formellement engagé un processus d'auto-détermination**

La situation de la Nouvelle-Calédonie est celle qui questionne le plus la souveraineté. Sa place dans la Constitution, la réalité de ses compétences, l'histoire du processus d'autodétermination retracée dans l'encadré n° 14 ci-après constituent en effet la mise en cause la plus nette de la souveraineté sur une partie du territoire.

Encadré n° 14

En Nouvelle-Calédonie : des revendications indépendantistes anciennes et la mise en place d'un processus d'auto-détermination

Depuis 1946, date à laquelle la Nouvelle-Calédonie, ancienne colonie française¹³²⁷, est devenue un « territoire d'outre-mer », cette dernière a connu une succession de statuts, révélatrice des relations entretenues entre Paris et les acteurs locaux. En 1956, la loi Defferre lui accorde une certaine autonomie : le chef du territoire (représentant de l'État) préside le conseil de gouvernement, composé de membres élus par l'assemblée territoriale, elle-même élue au suffrage universel. Sept ans plus tard, la loi statutaire du 21 décembre 1963 (dite loi Jacquinot) revient toutefois sur ce principe, en réduisant le rôle du conseil de gouvernement à un rôle consultatif. Par les lois du 3 janvier 1969 (dites lois Billotte), l'État accroît encore son positionnement : l'activité minière, qui stimule la croissance du territoire, passe sous son contrôle, les municipalités de droit local sont remplacées par des communes soumises à la tutelle des autorités centrales et, enfin, l'équivalent de sous-préfectures sont créées. Vient

1325. Dans sa [résolution 66 \(I\) du 14 décembre 1946](#), l'Assemblée générale des Nations Unies avait dressé une première liste de 72 territoires auxquels s'appliquait le chapitre XI de la Charte. En 1961, elle a créé un Comité spécial chargé d'actualiser cette liste (comité dit « Comité spécial de la décolonisation » ou « [Comité 24](#) », dont l'appellation officielle est le « Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux »). À l'heure actuelle, [17 « territoires non-autonomes »](#) y figurent. Un territoire inscrit sur la liste a généralement pour horizon un acte d'auto-détermination par lequel le peuple peut décider de s'intégrer pleinement avec la « puissance administrante » (comme le fit Mayotte), de devenir indépendant ou de demeurer dans un statu-quo. Le Comité 24 suit les progrès et propose chaque année un projet de résolution sur la situation de ces 17 territoires à l'Assemblée générale des Nations Unies, après examen par la Quatrième commission. Le représentant de la France qui quittait son siège lorsqu'était évoquée la situation de la Polynésie française, assiste depuis 2023 à la discussion, à la suite d'une intervention du président de la Polynésie française auprès des hautes-autorités nationales.

1326. Toutes les deux avaient été inscrites brièvement sur la liste en 1946-1947, avant d'en être retirées à la demande de la France.

1327. La France, qui occupe la Nouvelle-Calédonie depuis 1853, y implante une colonie pénitentiaire en 1864 (qui va durer jusqu'en 1931), met en place une politique de cantonnement des terres des populations autochtones mélanésiennes (kanak) et introduit le statut de l'indigénat en 1887 (qui sera aboli en 1946, lorsque les kanaks deviennent citoyens français). Le droit de vote leur est ouvert en trois temps : d'abord limité en 1946 à 267 membres de l'élite mélanésienne (chefs coutumiers, anciens combattants ou religieux), il est élargi à 60 % des mélanésiens en âge de voter en 1951, puis à toute la population majeure en 1957.

ensuite la loi du 28 décembre 1976, qui introduit un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie basé sur une recherche d'équilibre : les pouvoirs du conseil de gouvernement sont restaurés, le territoire se voit conférer une compétence juridique de droit commun et l'État, représenté par un Haut-commissaire, détient une compétence d'attribution, qui englobe, cependant, des champs essentiels.

Les années 1980 marquent l'affirmation des revendications indépendantistes et la cristallisation des tensions entre indépendantistes et opposants à l'indépendance. En 1983, est organisée, à l'initiative du secrétaire d'État aux DOM-TOM, Georges Lemoine, une table ronde réunissant les représentants des forces politiques du territoire, qui donne lieu à la publication d'une déclaration, non signée par le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), reconnaissant l'abolition du fait colonial, la légitimité du peuple kanak en tant que premier occupant du territoire et la nécessité d'élaborer un statut d'autonomie transitoire et spécifique. En mai 1984, le Parlement adopte un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie (le « statut Lemoine »), qui lui reconnaît une large autonomie et prévoit l'organisation d'un référendum d'autodétermination en 1989 ; le statut est cependant rejeté par l'assemblée territoriale, les indépendantistes contestant la composition du corps électoral appelé à se prononcer lors du référendum et le RPCR étant opposé à une trop grande autonomie ouvrant la voie à une possible indépendance. En novembre 1984, de violents affrontements opposent indépendantistes kanaks et opposants à l'indépendance caldoches (européens). À la suite de la mort d'Eloi Machoro, secrétaire général de l'Union calédonienne lors d'une intervention du GIGN, le président de la République décrète, le 12 janvier 1985, l'état d'urgence, assorti d'un couvre-feu qui va durer jusqu'en juin 1985. Edgard Pisani est alors nommé ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie : en avril 1985, le Gouvernement soumet au Parlement un projet de loi, qui sera promulgué le 23 août 1985, prévoyant l'organisation, au plus tard le 31 décembre 1987, d'un scrutin d'autodétermination sur le plan d'accession à l'indépendance - association, et établissant pour la période intermédiaire, un « régime transitoire » qui organise le territoire en quatre régions, chacune dirigée par un « conseil » élu au suffrage universel, formant le « congrès ». En 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies vote une résolution affirmant « le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance » et l'inscrivant sur la liste des territoires non autonomes. En juillet 1986, le Parlement adopte un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie (« statut Pons I ») qui prévoit des aides au territoire (indemnisation des dommages causés par les actes de violence survenus entre octobre 1984 et avril 1986), une réforme foncière et fixe un délai de 12 mois pour organiser le référendum sur l'accession à l'indépendance ou le maintien au sein de la République.

Le 13 septembre 1987, se tient le référendum d'accession à l'indépendance, que le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) boycotte : 59,1 % des électeurs se rendent aux urnes et **98,3 % des votants optent pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République.** Alors que le FLNKS dépose à l'ONU un projet de Constitution pour la « République de Kanaky », le Gouvernement élabore à Paris un nouveau projet de statut accordant une plus grande autonomie à la Nouvelle-Calédonie : c'est le « statut Pons II »,

adopté par la loi du 22 janvier 1988. La Nouvelle-Calédonie se voit reconnaître une plus large autonomie : le territoire dispose d'une compétence générale en matière politique et normative, l'État ne conservant que des attributs de souveraineté classiques (justice, monnaie, ordre public, défense, relations extérieures, ainsi que le droit du travail, la communication audiovisuelle et l'enseignement supérieur). L'exécutif du territoire passe du haut-commissaire à un conseil exécutif de 10 membres (composé des présidents du congrès et des quatre régions, ainsi que de 5 autres membres élus par le congrès), qui dispose d'un pouvoir réel de décision.

En avril et mai 1988, de nouveaux affrontements opposent indépendantistes et loyalistes. La violence culmine avec l'attaque, le 22 avril 1988, d'un poste de gendarmerie dans l'île d'Ouvéa par les indépendantistes (4 gendarmes sont tués et 27 autres kidnappés). Entre les deux tours des élections présidentielles de 1988, une opération militaire est conduite pour libérer les gendarmes retenus dans une grotte ; deux gendarmes et 19 indépendantistes sont tués. Ces affrontements scellent le sort du statut Pons II.

Le 23 juin 1988, le Premier ministre, Michel Rocard, ouvre à Matignon des négociations sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, finalisées le 26 août par les **accords de Matignon**, prévoyant la création de « provinces » pour rééquilibrer le développement de l'archipel et l'organisation d'un scrutin d'autodétermination en 1998. **Le 6 novembre 1988, le projet de loi référendaire fixant le statut de l'île pour dix ans, au terme desquels sera organisé un scrutin d'autodétermination, est approuvé, par un référendum national convoqué sur la base de l'article 11 de la Constitution, par 80 % des votants** (mais sur fond de forte abstention, qui atteint le record de 63 % du corps électoral). En 1989, Jean-Marie Tjibaou est assassiné par un militant extrémiste du FLNKS n'ayant pas accepté les accords.

Dix ans plus tard, le 5 mai 1998, le Premier ministre, Lionel Jospin, le secrétaire d'État à l'outre-mer et les présidents du RPCR et du FLNKS signent, au terme de longues négociations, **l'accord de Nouméa**. Ce dernier prévoit le transfert de certaines compétences à la Nouvelle-Calédonie dans de nombreux domaines, à l'exception de ceux de la défense, de la sécurité, de la justice et de la monnaie. L'exécutif est confié au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et à son président, qui représente la Nouvelle-Calédonie. Enfin, il est prévu l'organisation d'un référendum d'autodétermination entre 2014 et 2018, suivi, le cas échéant, de deux autres à la demande de la majorité des membres du Congrès, le tout sur la base d'un corps électoral spécifique écartant du droit de vote des habitants récemment installés sur le territoire. **L'engagement ainsi pris est alors inscrit dans le marbre de la Constitution par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998**, qui prévoit à son article 76 de soumettre l'accord de Nouméa à référendum local avant le 31 décembre 1998, sur la base d'un corps électoral restreint, consacrant ce faisant une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, et à son article 77 l'organisation, à préciser dans une loi organique à venir, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. Le référendum local prévu à l'article 76 est organisé le 8 novembre 1998 ; il acte

la validation de l'accord de Nouméa, le FLNKS ayant renoncé au boycott et s'étant finalement rangé à une « indépendance négociée ». La loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution est promulguée le 19 mars 1999. À la suite de la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 du Conseil constitutionnel sur ce texte, qui remettait en cause l'idée d'une cristallisation du corps électoral, le Constituant a, ainsi qu'on l'a indiqué précédemment (*cf. supra*), précisé, à l'occasion de la loi constitutionnelle du 23 février 2007, le tableau de référence à prendre en compte pour établir le corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Saisie de la question de la compatibilité de ce corps électoral restreint avec l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la Convention EDH affirmant la nécessité « *d'organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* », la Cour de Strasbourg n'en a admis le principe, par un [arrêt du 11 janvier 2005, Pyc. France, n° 66289/01](#), qu'en raison du processus transitoire enclenché par la conclusion de l'accord de Nouméa.

Ces trois référendums se sont tenus le 4 novembre 2018 (56,67 % des électeurs ont voté « non » à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, avec un taux de participation de 81,01 %), le 4 octobre 2020 (53,26 % des électeurs ont voté « non », avec un taux de participation de 85,69 %) et le 12 décembre 2021 : boycotté par les indépendantistes, qui avaient appelé à son report en raison de la crise sanitaire et de la période de deuil coutumier kanak, ce dernier référendum a abouti à un rejet de l'indépendance par 96,49 % des votants mais une participation de seulement 43,90 % des inscrits ; il **marque l'accomplissement de la dernière des étapes prévues par le processus lancé par l'accord de Nouméa.**

En septembre 2023, alors qu'un premier indépendantiste faisait son entrée au Sénat, **de nouvelles discussions ont été engagées** avec les indépendantistes¹³²⁸ et les opposants à l'indépendance sur l'avenir du territoire, sur la base d'un audit de la décolonisation et du bilan de l'accord de Nouméa (publiés en juin 2023). Des élections provinciales devant se tenir toutefois entre le 12 avril et le 12 mai 2024 en application de la loi organique du 15 mars 1999, le Gouvernement a présenté, fin janvier 2024, en Conseil des ministres, un projet de loi constitutionnelle réintégrant dans le corps électoral des élections au congrès et aux assemblées de province, **en l'absence d'accord entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa**, avant le 1^{er} juillet 2024, les personnes nées sur le territoire ou qui y sont domiciliées depuis dix ans¹³²⁹, ainsi qu'un projet de loi organique reportant à la fin de l'année 2024 les élections provinciales¹³³⁰. Tout en soulignant **l'importance** « de continuer de privilégier la recherche du consensus entre les parties prenantes comme mode principal de définition de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie », le Conseil d'État a précisé, dans son [avis n° 407958 du 25 janvier 2024](#) sur le projet de

1328. Les figures du mouvement indépendantiste occupent plusieurs des principaux postes de décision du territoire (présidence du Gouvernement, présidence du Congrès, présidence de la province Nord).

1329. Soit près de 25 000 nouveaux électeurs (dont 12 000 de natifs).

1330. La loi organique reportant au plus tard au 15 décembre 2024 les élections provinciales prévues en mai a été promulguée le 15 avril 2024.

loi constitutionnelle, les caractéristiques à remplir par cet accord pour empêcher l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle (accord s'inscrivant dans le cadre des discussions prévues par l'accord de Nouméa, portant sur l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et intégrant l'État dans les signataires) et proposé en outre que le constat de son existence soit confié à une autorité constitutionnelle indépendante, à savoir le Conseil constitutionnel. Le texte, adopté en première lecture par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale le 3 avril, a toutefois prévu de confier cette responsabilité aux présidents des deux assemblées du Parlement et étendu le calendrier laissé à la négociation, en prévoyant que, pour rendre caduque l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, l'accord devait avoir été conclu au plus tard dix jours avant la date des élections pour le premier renouvellement général du congrès et des assemblées de province postérieur à la publication de la loi constitutionnelle.

En l'état, le texte n'a pas pu être adopté par l'Assemblée nationale avant sa dissolution le 10 juin 2024, alors que la Nouvelle-Calédonie était entrée, depuis le 13 mai 2024, dans de nouvelles phases de violence.

■ ***La Polynésie française, des revendications indépendantistes anciennes et une très large autonomie***

Ancienne colonie française¹³³¹, l'ensemble des 118 îles réparties sur cinq archipels que forme la Polynésie française, devient un territoire d'outre-mer en 1946. Sous la IV^e République, le mouvement anticolonialiste se structure : en 1947, Poovanaa Oopa¹³³² fonde le Rassemblement des populations tahitiennes (RDPT), parti indépendantiste proche du parti communiste, qui domine la vie politique dans les années 1950, face à la formation de l'Union tahitienne, parti attaché au maintien de la souveraineté française. En 1957, la loi-cadre Defferre accorde à la Polynésie française une certaine autonomie : Poovanaa Oopa devient le premier vice-président et chef d'un gouvernement d'élus locaux, le gouverneur demeurant le président. L'arrestation de Poovanaa Oopa, le 11 octobre 1958, suivie de sa condamnation à 8 ans de prison et à 15 ans d'exil, et l'interdiction du RDPT en 1959 puis sa dissolution en 1963 constituent une césure.

Par la suite, deux questions essentielles marquent les années 1960-1970 : la question du statut du territoire et celle des essais nucléaires commencés en 1966¹³³³, autour desquelles se structure le champ politique entre autonomistes (du Pupu Here Aia créé en 1965, qui succède au RDPT et pour lequel Poovanna Oopa va siéger, à son retour d'exil, en tant que sénateur) et gaullistes partisans d'un renforcement de la présence française (de l'Union tahitienne, derrière Rudy Brambridge puis Gaston Flosse). Sous l'influence de Gaston Flosse et pour tenir compte de la montée des

1331. Placée sous protectorat français en 1843, la Polynésie devient une possession française en 1880, sous le nom d'Établissements français d'Océanie (EFO), quand le roi Pōmare V accepte de céder son Royaume de Tahiti à la France. Des îles encore indépendantes sont intégrées aux EFO de 1887 à 1901, notamment : les Tuamotou, Rapa et les îles Gambier en 1882, puis les îles Sous-le-Vent en 1898. C'est la loi Defferre de 1957 qui leur donne le nom de « Polynésie française ».

1332. Il est élu député en 1949.

1333. 46 essais nucléaires atmosphériques seront menés entre 1966 et 1974, suivis d'une vaste campagne d'essais souterrains à partir de 1975.

revendications, l'idée d'une autonomie s'impose pour tenir compte de la spécificité culturelle polynésienne. **Une autonomie de gestion administrative et financière est accordée à la Polynésie française en 1977, puis confortée sur le plan institutionnel en 1984.**

S'ensuit une **reconfiguration du champ politique entre autonomistes et indépendantistes** : du côté des autonomistes, le Tahoeraa Huiraatira de Gaston Flosse (à la tête de la Polynésie de 1984 à 1987, puis de 1991 à 2004) et du côté des indépendantistes, le Tāvini huira'atira de Oscar Temaru (qui avait créé en 1977 le Front de libération de la Polynésie). Paradoxalement, la menace indépendantiste sera régulièrement brandie par les autonomistes pour exiger plus de compétences. Ainsi, en 1996 lorsque le président Chirac décide de reprendre les essais nucléaires, Gaston Flosse obtient un nouveau statut d'autonomie et un système de gouvernement calqué sur le modèle de la V^e République.

Encadré n° 15

La Polynésie française, la collectivité d'outre-mer dotée de la plus grande autonomie (parmi les collectivités de l'article 74 de la Constitution)

Avec la réforme constitutionnelle de 2003, la Polynésie française devient une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution. La loi organique n° 2004-192 du **27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française**, qui la désigne comme un « pays d'outre-mer »¹³³⁴, lui **attribue la compétence de droit commun**, tandis que l'État, représenté par un Haut-commissaire, conserve une compétence d'attribution centrée sur ses missions régaliennes (article 73-3 Constitution).

Avec ce statut, **la Polynésie devient une collectivité d'outre-mer disposant d'une très grande autonomie**. Elle exerce notamment sa compétence générale par un **pouvoir normatif propre** (à travers les lois du pays, qui ont un caractère réglementaire – *cf. supra*), peut **adopter des mesures préférentielles** en faveur de la population en matière d'emploi ou de protection du patrimoine foncier et **participe, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve** (la Polynésie est notamment habilitée à intervenir dans le domaine du droit pénal, de la procédure pénale, de l'état et de la capacité des personnes, de la communication audiovisuelle, de l'entrée et du séjour des étrangers).

En outre, **la Polynésie française exerce une compétence internationale qui ne porte atteinte « ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État »** ([décision DC n° 2004-490 du 12 février 2004](#)) : elle peut ainsi disposer de représentations non diplomatiques auprès de tout État, de tout organisme international dont est membre la République française ; dans ses domaines de compétence, la Polynésie française peut négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec

1334. Dénomination sans effet de droit selon le Conseil constitutionnel (décision DC n° 2004-490 12 février 2004).

tout État, territoire ou organisme international ; enfin, dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États et territoires.

Par ailleurs, son organisation institutionnelle est modelée sur celle de l'État : l'assemblée territoriale est composée de 57 membres élus au suffrage universel direct, et le pouvoir exécutif est partagé entre le président et le Gouvernement qu'il dirige. Le président est élu par l'assemblée parmi ses membres. Le Gouvernement est responsable devant l'assemblée et peut faire l'objet d'une motion de censure (la contestation de ses actes administratifs relève de la compétence du Conseil d'État). Le Président de la République peut dissoudre l'assemblée territoriale « *lorsque le fonctionnement des institutions de la Polynésie française se révèle impossible* » (il s'agit en revanche d'un acte de gouvernement).

En octobre 2004, l'arrivée au pouvoir d'une coalition d'indépendantistes menée par Oscar Temaru est interrompue par le vote d'une motion de censure qui déclenche une crise politique et institutionnelle inédite. Les indépendantistes, dénonçant un « coup d'État légal », jugent la motion irrégulière et refusent d'en tirer les conséquences ; Oscar Temaru continue ainsi de revendiquer la présidence alors que Gaston Flosse est nommé à cette fonction par l'assemblée territoriale. À l'initiative des indépendantistes, la population manifeste en masse pour réclamer une dissolution de l'assemblée territoriale qui sera refusée par les autorités nationales. La situation est débloquée par la [décision de Section, 10 décembre 2004, n° 273330, A](#) par laquelle le Conseil d'État valide la motion de censure, mais annule en raison de certaines irrégularités une partie des élections territoriales, permettant l'organisation d'élections partielles. S'ensuit alors une période d'incertitude politique, opposant indépendantistes et autonomistes (11 gouvernements se succèdent entre 2004 et 2011). La vie politique polynésienne se stabilise au tournant des années 2010.

En mars 2017, est signé un « **Accord de l'Élysée pour le développement de la Polynésie française** », dont l'objectif est double : d'abord politique, il vise à « *mettre la Polynésie pleinement dans la République [et] garantit à la Polynésie française un traitement digne, équitable, respectueux par la République* »¹³³⁵, ensuite économique, il vise à « *développer [d]es investissements publics structurants* ». Dans la continuité de cet accord, la **loi organique du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française** procède à un approfondissement de l'autonomie de l'archipel. Elle autorise en effet la Polynésie française à créer des sociétés publiques locales, à participer à des syndicats mixtes ouverts et à créer des autorités administratives indépendantes dans tous les domaines relevant de sa compétence. Elle élargit le périmètre des organisations internationales auxquelles la Polynésie française peut adhérer. Elle corrige les points du statut qui posaient des difficultés concrètes dans le fonctionnement des institutions locales (délégation de signature, types de conventions soumises à l'Assemblée, etc.). Enfin et ce n'est

1335. [Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur l'Accord pour le développement de la Polynésie française, à Paris le 17 mars 2017.](#)

pas le moindre des points, elle confirme la reconnaissance, par l'État, de la contribution de la Polynésie française au développement de la capacité de dissuasion nucléaire et rappelle que ses conséquences sanitaires doivent être indemnisées et la reconversion de l'économie polynésienne accompagnée à la suite de la cessation des essais nucléaires.

En 2023, après plusieurs décennies de pouvoir autonomiste, les indépendantistes du Tavini Huiraatira remportent les élections territoriales et Moetai Brotherson, ancien président de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, prend la tête de l'exécutif local. S'affirme alors l'idée d'un **processus d'indépendance démocratique¹³³⁶, gradué et négocié, ne devant pas conduire à très court terme à un référendum d'autodétermination, mais dans un horizon de moyen / long terme**. Dans l'immédiat, les autorités polynésiennes souhaiteraient pouvoir élargir ou approfondir leurs compétences dans certains domaines, comme la santé (afin de pouvoir autoriser par exemple des médicaments adaptés aux problématiques sanitaires locales) ou l'enseignement supérieur (afin notamment de pouvoir créer des filières adaptées aux réalités économiques locales¹³³⁷). Leur objectif assumé est de construire une relation de partenariat avec l'État.

Au-delà de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie, qui soulèvent au regard des enjeux de souveraineté des questions très spécifiques et complexes, se manifeste ailleurs une demande de plus grande autonomie au sein de la République.

b) La recherche d'une plus grande autonomie dans certains territoires

Que ce soit dans les outre-mer, en Corse ou dans l'Hexagone, s'exprime de longue date, mais de façon peut-être plus nette encore depuis quelques années, une demande de prise en compte des spécificités locales, doublée de la recherche d'une plus grande autonomie.

■ Dans les outre-mer, l'appel à « refonder la relation entre ces territoires et la République »

Sans revenir sur la diversité des statuts reconnus par le législateur aux collectivités des articles 73 et 74 de la Constitution (voir point 1.2.3 *supra*), sont apparues dans la période récente des revendications émanant, et c'est assez notable, y compris des collectivités de l'article 73 de la Constitution régies par le principe d'identité législative.

À titre d'illustration, le Congrès des élus de Guyane (réunissant les conseillers territoriaux, les maires et les parlementaires) s'est prononcé, le 14 janvier 2020, en faveur d'un statut *sui generis* de la Guyane – un projet confirmé le 26 mars 2022 par le lancement d'un processus « *pour une évolution institutionnelle menant vers une autonomie du territoire* ».

1336. « Ce n'est pas le Tavini qui imposera l'indépendance, ce sont les Polynésiens qui choisiront d'y aller ou pas. » (voir <https://www.tntv.pf/tntvnews/polynesie/politique/moetai-brotherson-ce-nest-pas-le-tavini-qui-imposera-lindependance-ce-sont-les-polynesiens-qui-choisiront-dy-allier/>).

1337. Ainsi, par exemple, faute d'une filière éducative permettant de suivre un cursus de formation dans le domaine aquacole, les Polynésiens qui, compte tenu de la richesse du potentiel aquacole polynésien, souhaitent développer une compétence dans ce domaine doivent se rendre dans l'Hexagone.

Le 16 mai 2022, les présidents du conseil départemental et du conseil régional de la Guadeloupe, Guy Losbar et Ary Chalus, de l'Assemblée de Guyane, Gabriel Serville, du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique, Serge Letchimy, du conseil départemental de Mayotte, Ben Issa Ousseni, du conseil régional de La Réunion, Huguette Bello, et du conseil territorial de Saint-Martin, Louis Mussington, ont lancé, depuis Fort-de-France, un **appel solennel à l'État** (désormais connu sous le nom d'« appel de Fort-de-France ») **visant** : « **1° [à] refonder la relation entre [leurs] territoires et la République par la définition d'un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune de [leurs] régions ; 2° [à] conjuguer la pleine égalité des droits avec la reconnaissance de [leurs] spécificités, notamment par une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près des territoires ; 3° [à] instaurer une nouvelle politique économique fondée sur [leurs] atouts, notamment géostratégiques et écologiques.** ».

Cet appel, auquel le président de la République a répondu, a donné lieu depuis à des discussions bilatérales entre les élus des collectivités concernées et le ministre de l'intérieur et des outre-mer, qui « *pourraient aboutir, au plus, à une révision de la Constitution, notamment de ses articles 73 et 74, au moins, à des ajustements législatifs permettant de libérer les compétences de certaines collectivités* »¹³³⁸, sous réserve, ainsi que l'ont indiqué les autorités nationales, de l'existence d'un consensus local sur les réformes envisagées. En Guyane, le Congrès des élus a adopté en mai 2023 un document d'orientation prévoyant la création d'un titre dédié à la Guyane dans la Constitution afin d'affirmer son autonomie et en avril 2024 une résolution relative à la représentation des « *peuples autochtones* » dans le cadre de cette évolution statutaire¹³³⁹.

■ **En Corse, la revendication d'un statut d'autonomie**

La Corse connaît depuis longtemps une aspiration autonomiste voire indépendantiste, portée au cours des dernières décennies par des mouvements politiques appelant à une plus grande reconnaissance des spécificités et de l'identité corse, certains recourant à la violence voire à des formes de guérilla pour servir leurs revendications, allant même jusqu'à l'assassinat, le 6 février 1998, du représentant de l'État sur l'île, le préfet Claude Erignac.

Depuis le début des années 1980, l'histoire institutionnelle de la Corse a consisté à lui reconnaître **un statut particulier et des compétences renforcées**¹³⁴⁰, **dans le cadre de la décentralisation.**

1338. F. Mélin-Soucramanien, « Entre décentralisation, autonomie et indépendance », *op. cit.*

1339. Congrès des élus de Guyane, [Résolution relative à la représentation des peuples autochtones de Guyane](#), 13 avril 2024.

1340. L. Cohen, Y. Colmou, H. Le Neveu-Dejault, *Un compromis pour la Corse : Une Corse autonome dans la République française*, Fondation Jean-Jaurès, 11 décembre 2023 : « *La Corse est ainsi une collectivité dotée d'une organisation spécifique, avec un régime parlementaire où l'exécutif est différencié de l'Assemblée, avec un mode de scrutin différent de celui des autres régions, une possibilité d'extension de compétences que n'ont pas les autres régions, des ressources fiscales dérogatoires, un droit à la consultation sur les projets de lois et de décrets, un pouvoir de proposition d'adaptation des lois et des règlements. C'est aussi un territoire où la langue corse est enseignée dans l'Éducation nationale par un corps de professeurs recrutés via des concours nationaux allant jusqu'à l'agrégation.* ».

En 1982, la loi « Defferre » lui octroie un statut particulier qui donne à l'île une organisation différente de celle du droit commun en confiant à l'Assemblée de Corse, élue à la proportionnelle, les fonctions d'organe délibérant. Par sa [décision DC n° 82-138 du 25 février 1982](#), le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de créer des catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'une unité et a considéré que les dispositions prises à son endroit, justifiées par une situation différente des autres régions de la métropole, ne remettaient pas en cause l'indivisibilité de la République. En outre, la [loi du 30 juillet 1982](#) reconnaît à la Corse des compétences étendues dans certains domaines (éducation et formation, communication, culture, environnement, aménagement du territoire et urbanisme, agriculture, logement, transports, emploi et énergie).

En 1991, la [loi « Joxe » du 13 mai 1991](#) crée une **Collectivité territoriale de Corse (CTC) en lieu et place de la région**, dotée d'une organisation particulière et de compétences élargies. La collectivité est dirigée par un organe collégial – le conseil exécutif – présidé par un élu issu de l'Assemblée de Corse, elle-même élue désormais au suffrage universel direct (ailleurs en métropole, le président du conseil régional est à la fois exécutif et chef de l'assemblée délibérante). Elle se voit en outre transférer des compétences nouvelles en matière d'éducation, d'audiovisuel, d'action culturelle et d'environnement, gère désormais directement les offices (c'est-à-dire les établissements publics à caractères industriel et commercial nationaux) et l'Assemblée de Corse est chargée d'élaborer, en concertation avec l'État, un plan d'aménagement qui a valeur exécutoire. Par sa [décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991](#), le Conseil constitutionnel valide l'organisation institutionnelle ainsi proposée comme ne contrevenant pas au principe constitutionnel d'égalité dès lors qu'elle est fondée sur des conditions initiales différentes ; en revanche, il juge contraire à la Constitution la notion de « peuple corse », ainsi que cela a été rappelé (*cf. supra* 1.2.1).

La loi [n° 2002-92](#) du 22 janvier 2002, qui approfondit encore le transfert de compétences à la CTC (l'Assemblée de Corse pouvant notamment adopter le Plan d'aménagement et de développement durable Corse, le fameux « PADDUC », sans intervention de l'État) et la dote d'un pouvoir réglementaire dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi¹³⁴¹. La [loi du 5 décembre 2011](#) relative au PADDUC renforce sa portée juridique à l'égard des documents d'urbanisme et des autorisations individuelles, sans pour autant exercer de pouvoir de tutelle. Enfin, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) précise **l'architecture actuelle de la Corse** : douze ans après le référendum local du 6 juillet 2003 qui en avait pourtant rejeté le principe¹³⁴², elle prévoit, sur la base d'une proposition de l'Assemblée de Corse adoptée en décembre 2014, la **création, au 1^{er} janvier 2018, d'une « collectivité de Corse », en lieu et place de la collectivité territoriale et des deux départements.**

1341. « Dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues », la loi peut habiliter la CTC « à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté ou d'un droit fondamental ».

1342. Référendum du 6 juillet 2003 : 60,5 % de votants, 49 % de « oui » et 51 % de « non ».

Devenus en 2015 la première force politique de l'île¹³⁴³, les partis autonomistes poursuivent depuis leurs revendications dans le sens, non plus d'un approfondissement du statut particulier de la collectivité de Corse dans le cadre de la République décentralisée, mais bien d'un véritable statut d'autonomie de la Corse, à l'instar de celui acquis, par exemple, par la Polynésie française.

L'Assemblée de Corse a formulé une demande solennelle en ce sens, le 5 juillet 2023, sur la base d'un rapport intitulé *Autonomia* du président du Conseil exécutif, Gilles Simeoni¹³⁴⁴. Il est ainsi réclamé, à ce titre, **l'insertion d'un titre dédié à la Corse dans la Constitution qui consacrerait son autonomie et lui confèrerait certains attributs de souveraineté** : un pouvoir normatif, un pouvoir fiscal et la capacité à nouer des relations extérieures. L'objectif poursuivi sur le volet normatif serait de permettre la coexistence de trois catégories de règles : la règle nationale de droit commun (dans les domaines régaliens, mais aussi dans des champs comme la santé) ; des normes de valeur législative édictées par la collectivité de Corse (dans un certain nombre de compétences identifiées par la loi organique où la norme nationale ne permet pas de répondre aux difficultés qui se posent – exemple du foncier)¹³⁴⁵ ; des normes de valeur réglementaire permettant à la collectivité de Corse d'adapter directement des normes nationales¹³⁴⁶ (dans des champs comme l'urbanisme par exemple)¹³⁴⁷. Les transferts de compétences s'opèreraient de façon progressive et donneraient lieu à une évaluation de l'effectivité de leur exercice.

Pour défendre ce projet, les autorités corses mettent en avant **l'insularité du territoire**, qui « *génère des contraintes permanentes objectives et des traits structurels spécifiques [...] appell[an]t à l'émergence de normes spécifiques* »¹³⁴⁸ et sa **proximité avec les autres grandes îles ou grands archipels de l'Union européenne, notamment en Méditerranée, qui sont autonomes** (Baléares, Sardaigne, Sicile, Açores¹³⁴⁹)

1343. Gilles Simeoni, maire de Bastia est élu à la tête du Conseil exécutif en 2015 – fonction qu'il occupe toujours depuis ; il est le chef de file du parti autonomiste « Femu a Corsica » (FaC ou « Faisons la Corse »). C'est également cette formation politique qui préside depuis 2021 l'Assemblée de Corse en la personne de Marie-Antoinette Maupertuis, laquelle a succédé à Jean-Louis Talamoni, chef de file du parti nationaliste « Corsa Libra » (« Corse libre ») et président de 2015 à 2021.

1344. Lui-même nourri des rapports qui l'ont précédé : W. Mastor, *Pour un statut constitutionnel de la Corse, Rapport remis à G. Simeoni, Président de l'Assemblée de Corse*, 11 octobre 2021 ; Marie-Antoinette Maupertuis, Présidente de l'Assemblée de Corse, *Autonomia è benistà*, juillet 2022 ; Commission des Compétences Législatives et Règlementaires et pour l'Évolution Statutaire de la Corse, *Vers un statut d'autonomie pour la Corse*, mai 2023.

1345. Ces normes seraient entourées de plusieurs garde-fous : un avis préalable du Conseil d'État ; un contrôle *a posteriori* du Conseil constitutionnel afin de s'assurer que les normes ne contreviennent pas aux principes constitutionnels.

1346. Les autorités corses font effectivement le constat de l'inefficacité du pouvoir d'adaptation conféré à la collectivité de Corse par l'article 73 de la Constitution : « *Le pouvoir de demande d'adaptation législative et réglementaire conféré à la Collectivité de Corse par l'article L. 4422-16 du CGCT a fait la preuve de son inefficacité totale. Dès 2013, le Rapport Chaubon relevait que de 1982 à 2010, uniquement deux sur quarante propositions d'adaptation avaient été directement suivi d'effets [(30 non donné lieu à aucune réponse du gouvernement et 10 ont essuyé un refus)]. Y compris après ce rapport, plusieurs dizaines d'adaptation législatives et réglementaires ont été portées par l'Assemblée de Corse [...] Une seule a été suivi d'effets.* » (cf. G. Simeoni, Rapport « Autonomia », n° 2023/E4/172, p. 6-7)

1347. Ces normes seraient, là encore, soumises à contrôle juridictionnel du Conseil d'État afin de s'assurer de la proportionnalité de l'adaptation envisagée au regard du caractère insulaire de la Corse.

1348. Citations tirées du rapport de Gilles Simeoni *Autonomia* précité.

1349. Alors même que le Portugal est un État unitaire.

et où l'autonomie est évoquée de façon apaisée, sans nourrir de revendication à l'indépendance. Ce critère de l'insularité viendrait au demeurant tempérer, selon elles, les risques de « contagion » possibles à d'autres territoires mis en avant par certains pour s'opposer au projet.

Lors du discours qu'il a prononcé le 28 septembre 2023 devant l'Assemblée de Corse, le **président de la République s'est dit ouvert à la possibilité de reconnaître la « singularité » de la Corse au niveau constitutionnel** afin de « *rendre plus simple et plus effectif le droit d'adaptation et le droit d'habilitation [et] à ce que soit étudiée la possibilité pour [elle] de définir des normes sur des matières ou des compétences transférées, c]ette capacité normative [devant] s'exercer sous le contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel* »¹³⁵⁰. Des discussions ont alors été engagées entre le ministre de l'intérieur et des outre-mer et les élus corses. Fin mars 2024, l'Assemblée de Corse a approuvé le projet de réforme constitutionnelle acté lors ces échanges¹³⁵¹. Y voyant un risque de « *démantèlement de la Nation française* », plusieurs voix se sont élevées dans le sens de l'organisation d'un référendum constituant sur le sujet¹³⁵². Il est vrai que la démarche engagée avec les autorités corses a pu renforcer certaines aspirations régionalistes et le souhait d'une meilleure prise en compte de certaines spécificités locales dans l'Hexagone.

2.3.2.3. *L'affirmation de corpus d'idées concurrentes, voire hostiles aux lois de la République*

Depuis quelques années s'affirment des aspirations politiques, philosophiques ou religieuses, pour certaines séparatistes, qui viennent concurrencer les lois de la Républiques.

D'abord, se développent des mouvements de désobéissance civile ou de contestation de la loi républicaine au nom de valeurs affirmées comme supérieures (exemple des « zadistes », nouvelles formes d'extrémisme politique incluant parfois le refus du fait majoritaire).

Ensuite, la France est en butte, comme d'autres démocraties, à des **phénomènes de repli communautaire, de prosélytisme et d'affirmations identitaires ou fondamentalistes**, concurrents, voire parfois hostiles aux lois de la République, ainsi qu'aux principes et valeurs qui les inspirent. Révélateurs d'une forme de contestation de la légitimité même de la loi républicaine, et donc de la souveraineté nationale, ces phénomènes tendent à affirmer le **primat de préceptes philosophiques ou religieux sur le droit institutionnel**.

L'étude annuelle 2018 sur la citoyenneté avait consacré une analyse approfondie à ces phénomènes¹³⁵³, qui se manifestent bien souvent par la **remise en cause des**

1350. [Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur l'inscription dans la Constitution de la Corse et sa future autonomie](#), à Ajaccio le 28 septembre 2023.

1351. Assemblée de Corse, [Ordre du jour de la séance du 27 mars 2024](#) ; Gilles Simeoni, [Rapport sur le projet d'écritures constitutionnelles dans le cadre de la révision de la Constitution consacrée à la Corse](#).

1352. Tribune collective, « [Un tel démantèlement de la nation française devrait être soumis à référendum](#) », *Le Figaro*, 19 mars 2024.

1353. Conseil d'État, *Étude annuelle 2018*, op. cit., p. 33-34.

règles de la laïcité. Ils nourrissent des tensions fréquentes dans les espaces publics, les services publics – notamment à l'école, dans les entreprises et même, comme l'a montré la jurisprudence récemment, sur les terrains de sport. Au-delà des troubles qu'ils peuvent causer, ces phénomènes fragilisent la cohésion de la Nation.

La montée en puissance d'un islam radical soulève à cet égard des questions spécifiques, qui n'avaient évidemment pas été abordées dans la loi de 1905. Ces phénomènes de radicalisation sont d'autant plus préoccupants qu'ils s'accompagnent parfois d'une adhésion aux idées et actions de groupements à caractère terroriste, comme l'ont malheureusement illustré les tragiques assassinats de Samuel Paty, le 16 octobre 2020, et de Dominique Bernard, le 13 octobre 2023.

Dans un autre ordre d'idées, la **multiplication des courants conspirationnistes**, qui ont connu un certain essor durant le mouvement des gilets jaunes ou la crise sanitaire (autour des thèses antivax) et fleurissent sur les réseaux sociaux, constitue une autre forme d'hostilité au cadre républicain. Le phénomène doit être considéré avec d'autant plus d'attention qu'un Français sur cinq serait perméable à ces théories, d'après *Conspiracy Watch*¹³⁵⁴.

2.3.3. Un effritement du corps social

Le principe de la souveraineté, depuis Bodin, Locke ou Rousseau, suppose l'existence d'un souverain c'est-à-dire, dans les pays démocratiques, d'une nation ou d'un peuple souverain, d'un collectif ayant consenti à se lier à une autorité suprême pour protéger ses droits naturels. Or, la particularité de la période contemporaine est que le collectif se fragmente, sous l'effet du développement de l'individualisme et de l'archipélisation de la société, de l'érosion de certains facteurs contribuant à souder le collectif, d'un affaiblissement des corps intermédiaires, et d'une polarisation des relations sociales sous l'effet des réseaux sociaux (voir sur ce dernier point *supra* au 2.1.2.4). Autant de facteurs qui viennent affaiblir de l'intérieur la souveraineté nationale.

2.3.3.1. L'affirmation d'un processus d'individualisation et l'archipélisation de la société

Si les individus ont toujours eu le souci de leurs intérêts propres, **le processus d'individualisation a connu une accentuation notable depuis les années 1970** et touché de plein fouet l'ensemble des institutions, de la famille à l'État, en passant par l'école. Il a **« transformé [...] le rapport des citoyens à la chose publique, à la politique et à l'autorité en général. »**¹³⁵⁵ Les Français attendent notamment des services publics des prestations comparables à ce qu'offre le secteur privé. **« Plus largement encore, [l'individualisation] a modifié l'idée du légitime et de l'illégitime dans tout l'espace social. [Ainsi], l'intérêt général ne se décrète [plus], il est à construire. Il ne surplombe pas les intérêts particuliers, il les intègre. »**

1354. R. Reichstadt, [Enquête complotisme 2019, Les grands enseignements](#), Fondation Jean-Jaurès, 2019.

1355. M. Gauchet, *L'État territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, 2010.

Parallèlement, ce processus a conduit à une forme d' « archipélisation » de la société. « Cette image [de l'archipel, c'est-à-dire d'un ensemble d'îles relativement proches partageant une origine géologique commune,] permet de bien rendre compte des processus en cours et au sein de la société française. Celle-ci se compose désormais, en effet, de différents groupes ayant leur propre mode de vie, des mœurs bien à eux et parfois une vision du monde singulière. À l'image des îles d'un archipel, ces populations vivent à l'écart les unes des autres, [tout en partageant] un certain nombre de références communes, ce qui ne serait plus le cas dans une société communautarisée. » S'il est vrai que la société française n'a jamais été homogène d'un point de vue culturel ou sociologique, « il existait [néanmoins] un référentiel culturel commun [...] assurant [...] un puissant effet d'agrégation par-delà les différences de classe ou régionales. [Or], ce système intégratif s'est délité puis disloqué au cours des dernières décennies, favorisant le processus d'archipélisation »¹³⁵⁶. Le phénomène est d'ailleurs amplifié par **la disparité des modes de vie et des réalités sociales à l'échelle du pays**, que deux facteurs peuvent expliquer : d'une part, **le creusement des écarts de richesses et de revenus**¹³⁵⁷, d'autre part, les **phénomènes de métropolisation et de péri-urbanisation**.

Au-delà de ces facteurs endogènes, propres au cheminement des individus, certaines évolutions institutionnelles ont pu également avoir un effet sur leur adhésion au contrat social.

2.3.3.2. L'érosion de certains facteurs qui contribuaient à l'adhésion au contrat social

- Ainsi que l'a montré l'étude annuelle sur la citoyenneté en 2018, plusieurs évolutions institutionnelles ayant conduit à l'érosion de certains devoirs des citoyens ont pu contribuer à atténuer leur adhésion au projet collectif.
- **La suspension du service national en 1997 en donne une première illustration.** Il est incontestable en effet qu'en ayant « mis fin à un rite de passage qui avait marqué des générations de Français depuis l'instauration du service militaire égal et obligatoire en 1905 »¹³⁵⁸, cette réforme a **distendu le lien existant entre les Français et leur armée**¹³⁵⁹. Même si les Français lui restent très attachés – 73 % d'entre eux disent avoir confiance en elle¹³⁶⁰, il n'en demeure pas moins qu'ils n'ont plus qu' « une connaissance très partielle [de son] fonctionnement et [de ses] missions ». En outre, contrairement au constat fait en 2018 dans

1356. J. Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, 2019, éd. Seuil.

1357. B. Garbinti, J. Goupille-Lebret, « Inégalités de revenu et de richesse en France : évolutions et liens sur longue période », *Economie et Statistique*, n° 510-511-512, 2019.

1358. A. Freschi, T. Gassiloud, *Rapport de la mission d'information sur la résilience nationale*, n° 5119, Assemblée nationale, 23 février 2022. La citation suivante est tirée du même rapport.

1359. Ministère des armées, *Face au retour de la guerre en Europe, l'importance des forces morales*, 28 juin 2023 : « Aujourd'hui, les gens qui ont 45 ans n'ont pas connu le service militaire. Forcément, le lien avec les armées a tendance à s'émousser. [...] À Nantes, il n'y a par exemple plus de caserne. Toute une frange de la population ne verra pas d'armées de toute sa vie. C'est pourquoi il est nécessaire de rappeler ce qu'elles sont ».

1360. CEVIPOF, *Baromètre de la confiance publique 2024*, p. 34.

l'étude annuelle sur la citoyenneté, l'armée est aujourd'hui confrontée à des **difficultés de recrutement grandissantes**. Pour répondre à ce constat et dans le contexte d'une tension géostratégique très forte, le ministère des armées a fait de l'accroissement des « forces morales », c'est-à-dire d'un renforcement du lien entre la société et les armées, une **priorité de la loi de programmation militaire 2024-2030**. Plusieurs mesures ont été prévues à cette fin : le renforcement de la réserve opérationnelle, avec « *l'objectif [d']atteindre le ratio d'un réserviste opérationnel pour deux militaires à l'horizon 2035* » ; l'amélioration des conditions de vie des militaires et de leurs proches (750 millions budgétés, soit le double de la période 2018-2020, pour construire des logements neufs, accompagner les mobilités des militaires, compenser les absences, ...) ; l'amélioration de la chaîne de soutien, et notamment du service de santé des armées (rénovation du modèle hospitalier)¹³⁶¹.

L'érosion progressive de l'obligation de contribuer aux charges publiques et l'affaiblissement de la perception de cette obligation participent du même mouvement.

Alors qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* », deux évolutions ont pu réduire la portée collective de l'assujettissement aux charges collectives. D'une part, la diminution de la part des contribuables assujettis aux impôts directs nationaux et locaux depuis une quarantaine d'années. Ainsi, alors que 60 à 65 % des foyers fiscaux étaient assujettis à l'impôt sur le revenu entre 1975 et 1985, ce taux a fortement décru par la suite, tombant à moins de 50 % en 1997 et s'établissant à 44,7 % en 2022 : sur 40,7 millions de foyers fiscaux, seuls un peu plus de 18 millions étaient imposables¹³⁶². De plus, la taxe d'habitation, qui était, avec la taxe foncière, l'impôt direct comptant le plus grand nombre d'assujettis (plus de 30 millions d'avis d'imposition émis chaque année) a été supprimée pour les résidences principales depuis le 1^{er} janvier 2023, accentuant de fait l'affaiblissement de la conscience individuelle de participer aux charges de la collectivité publique. D'autre part, la mise en place du prélèvement à la source en 2019 a pu, elle aussi, contribuer à éroder cette perception en supprimant la dimension symbolique associée au fait de verser sa contribution. En parallèle, la crise des gilets jaunes a montré que le relèvement des droits sur la consommation de produits de la vie quotidienne, tels les carburants, pouvait accentuer le sentiment de ponctions masquées et injustes – sentiment du reste renforcé par des comportements d'évasion ou d'éviction fiscale illustratifs d'une prise de distance manifeste avec le projet collectif.

1361. Ministère des armées, « [Accroître les forces morales](#) », *Dossier de presse de la LPM 2024-2030*.

1362. DGFIP, [L'impôt sur les revenus perçus en 2022](#), n° 22, avril 2024.

2.3.3.3. L'affaiblissement des corps intermédiaires

La France entretient une relation ambiguë avec les corps intermédiaires (associations, syndicats, etc.) : tantôt rejetés sous l'influence de l'héritage révolutionnaire, tantôt réhabilités du fait de leur expertise, ces derniers, dont l'histoire a montré qu'ils pouvaient jouer un rôle déterminant dans le fonctionnement de la démocratie sociale mais aussi dans leur contribution à la formation d'une citoyenneté active, sont aujourd'hui affaiblis.

Alors que la Révolution interdit en 1791 les corporations au motif qu'elles feraient écran entre l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général¹³⁶³ et assume un idéal de « désintermédiation », « *cette culture politique de la généralité* »¹³⁶⁴, pour reprendre une formule de Pierre Rosanvallon, se heurte très vite à l'épreuve du réel. « *Durant tout le XIX^e siècle, des ersatz de corps intermédiaires voient ainsi le jour, dans une bienveillante illégalité, guidés par un impératif de « gouvernabilité » et en dépit d'une législation révolutionnaire qui paraît déjà obsolète.* »¹³⁶⁵ La réhabilitation des corps intermédiaires intervient dans la seconde moitié du XIX^e siècle avec la loi Ollivier en 1864, qui abolit le délit de coalition et reconnaît le droit de grève, puis la loi Waldeck-Rousseau en 1884, qui autorise les syndicats. S'ensuit alors l'émergence des syndicats : la CGT est créée en 1895, l'UIMM, première organisation patronale, en 1901, la CFTC en 1919 (d'où procèdera en 1964 la CFDT, créée par les partisans de la déconfectionnalisation), la CGTU en 1921. Parallèlement, « *le pays se dote de relais nouveaux incarnant la société civile organisée : conseils supérieurs, chambres des métiers, bourses du travail, etc. En 1925, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) voit le jour [sous le nom de] Conseil national économique [; s]upprimé par le régime de Vichy, il est rétabli sous la forme d'une Assemblée constitutionnelle en 1946.* » S'il est vrai depuis que l'attention accordée par l'État aux partenaires sociaux, de même que leurs poids respectifs dans la gestion des

1363. Cf. la loi Le Chapelier de 1791 : « *Il n'y a plus de corporation dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation* ».

1364. P. Rosanvallon, « Les corps intermédiaires dans la démocratie », *Cours au collège de France*, Leçon inaugurale prononcée le 28 mars 2002.

1365. B. Leridon, [Corps intermédiaires : accords perdus de la démocratie ?](#), *Note d'enjeux*, Institut Montaigne, avril 2023, p. 16-18. La citation suivante est tirée du même document.

différents organismes de Sécurité sociale¹³⁶⁶ ont pu varier dans le temps, il n'en demeure pas moins que le paritarisme a indéniablement contribué à la promotion des acquis sociaux.

Malgré cela, les corps intermédiaires connaissent depuis les années 1980 un affaiblissement réel. Alors que le taux de syndicalisation s'établissait à 19,5 % en 1975, il a chuté à 9,4 % en 1993, sous l'effet de la tertiarisation de l'économie, et se situe depuis les années 2000 à environ 10 % (10,3 % en 2019 – 7,8 % dans le secteur privé et 18,4 % dans le secteur public¹³⁶⁷), contre 16 % en moyenne à l'échelle de l'OCDE. En outre, les syndicats sont en butte à des « *mouvements de revendication qui se créent et se structurent en marge [d'eux]* »¹³⁶⁸, illustrant le mouvement d'archipélisation déjà évoqué (« mouvements de coordinations » catégoriels (infirmières, cheminots, ...) à la fin des années 1980, mouvements spontanés nés sur les réseaux sociaux : grèves des agents du service commercial des trains (« ASCT »), médecins généralistes (« Médecins pour demain »), enseignants démissionnaires (« stylos rouges »), etc. Enfin, ils font parfois l'objet de critiques sévères de la part de certains décideurs publics qui les rendent responsables des « blocages empêchant la société d'avancer ».

Quoi qu'on pense de leur fonctionnement, il n'en demeure pas moins que cet **affaiblissement des corps intermédiaires est préoccupant**. Il prive en effet le corps social dans son ensemble de relais indispensables, en capacité aussi bien d'éclairer les réalités, de proposer des solutions, de négocier que de s'opposer, de « refroidir les colères » et de rechercher des compromis. Il présente le risque, en fragilisant le

1366. D.-R. Tabuteau, [Discours d'ouverture du colloque « État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail »](#) dans le cadre des entretiens du Conseil d'État en droit social, 5 avril 2024 : « *Dès l'origine, les partenaires sociaux s'opposent [...] à son incorporation au régime général de la Sécurité sociale, considéré comme trop soumis à la tutelle des pouvoirs publics et non géré selon le mode paritaire. [Par la suite,] le poids respectif de chacun a [toutefois] évolué, avec parfois le recul de la place des partenaires sociaux, d'autres fois son renforcement, paradoxale d'ailleurs comme dans le cas des ordonnances Jeanneney de 1967. Le poids de l'État dans la gestion des organismes de Sécurité sociale a en particulier été accentué depuis 1996, avec le vote de lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Cette réforme s'inscrivait dans la continuité des modifications qui avaient été opérées pour son financement et qui avaient renforcé la légitimité de l'État dans ce champ, par exemple par la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990-1991, qualifiée par le Conseil constitutionnel d'imposition de toute nature. Pour ne prendre que l'exemple de la branche maladie, l'histoire récente a montré la régression de l'association des partenaires sociaux, avec la transformation par la loi du 13 août 2004 du conseil d'administration en simple conseil, qui a pour principal rôle de fixer les orientations générales. Le lien avec l'assurance maladie s'est encore distendu avec la création de la couverture maladie universelle (CMU) et sa transformation en protection universelle maladie (PUMA) qui ne fait plus reposer ce régime sur la notion d'affilié et d'ayant droit, mais l'accorde de manière universelle.*

Toutefois, à côté de ce recul des partenaires sociaux du fait de l'universalisation de la branche maladie, de nouvelles modalités de couverture des risques se sont développées, reposant à nouveau sur la gestion paritaire. C'est ainsi l'expansion de la couverture complémentaire, dans une forme de reprise du mouvement mutualiste qui s'était développé à la fin du XIX^e siècle. C'est suite à la négociation entre partenaires sociaux, avec l'accord national interprofessionnel de 2013 transposé dans une loi de la même année, qu'a été établie la généralisation de la complémentaire santé dans les entreprises du secteur privé, à compter du 1^{er} janvier 2016. Une ordonnance de 2021 a étendu ce principe dans la fonction publique. ».

1367. DARES, [Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019 : dans quelles activités et pour quelles catégories de salariés ?](#), n° 6, février 2023.

1368. B. Leridon, *Corps intermédiaires : ...*, op. cit., p. 26-31.

rôle des intermédiaires, de faire le lit de mouvements populistes qui revendiquent un lien direct et « désintermédié » avec le peuple¹³⁶⁹.

Enfin, au-delà de ces facteurs de fragmentation, un dernier élément expose le peuple souverain à des doutes pour l'avenir : les perspectives démographiques de la France sont incertaines.

Face aux multiples défis auxquels elle se heurte, si la notion de souveraineté, qui demeure à la source de la démocratie et au fondement des relations internationales, reste incontournable, ses conditions d'exercice méritent d'être renouvelées et actualisées pour la garantir au mieux.

1369. P.-A. Taguieff, « Le populisme et la science politique du mirage conceptuel aux vrais problèmes », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 56, 1997, pp. 4-33.

3. Renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté

Face aux doutes ou défis auxquels est confrontée la souveraineté dans toutes ses dimensions, aussi bien interne qu'externe, interrogeant autant la capacité de l'État à faire des choix stratégiques autonomes que les conditions dans lesquelles le peuple souverain exprime la souveraineté nationale, **des propositions et des pistes d'amélioration peuvent être formulées.**

Ces propositions que formule ainsi le Conseil d'État ne portent pas sur le fond des politiques publiques mais sur des éléments de méthode permettant un exercice renouvelé de la souveraineté. Ces propositions, enfin, sont faites à **Constitution constante (et à traités constants en ce qui concerne le cadre européen)** : il apparaît en effet que, sans rien changer au cadre institutionnel, des voies d'amélioration existent pour renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté face aux enjeux d'aujourd'hui. Pour autant et en vue d'éclairer les options ouvertes, il a semblé utile d'apporter des éclairages quant aux modalités et conséquences que pourraient comporter certaines évolutions constitutionnelles ou des traités européens, aujourd'hui discutées, autour notamment de la question du référendum à l'échelon national ou de l'extension du vote à la majorité qualifiée s'agissant de l'Union européenne. Le Conseil d'État souhaite ainsi contribuer à éclairer le débat public sur une question fondamentale.

L'actualisation des conditions d'exercice de la souveraineté peut s'envisager à trois niveaux. Au niveau national, il s'agit de renforcer la citoyenneté et le fonctionnement des institutions pour permettre un exercice plein de la souveraineté. À l'échelle de l'Europe, l'objectif est de mieux articuler la souveraineté nationale et l'appartenance à l'Union européenne. Enfin, face aux défis globaux, il s'agit de conforter les leviers d'exercice de la souveraineté.

3.1. Renforcer la citoyenneté et le fonctionnement des institutions pour un exercice plein de la souveraineté nationale

Face à un titulaire de la souveraineté – le peuple souverain – en proie au doute, il apparaît nécessaire de renforcer la citoyenneté pour renouer avec un exercice plein de la souveraineté nationale, en confortant les modes d'expression de la démocratie, en favorisant tout ce qui contribue à un exercice effectif de la citoyenneté, en renforçant l'esprit de défense mais aussi en améliorant l'efficacité de l'action publique.

3.1.1. Des citoyens pleinement acteurs de la souveraineté

L'exercice de la souveraineté nationale repose sur des citoyens engagés, qui participent aux exercices démocratiques, qui exercent leur souveraineté pleinement, qui font preuve d'esprit de défense.

3.1.1.1. Conforter les modes d'expression de la démocratie

Cela été souligné tout au long de l'étude : il n'y a de souveraineté nationale que celle qui procède du peuple souverain. Conforter les modes d'expression de la démocratie, en rénovant les outils de la démocratie représentative mais aussi de la démocratie directe et participative, en encourageant la participation citoyenne ainsi que le rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques apparaît indispensable.

a) Rénover les outils de la démocratie représentative

La crise de la représentation soulève des questions complexes et vivement débattues, qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de trancher. Quelques éléments susceptibles d'éclairer la réflexion peuvent néanmoins être évoqués.

Les premiers d'entre eux ont trait aux moyens de favoriser la participation des électeurs aux processus électoraux. Au-delà des mécanismes déjà prévus par la loi (reconnaissance du vote blanc par la loi du 21 février 2014, inscription automatique sur la liste électorale de chaque Français devenant majeur par la loi organique et la loi du 1^{er} août 2016, simplification des règles de procuration, dont l'effet a été particulièrement sensible lors des élections législatives de 2024 – il est possible, depuis le 1^{er} janvier 2022, de désigner un mandataire résidant dans une autre commune ou un autre consulat et, depuis le 12 avril 2024, de réaliser entièrement en ligne sa procuration pour le détenteur d'une carte d'identité électronique), l'analyse

effectuée en 2018 par le Conseil d'État sur les autres pistes envisageables (vote électronique, introduction d'une dose de proportionnelle, vote obligatoire, âge de majorité électorale, regroupement des dates de scrutin pour les élections locales) reste d'actualité¹³⁷⁰ : **il y a malheureusement peu de participation supplémentaire à attendre de nouveaux ajustements des instruments électoraux.**

On relèvera d'ailleurs que le regroupement en juin 2021 des scrutins relatifs aux élections départementales et régionales n'a pas suscité l'effet d'adhésion escompté : au contraire, un Français sur trois seulement s'est déplacé à chacun des deux tours (33,32 % pour les départementales et 33,28 % pour les régionales au premier tour et 34,36 % pour les départementales et 34,69 % pour les régionales au deuxième tour), soit le taux de participation le plus bas pour ces deux élections. S'il est vrai que les élections municipales réunissent généralement deux fois plus de participants (à l'exception du scrutin de 2020, marqué par la Covid-19), rien ne permet néanmoins de garantir que le regroupement des dates de scrutin pour l'ensemble des élections locales suffirait à infléchir la tendance observée ces dernières années pour les scrutins départementaux et régionaux.

En outre, même si les trois-quarts des Français de l'étranger, auxquels était offerte la possibilité de voter par Internet lors des élections législatives de 2022 et 2024 y ont eu recours (76,8 % des votants au premier tour en 2022 ; 76 % au second tour en 2022 ; 72,6 % au premier tour en 2024 et 77,6 % au second tour en 2024), ce dispositif n'a toutefois pas eu d'effet significatif en 2022 sur le taux de participation, qui est resté globalement faible au premier comme au second tour (par rapport aux taux de participation enregistrés dans la France entière) ; les élections législatives de 2024 ont toutefois marqué une inflexion, même si de moindre ampleur qu'au niveau national (36,5 % de participation au premier tour et 37,7 % au second tour, contre un peu moins du double au niveau national).

À travers ces exemples, il semble que la question en débat est au fond moins celle des règles applicables aux scrutins électoraux que la compréhension qu'ont les électeurs des enjeux réels d'un scrutin, l'intérêt qu'ils peuvent avoir de voter, la connaissance qu'ils ont des candidats et la confiance qu'ils leur font.

D'autres pistes doivent donc être envisagées pour rénover les outils de la démocratie représentative.

Une première piste serait de réhabiliter le rôle des partis politiques qui, aux termes de la Constitution elle-même, concourent à l'expression du suffrage et jouent en pratique un rôle indispensable dans l'animation du débat politique pendant les élections et entre les élections, dans la mobilisation des citoyens autour d'idées et de principes structurants, dans la préparation des programmes électoraux pour proposer aux électeurs des choix réfléchis et élaborés.

Le sujet est complexe et sensible puisqu'il touche à l'évolution qu'ont connue les partis politiques ces dernières décennies sous l'effet d'une « *personnification du pouvoir* » et de leur « *transformation [...] en écuries électorales, au prix de la relégation, voire de la disparition des idées et d'une obsolescence dès l'élection passée* »¹³⁷¹.

1370. CE, *Étude annuelle sur la citoyenneté*, 2018, p. 62 à 65.

1371. C. Morin, D. Perron, *À quoi servent encore les partis politiques ? ...*, op. cit., p. 15, 28.

Il reste que **le rôle des partis politiques apparaît indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie**, en particulier d'une démocratie qui repose largement sur une logique représentative comme c'est le cas de la France. Cette consolidation doit notamment passer par un renforcement de leur **fonction programmatique**, au motif d'une part qu'elle est susceptible de contribuer à la préparation d'un éventuel exercice du pouvoir, d'autre part, que **seul « le débat [...] peut attirer des Français demeurés malgré tout passionnés de politique**. Car il ne faut pas s'y tromper : le désengagement partisan n'est pas synonyme, chez nous, de rejet de la chose politique ». Les Français parlent volontiers de politique avec leurs proches. Toutefois, pour que le débat ne soit pas « *artificiel ou cosmétique*[,] il doit donner lieu à des débouchés, montrer son apport, quitte à aboutir à la reconnaissance des erreurs passées »¹³⁷². Cet exercice nécessite de pouvoir s'appuyer sur un corpus d'idées structuré, étayé par une pratique du débat que ne sauraient remplacer les confrontations directes et sans filtre sur les réseaux sociaux.

Il pourrait être conforté par une **évolution de la place des fondations politiques**. « *Le modèle des fondations allemandes est [à ce titre] une solution intéressante. Directement rattachés à des partis, [c]es think tanks reçoivent [des] financement[s] public[s]* » importants et disposent de moyens sans commune mesure avec ceux de leurs homologues françaises¹³⁷³. Ces fondations contribuent au débat d'idées par la production de très nombreuses publications mais également à travers leur fonction de formation et d'éducation populaire : « *[i]l n'existe en effet pas de démocratie sans esprit critique, pas de travail politique sans apprentissage des enjeux qui s'affrontent*. » L'exemple des fondations allemandes illustre en outre la **question des moyens nécessaires à la vitalité du débat public** : « *Quand les grands émetteurs d'idées et détenteurs de médias sont des entreprises multinationales, le budget que la plupart des partis peuvent consacrer à la promotion des idées semble dérisoire* ». Les modalités de financement de ces fondations politiques pourraient être améliorées. Au-delà, la question du **financement des partis** ne doit pas être taboue : il faut souligner et assumer que **la démocratie a un coût** et il paraît utile, pour que les partis puissent jouer le rôle que leur confère la Constitution, qu'ils soient dotés des moyens d'agir¹³⁷⁴.

Par ailleurs, force est de constater que beaucoup de citoyens estiment que le lien entre les élus et les électeurs s'est distendu, en particulier avec les élus nationaux que sont les parlementaires. **Comment resserrer dès lors ces liens, notamment à l'échelle nationale**, depuis la fin du cumul des mandats (et, dans une certaine mesure, de la réserve parlementaire) ?

Plusieurs pistes ont été empruntées pour conserver le lien nécessaire entre vie politique locale et vie politique nationale et **conforter la « fonction locale du**

1372. C. Morin, D. Perron, *À quoi servent encore les partis politiques ? ...*, op. cit., p. 31. La citation suivante est tirée du même article (p. 32).

1373. À titre d'illustration, les Fondations [Konrad-Adenauer](#), associée à la CDU, et [Friedrich Ebert](#), associée au SPD, ont été dotées, chacune de 195 millions d'euros de financements publics en 2022, et s'appuient sur plusieurs centaines de collaborateurs en Allemagne et dans le monde.

1374. J. Cagé, *Le Prix de la démocratie*, Paris, Fayard, 2018.

parlementaire »¹³⁷⁵. Des parlementaires ont ainsi mis en place des « **ateliers législatifs citoyens** »¹³⁷⁶, qui ont été pour eux l'occasion de présenter à leurs participants les grands axes d'un projet de loi ou les enjeux d'un sujet d'actualité, de recueillir des observations et propositions et de s'en inspirer pour préparer des questions (écrites ou orales) au Gouvernement, des amendements ou des propositions de loi. Une autre solution a consisté à conforter la connexion des parlementaires à l'actualité locale par leur **association à un certain nombre de commissions locales**, et notamment la commission relative à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)¹³⁷⁷, chargée de déterminer les catégories d'opérations éligibles à cette dotation, ainsi qu'à la commission départementale de coopération intercommunale¹³⁷⁸.

Malgré cela un certain nombre d'acteurs politiques défendent le principe d'un **assouplissement des règles de non-cumul des mandats**. Des propositions de loi organique sont régulièrement faites en ce sens¹³⁷⁹. De même et tout en défendant le principe du non-cumul, le Premier ministre Jean Castex s'était dit favorable en 2021 à une adaptation du principe pour les communes de taille modeste¹³⁸⁰. Le groupe de travail sur les institutions, qui s'est réuni au Sénat entre novembre 2022 et avril 2024 sous la présidence de Gérard Larcher « *pour rechercher les voies et moyens, sur fond d'une crise de confiance des citoyens, d'une redynamisation de la démocratie [...]* » a proposé, pour sa part, de « *rétablir le cumul entre le mandat parlementaire et un mandat exécutif local avec un écrêtement du cumul des indemnités* »¹³⁸¹. Dans son rapport remis le 31 mai 2024 au président de la République¹³⁸², Eric Woerth plaide, quant à lui, pour un rétablissement de cette possibilité de cumul avec les fonctions de maire, d'adjoint au maire et de président d'EPCI, et pour l'interdiction en revanche du cumul des fonctions de président d'EPCI avec celles de présidents de conseil départemental ou régional.

Une telle évolution, à l'évidence, fait débat.

1375. J.-F. Kerléo, « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017, n° 109, p. 107.

1376. C. Untermaier, J.-F. Kerléo, *Le Parlement du futur*, Éditions Michalon, 2016 ; L. Blondiaux, C. Capdevielle, D. Raimbourg, C. Untermaier, *Des ateliers citoyens pour rénover la démocratie*, Fondation Jean-Jaurès, octobre 2017.

1377. Article L. 2334-37 du CGCT (en application de l'article 141 de la loi de finances pour 2017). Les préfets sont du reste invités à tenir informer les parlementaires des orientations mises en œuvre et des éléments essentiels de leur programme de subventions (cf. circulaire relative aux dotations aux territoires).

1378. Article L. 5211-43 du CGCT (en application de l'article 70 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement).

1379. [Proposition de loi organique n° 804 du 27 juillet 2021 favorisant l'implantation locale des parlementaires](#) (proposition de rétablissement du cumul des mandats avec des fonctions de maires d'une commune de moins de 10 000 habitants, de maire adjoint d'une commune, de vice-président d'un exécutif local) ; [Proposition de loi organique n° 2076 du 23 janvier 2024 visant à renforcer l'ancrage territorial des parlementaires](#) (proposition de rétablissement du cumul des mandats avec des fonctions de maire adjoint ou de vice-président d'un exécutif local).

1380. B. Scordia, « [Non-cumul des mandats : Jean Castex souhaite un aménagement pour les petites communes](#) », *Acteurs publics*, 25 octobre 2021 : « *Quand il s'agit de communes de taille modeste, je pense que ce serait fort utile pour l'exercice des mandats nationaux d'avoir les pieds sur terre, ce contact permanent avec la réalité* ».

1381. [Groupe de travail du Sénat sur les institutions : 20 propositions](#), 7 mai 2024.

1382. E. Woerth, [Décentralisation : le temps de la confiance](#), 31 mai 2024, p. 95.

Du côté de ses détracteurs, sont souvent évoqués le risque de « *concentration des pouvoirs dans les mains d'un petit groupe d'élus particip[ant] de l'affaiblissement, voire de la neutralisation, des mécanismes d'équilibre et de contrôle du système politico-administratif* »¹³⁸³, les travers d'« *une conception « localiste » du mandat de député ou sénateur qui [...] soulève une difficulté au regard de la nature même du mandat parlementaire tel que conçu par l'article 27 de la Constitution ('Tout mandat impératif est nul')* et tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel ('Le mandat parlementaire est national') »¹³⁸⁴, l'effet de « *notabilisation* » et de non-renouvellement de la classe politique¹³⁸⁵, l'incompatibilité de fonctions exécutives locales avec la disponibilité et l'engagement qu'exige le travail parlementaire (à plus forte raison avec l'effet de l'allongement du temps pendant lequel le Parlement siège résultant notamment de la session unique établie par la révision constitutionnelle du 4 août 1995) ; en outre, les sondages indiquent que les Français ne seraient, eux-mêmes, guère favorables à une réintroduction du cumul des mandats¹³⁸⁶.

Du côté de ses soutiens, un assouplissement du cumul des mandats est lu, au contraire, comme un moyen de renforcer les synergies entre le mandat local et le mandat national, de confronter l' élu national à la réalité des dossiers et aux exigences du terrain, d'éclairer l'appareil partisan sur les enjeux locaux, de donner prosaïquement à l' élu les moyens matériels de vivre de son engagement politique¹³⁸⁷, de ne pas tenir à l'écart du Parlement des figures politiques de premier niveau, de permettre aux représentants de la Nation « *de bénéficier d'une légitimité de proximité* »¹³⁸⁸, enfin, de contrebalancer les effets de la concentration du pouvoir entre les mains du président de la République¹³⁸⁹. Sans trancher la question, il semble que **le statu quo actuel ne donne pas entièrement satisfaction et pourrait justifier une réflexion autour d'une éventuelle évolution.**

1383. P. Jan, « Au nom de la séparation, point de cumul », *Les Petites Affiches*, 2014, n° 152, p. 14 ; Y. Mény, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs », *Pouvoirs*, 1993, n° 64, p. 132.

1384. F. Hourquebie, « Le cumul des mandats : clap de fin ! », *AJDA*, 2014, 733 et s.

1385. Y. Mény, *La corruption de la République*, Fayard, Paris, 1992.

1386. D'après le sondage précité réalisé en novembre 2023 par l'Observatoire de la politique nationale BVA-Xsight RTL, 80 % des sondés se disaient défavorables au rétablissement de la possibilité de cumuler les mandats.

1387. Si l'argument matériel mis en avant par Michel Debré en 1955 (M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, vol. 5, n° 1, 1955, p. 25 : « [...] le salaire du parlementaire devient une sorte de nécessité et apparaît comme la condition d'un exercice indépendant d'une difficile et absorbante fonction municipale. Le mandat politique assure à la ville un défenseur et au défenseur les moyens de vivre ») n'est plus aussi fort aujourd'hui compte tenu de l'amélioration des conditions matérielles d'exercice des fonctions locales, il reste que, sans que cet élément ne soient nécessairement déterminant, les pratiques de cumuls entre mandats locaux subsistent en partie pour ce motif (B. Dolez, « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2015, n° 4, pp. 931-944 : « En pratique, c'est la conquête d'un second mandat – et donc le cumul – qui va permettre au maire de vivre exclusivement de la politique et de se professionnaliser »).

1388. B. Latour, « [Si l'on parlait un peu politique ?](#) », *Revue des sciences sociales du politique*, 2002, n° 58, pp. 143-165.

1389. P. Avril, O. Beaud, L. Bouvet, P. Weil, « Cumul des mandats : réfléchir davantage », *Commentaire*, 2013, vol. 3, n° 143, pp. 665-666 : « L'exception française du cumul des mandats est un *contrepois* à l'exception française du cumul des pouvoirs, de la concentration extrême de ces pouvoirs entre les mains du Président de la République. Elle contribue, imparfaitement certes mais sûrement, à l'équilibre des pouvoirs ».

Enfin, la question du renforcement de la place des élus locaux se pose. Cette question est d'ailleurs régulièrement évoquée en lien avec celle du **statut de l'élu local**, mis en avant pour lutter contre la désaffection dont font l'objet les mandats locaux¹³⁹⁰ et qui conserve toute son actualité depuis l'étude annuelle de 2018 sur la citoyenneté qui lui avait consacré une proposition (n° 2).

b) Repenser les outils de la démocratie directe

S'il va de soi que, dans le cadre constitutionnel qui est le nôtre, **la démocratie représentative est et doit demeurer le socle de la vie politique nationale**, à la fois pour des questions de gouvernabilité évidentes mais aussi parce que la complexité de l'action publique nécessite qu'on y investisse du temps, il est difficile de ne pas entendre l'aspiration de beaucoup de Français à être consultés directement de manière plus fréquente sur de grandes orientations politiques.

Un renouveau de la pratique référendaire devrait avoir pour objectif de concourir à la restauration de la confiance réciproque entre le peuple et ses dirigeants. Loin de fragiliser le système représentatif, sa vocation serait d'en améliorer la respiration. Tout en admettant récemment que le « *champ du référendum [puisse] être discuté et peut-être [même ouvert] à de nouvelles questions, [telle que la] simplification de la procédure du référendum d'initiative partagée* », le président de la République a souligné toute l'importance qu'il y a à « *établir des garanties solides [autour de la question du référendum] pour éviter la concurrence des légitimités* »¹³⁹¹.

À cadre constitutionnel constant, il paraît intéressant, en premier lieu, ainsi que l'a suggéré le Sénat¹³⁹², de **favoriser les consultations locales**¹³⁹³. Il existe à ce niveau deux modalités d'expression directe des citoyens : la consultation (ou « référendum consultatif ») et le référendum décisionnel.

La **consultation** (prévue à l'article L. 1112-15 du CGCT), qui trouve son origine dans la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, permet aux collectivités territoriales (communes, départements, régions – les EPCI ne pouvaient y recourir initialement) de soumettre à leurs électeurs tout projet de décision tendant à régler une affaire relevant de leur compétence. Étendue en 1999

1390. Si le statut de l'élu a fait l'objet d'avancées depuis 2018 (revalorisation des indemnités de fonction, mise en place de la protection fonctionnelle de certains élus en cas de menace, violence ou outrage – cf. AMF, [Statut de l'élu local](#), mars 2024), des marges de progrès subsistent. Deux propositions de loi (l'une d'origine sénatoriale, l'autre venant de l'Assemblée nationale) ont été déposées à ce titre début 2024 : [Proposition de loi n° 263 du 18 janvier 2024 portant statut de l'élu local](#) ; [Proposition de loi n° 2151 du 6 février 2024 portant réforme du statut de l'élu local](#). Le rapport Woerth de mai 2024 sur la décentralisation plaide également dans le sens d'une revalorisation des indemnités de maires et adjoints des communes de moins de 20 000 habitants (proposition n° 29, p. 93).

1391. Discours du Président de la République à l'occasion du 65^e anniversaire de la Constitution de 1958, 4 octobre 2023.

1392. [Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation : libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »](#), 6 juillet 2023, p. 48.

1393. [Groupe de travail du Sénat sur les institutions : ..., op. cit.](#), p. 25-26.

aux EPCI¹³⁹⁴ et en 2016 à l'État¹³⁹⁵, cette procédure est prise à l'initiative de l'assemblée délibérante. Toutefois, en vertu de l'article L. 1112-16 du CGCT¹³⁹⁶, une fraction d'électeurs peut « *demande à inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la compétence de cette assemblée* », ce qu'elle peut refuser (c'est ce que l'on appelle la « *consultation (ou le référendum) d'initiative locale* »). Dans tous les cas, les électeurs sont invités à se prononcer par « oui » ou par « non » sur le projet ou l'acte qui leur est présenté. Ayant le caractère d'un avis consultatif, le résultat ne lie en principe pas l'autorité qui a décidé de la consultation. Dans les années récentes, les consultations ont porté sur des sujets aussi variés que des constructions ou réfections de bâtiments publics ou d'espaces publics, la création de parc éoliens, le fonctionnement du service public (création d'une police municipale, installation de caméras de vidéo-surveillance, mise en place d'une zone à circulation réduite), la fusion ou le maintien de la fusion de communes, etc.

Le **référendum décisionnel**, prévu à l'article 72-1 de la Constitution, a quant à lui été introduit, ainsi qu'on l'a déjà vu, par la réforme constitutionnelle de 2003 ; il s'agit d'un référendum organisé à l'initiative de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale (les EPCI ne peuvent pas en organiser), qui porte sur tout projet d'acte relevant des attributions de l'exécutif (à l'exception des décisions individuelles) ou de délibération de l'assemblée délibérante tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité. Le caractère décisionnel du référendum est subordonné, en application de l'article LO 1112-7 du CGCT, à un niveau suffisant de participation (au moins la moitié des électeurs inscrits). Il ne peut être organisé dans les six mois précédant le renouvellement général des membres de la collectivité. En 2003, le référendum, finalement rejeté, relatif à la fusion des collectivités corses avait été organisé sur cette base.

Au vu du caractère relativement strict de ces outils de consultation directe des électeurs, il pourrait être envisagé d'en **assouplir les conditions de mise en œuvre**, par exemple, **en ouvrant la possibilité de recourir au vote préférentiel**, consistant non pas à répondre de façon binaire (par « oui » ou par « non ») mais à établir un ordre de classement entre plusieurs options soumises au vote, qui offre plus de possibilités de construire le consensus à l'issue du scrutin.

On relèvera, en tout état de cause, que, si les consultations facultatives (notamment numériques), qui se sont développées ces dernières années en dehors du cadre juridique précité, doivent être opérées « *dans des conditions régulières* » en application de la décision d'Assemblée du 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie*

1394. Par la loi « Chevènement » n° 99-586 du 12 juillet 1999. Le dispositif figure à l'article L. 5211-49 CGCT.
1395. Par l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, provoquée notamment par la nécessité de donner une base légale au projet de consultation des électeurs sur l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, qui ne relevait pas d'une compétence d'une collectivité locale. Le dispositif est codifié à l'article L. 123-20 du code de l'environnement.

1396. Introduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Acte II de la décentralisation).

et Pays Catalan¹³⁹⁷, elles ne sauraient toutefois être regardées, ainsi que l'a relevé l'étude annuelle de 2018 (p. 70), comme un équivalent à la procédure référendaire (compte tenu de la part qu'y prennent souvent experts ou groupes de pression).

En deuxième lieu, et toujours à cadre constitutionnel constant, il pourrait être envisagé de **donner la possibilité aux citoyens d'initier la convocation d'une convention citoyenne sur une thématique donnée**¹³⁹⁸ : « Cette demande pourrait prendre la forme du dépôt d'une pétition, qui solliciterait la création d'une convention sur un thème ou une politique publique déterminée. [Une fois] le seuil de signatures prescrit [...] atteint, une convention citoyenne serait de droit convoquée. Le recueil des signatures devrait être effectué via une plateforme présentant toutes les garanties de transparence nécessaires à l'accomplissement de ce droit politique nouveau des citoyens¹³⁹⁹ ». L'intérêt de cette procédure serait non seulement de **donner un débouché institutionnel à des revendications sociales** mais également de **faire « mûrir le débat public », en atténuant l'effet d'affrontement** avec le pouvoir en place et en confiant au processus délibératif le soin « d'évaluer la situation ou la réforme considérée, d'en peser les tenants et les aboutissants ». Tout en accordant un nouveau droit d'expression directe aux citoyens, ce dispositif d'initiative populaire des conventions citoyennes laisserait toute sa part à la démocratie représentative en lui permettant de donner suite ou non aux conclusions des travaux conduits dans ce cadre – ce qui, il est vrai, pourrait avoir un effet déceptif pour les citoyens concernés.

En troisième lieu, et dans le même esprit que la proposition précédente, il pourrait être utile, dans l'hypothèse d'une réactivation de l'outil référendaire, de se doter au préalable, compte tenu du contexte dégradé de manipulations et de désinformation auquel notre pays est confronté, **d'un outil permettant d'éclairer les enjeux de la question soumise à référendum**, à l'instar de ce que pratiquent d'autres

1397. CE, Assemblée, 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays catalan et autres*, n° 103938 et 403948, A, prise à propos de la consultation organisée par le conseil régional issue du regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sur le nom de la future collectivité : « les autorités administratives ont la faculté, pour concevoir une réforme ou élaborer un projet ou un acte qui relèvent de leur compétence, de procéder à la consultation du public, notamment sur un site internet. Lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, en application de l'article 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle doit y procéder dans des conditions régulières », en veillant notamment au respect des principes d'égalité et d'impartialité (mise à disposition d'une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation, délai de participation raisonnable, délimitation pertinente du périmètre des personnes consultées, bon déroulement de la consultation, résultats ou suites envisagées rendus publics).

1398. D. Rousseau, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, 2015, p. 152 et s.

1399. E. Buge, *op. cit.* : « Un contrôle préalable des pétitions pourrait être effectué par une instance indépendante de manière à ce que ce mécanisme ne soit pas détourné de sa finalité (par exemple en étant dirigé contre un particulier, une situation très locale ou contre une décision de justice). Cette instance pourrait également, si nécessaire, clarifier le mandat de la convention à venir. Ses décisions seraient susceptibles de recours juridictionnel. L'initiative citoyenne des conventions ne serait pas exclusive d'une initiative prise par les pouvoirs publics (exécutif et Parlement) qui pourraient également obtenir la création de telles conventions. » La citation suivante est tirée du même article.

démocraties¹⁴⁰⁰. Il s'agirait de créer ce que l'on pourrait appeler un « **espace civique de confiance** » **numérique** ayant pour ambition de contribuer à la qualité de la délibération publique. L'outil permettrait d'offrir aux citoyens l'accès à une information vérifiée et à une présentation structurée des arguments en faveur du « oui » et du « non », et viserait à aider les électeurs à se projeter, en présentant de la manière la plus apaisée qui soit les conséquences prévisibles ou les effets à attendre de tel ou tel choix. L'objectif ne serait certainement pas d'édicter une quelconque bonne parole, sauf à réduire à néant l'initiative. On pourrait résumer la perspective à des attentes partagées : être capables de nous mettre d'accord sur nos désaccords, éviter toute polarisation systématique des points de vue, entretenir un débat démocratique civilisé. En un mot, contribuer à éclairer les choix. La construction de cet « espace civique de confiance », qui devrait naturellement veiller à la prise en compte des enjeux de cybersécurité, s'appuierait sur la volonté de tirer pleinement parti des opportunités offertes par l'outil numérique¹⁴⁰¹. En raison même de son objet, la création de cet espace d'intérêt général, devrait, dès le stade de sa conception, associer les différents acteurs intéressés (pouvoirs publics¹⁴⁰², fondations politiques, chercheurs, acteurs de la *civic tech*, médias, ...). Un groupe de travail pourrait être constitué « à froid » (c'est-à-dire avant qu'un texte référendaire ne figure à l'ordre du jour) pour non seulement travailler aux aspects méthodologiques et techniques du projet mais également à l'élaboration des règles de gouvernance de cette plateforme en vue de garantir son indépendance (solution statutaire) et, surtout, son impartialité (règles de supervision).

c) Encourager la participation citoyenne et renforcer ses effets

S'il est vrai que les outils de participation citoyenne ont connu un essor certain ces dernières années, l'expérience montre qu'ils ont parfois un effet déceptif, faute d'être suivis d'effets¹⁴⁰³, ou conduisent au contraire, à une forme de « *démocratie de marché* »¹⁴⁰⁴, consistant à collecter les demandes des citoyens, voire à accentuer leurs postures catégorielles sans les sensibiliser nécessairement à la complexité des arbitrages et de la mise en œuvre de leurs demandes. L'enjeu, dès lors, n'est pas de

1400. La Suisse élabore par exemple des [brochures d'information](#) à destination des électeurs dans le cadre des référendums. L. Bondiaux, [Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délibératif](#), Terra Nova, 2019 : Aux États-Unis par exemple, l'État d'Oregon pratique une forme aboutie de ce type de dispositifs depuis quelques années, à travers la [Citizens' Initiative Review](#) qui conduit à ce qu'une assemblée de citoyens tirés au sort produisent à l'attention des électeurs invités à se prononcer sur une initiative citoyenne une note d'analyse (présentation des enjeux et des principaux arguments en faveur du « oui » et du « non »). 1401. Voir à ce titre les développements consacrés à la « citoyenneté numérique » et aux « civic techs » dans l'étude annuelle de 2018 sur la citoyenneté (p. 66 et s.).

1402. Y inclues les AAI dont l'ARCOM et la Commission nationale du débat public, cette dernière étant susceptible de constituer un point d'appui/d'accueil de ce projet.

1403. E. Buge, *op. cit.* : Certaines « consultations sont une modalité faible et secondaire d'exercice du pouvoir politique : [...] seul le commanditaire est libre d'en déterminer l'existence, les modalités et les suites à lui donner et les exemples sont nombreux de consultations qui ne sont guère plus que des instruments de communication. » ; L. Bondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008, p. 74 : « l'enjeu réel est bien plus de signifier l'intention de faire participer que de faire participer réellement. »

1404. Pour reprendre une formule de J.-F. Caron, ancien maire de Loos-en-Gohelle, lors de la conférence « Souveraineté et Démocratie » organisée au Conseil d'État le 6 mars 2024.

multiplier à l'envi le recours à ces outils de participation citoyenne mais plutôt de **leur donner un effet utile**.

Un premier moyen de s'assurer qu'ils auront une portée réelle est de **leur donner une existence institutionnelle**. Cela permettrait non seulement de « *les entourer des garanties visant à éviter que ces procédures ne soient viciées ou instrumentalisées* »¹⁴⁰⁵ mais également que, une fois activées, leur commanditaire aura une « *forme d'obligation d'examen et de réponse* » aux demandes citoyennes exprimées dans ce cadre. S'il est vrai que **l'instauration de « règles de bonnes pratiques »** peut avoir pour effet « *de rigidifier des processus foisonnants et qui ont parfois besoin de souplesse[...], il sera toujours possible aux autorités politiques d'organiser des consultations, comme c'est le cas aujourd'hui, de manière discrétionnaire et sans conséquence juridique. Mais elles ne pourront produire des effets de droit que si elles respectent les standards légaux et si elles sont organisées dans les conditions prévues par la loi* ».

Un second moyen de leur donner un effet utile est d'en **renouveler profondément l'approche**, en ne se contentant pas de recueillir les attentes des habitants mais **en les associant effectivement à la construction des politiques publiques**. Certaines communes ont ainsi mis en place des processus de « **participation habitante** » qui présentent des effets intéressants. D'abord, ils permettent à des habitants généralement « invisibles » d'être reconnus par le collectif (« je te parle » donc « tu existes »). Ensuite, ils permettent aux habitants de développer une expertise d'usage à l'appui des propositions qu'ils soumettent aux élus, ce qui contribue *in fine* à améliorer la qualité des projets et augmente d'une certaine manière la « puissance d'action collective ». Enfin, ce type d'approches permet, et ce n'est pas le moins important, de **réarticuler démocratie représentative et démocratie participative** par une meilleure compréhension par les habitants de la complexité et du temps de l'action publique. Ce faisant, elles **rétablissent des mécanismes de confiance**, qui se traduisent y compris dans les urnes par une meilleure participation des citoyens aux élections¹⁴⁰⁶.

Au-delà de cet exemple, on peut voir dans les nouvelles formes de « **démocratie implicative** », consistant à rechercher l'adhésion des citoyens par leur « *implication [...] sur des projets très locaux, pour aboutir à des engagements plus forts par la suite* »¹⁴⁰⁷, un nouveau promoteur. Ces projets peuvent être de divers ordres : journées citoyennes (consistant à réunir les habitants pour organiser des opérations d'entretien des espaces verts ou du patrimoine, des actions solidaires, etc.), jardins partagés, etc. Mais la démarche peut également consister à renoncer, par exemple, à présenter les projets d'aménagement lors de réunions publiques en mairie pour donner rendez-vous directement sur place aux habitants afin de visualiser les lieux et de « faire le diagnostic en marchant ». Elle peut aussi consister à **cibler spécifiquement certains publics éloignés de la vie de la cité, qui participent globalement moins aux élections** (exemples des « conseils des enfants ou des jeunes » mis en

1405. E. Buge, *op. cit.* Les citations suivantes sont tirées du même article.

1406. Cf. l'intervention de J.-F. Caron précitée.

1407. F. Gatel, J.-M. Houllégat, [Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative](#), Sénat, 17 février 2022, p. 44-45.

place par certaines collectivités avec voix consultative sur des sujets intéressant la jeunesse, ou des élus qui associent directement des adolescents de leur commune à la gestion de certains projets patrimoniaux pour faire naître de futures vocations de conseillers municipaux). **Ces pratiques devront être valorisées.**

En complément de ces approches consistant à donner un effet utile à la participation citoyenne, il pourrait être intéressant d'**engager une réflexion sur un statut de « citoyen participant »** (autorisation d'absences, indemnisation en cas d'absence prolongée, etc.).

d) Poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation

S'il n'appartient naturellement pas au Conseil d'État de formuler des recommandations sur le fonctionnement du Parlement, ni de porter une appréciation sur les propositions de réformes constitutionnelles formulées récemment par le Sénat pour renforcer ses pouvoirs de contrôle¹⁴⁰⁸ et veiller à ce que la procédure parlementaire soit « *plus respectueuse des prérogatives du Parlement et plus efficace* »¹⁴⁰⁹ (d'autant plus qu'elles dépassent le cadre constitutionnel constant que s'est fixé le Conseil d'État pour la présente étude), il paraît souhaitable de **poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques**, comme l'avait d'ailleurs suggéré l'étude annuelle de 2020 (proposition n° 1).

La réforme constitutionnelle de 2008 a favorisé cette évolution en donnant un rôle de premier plan au Parlement en la matière et ce dernier a accompli au cours de la dernière décennie des efforts significatifs pour mettre en œuvre sa mission d'évaluation des politiques publiques, des pistes existent pour aller plus loin encore : le Parlement pilote ou commande encore peu d'évaluations. Or, comme le montrent plusieurs exemples étrangers, le développement de la commande parlementaire peut constituer un puissant **vecteur pour renforcer la place de l'évaluation dans le débat public et la démocratiser**. L'évaluation des politiques publiques peut également contribuer à éclairer utilement l'exercice de la souveraineté nationale.

1408. *Groupe de travail du Sénat sur les institutions ...*, op. cit. : « Proposition n° 14 : Clarifier et encadrer le recours aux ordonnances (article 38 de la Constitution) ; Proposition n° 15 : Renforcer le contrôle du Parlement sur les nominations de l'article 13 de la Constitution en prévoyant que le veto du Parlement s'applique dès que le seuil des 3/5e de votes négatifs est atteint au sein d'une seule des deux commissions permanentes concernées ; Proposition n° 16 : Revoir les modalités de désignation des membres français de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en organisant une audition des candidats français à ces postes par les commissions spécialisées des deux assemblées ; Proposition n° 17 : Organiser un débat annuel sur l'ensemble des interventions des forces armées à l'étranger qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois actuellement prévu à l'article 35 de la Constitution ; Proposition n° 18 : Supprimer la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel ».

1409. *Ibid.* : « Proposition n° 19 : Pour redonner sa place à l'initiative parlementaire, élargir la recevabilité des amendements à ceux qui relèvent d'une matière en lien, même indirect, avec le projet ou la proposition de loi déposé (article 45 de la Constitution) ; Proposition n° 20 : Réaffirmer la nécessité d'une procédure parlementaire efficiente et respectueuse des droits du Parlement : - encadrer les droits du Gouvernement : recours à la procédure accélérée ; temps de parole ; droit d'amendement ; - modifier les règles de détermination des semaines de séance et fusionner les semaines de contrôle et d'initiative. ».

Cette implication renforcée du Parlement dans la commande d'évaluations, qui peut s'appuyer sur les ressources de la Cour des comptes¹⁴¹⁰, de France stratégie et de laboratoires universitaires, nécessite toutefois de **disposer de compétences en interne** afin de pouvoir assister de façon pertinente les élus dans la définition du champ des évaluations commandées. Elle suppose également d'intégrer la temporalité des travaux d'évaluation dans celle des travaux législatifs.

Le renforcement de l'action du Parlement en matière d'évaluation pourrait en outre **faciliter l'intégration de l'exigence de participation des parties prenantes et des citoyens au sens large** au processus d'évaluation (à l'instar de l'évaluation du dispositif Parcoursup, que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a confiée à la Cour des comptes en octobre 2018). Les parties prenantes d'une politique évaluée ne sont pas des experts, mais leurs avis complètent les analyses de ces derniers et l'information des représentants de la Nation.

e) Pour aller plus loin ...

Au-delà de ces propositions à cadre constitutionnel constant, il est possible de mentionner, pour les éclairer, quelques options de renouvellement de la pratique référendaire actuellement en débat mais supposant une révision de la Constitution.

La principale option actuellement débattue est celle qui consiste à élargir le champ du référendum de l'article 11, notamment à l'immigration et aux questions de société, à l'exclusion de la matière fiscale et de la matière pénale, ainsi qu'aux questions d'organisation des pouvoirs publics territoriaux, comme l'avait du reste projeté le projet – finalement abandonné – de réforme constitutionnelle en 2019. Alors que la seconde ne soulève pas d'observation particulière, la première invite à davantage de précaution. Les questions de société, quel que soit le champ que l'on donne à cette formulation, appellent en effet souvent des examens préalables approfondis et demandent échanges et réflexions ; surtout elles peuvent être de nature très passionnelle et peuvent ainsi diviser les citoyens et créer des tensions dangereuses (cf. ce qui s'est passé au Royaume-Uni pendant le *Brexit*, notamment avec l'assassinat d'une députée anti-*Brexit* par un partisan du *Brexit*). Dans son [avis n° 397908 du 20 juin 2019](#) sur le projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État avait toutefois estimé que les interrogations soulevées par cette extension pouvaient être surmontées, dès lors, d'une part, que les projets de loi soumis à référendum en application de l'article 11 de la Constitution doivent respecter l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution, d'autre part, que l'ensemble des garanties offertes par la procédure est de nature à assurer un choix pesé sur le sujet de société soumis au référendum et, enfin, que le Conseil constitutionnel pourrait sans doute, même s'il ne s'est pas encore expressément prononcé sur ce point, contrôler, au travers des recours qu'il admet contre les décrets organisant un référendum en application de l'article 11 de la Constitution, que la question posée entre dans le champ de cet article et se trouve formulée dans des conditions qui garantissent la clarté et la sincérité du scrutin.

1410. La Cour des comptes est compétente, en vertu de l'article 47-2 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle de 2008, pour assister le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement « ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

Un autre moyen de répondre à l'aspiration référendaire de nos concitoyens au niveau national pourrait également consister à introduire la possibilité de soumettre, non pas une réponse binaire (« oui » / « non ») à la question posée, mais **des choix multiples**. Cette piste, utilisée par exemple en Suède en 1980 sur la question de la sortie du nucléaire¹⁴¹¹, présenterait l'intérêt de traduire la complexité d'une question, d'enrichir le débat public et d'éviter les oppositions radicales qu'inspire la binarité. S'il est vrai, à l'inverse, qu'une multiplicité de réponses peut conduire à ce que le partage des voix ne permette pas de dégager une solution claire, cette option aurait à tout le moins le mérite de préparer le terrain à la recherche du consensus. Dans cette même logique, certains proposent même que l'exécutif ou le Parlement **confie à une assemblée de citoyens**, réunis par exemple dans les conditions de la convention citoyenne sur la fin de vie, **le soin de définir les scénarios ou options à soumettre au référendum et d'envisager les conséquences de chacune des options**, ce qui aurait pour effet, d'une part, d'établir un lien entre démocratie directe et démocratie représentative, d'autre part, d'éviter le travers des choix soumis à référendum sans que leurs implications directes ou les suites à leur donner ne soient clairement portées à l'attention des électeurs. L'exemple du *Brexit*, déjà évoqué, est à cet égard significatif.

Enfin, nombre d'acteurs publics se disent également favorables à une **révision des modalités de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée (RIP)**, dont l'expérience montre qu'il est très difficile, si ce n'est impossible, à activer (*cf. supra*), suscitant ou confortant, à chaque échec, la défiance d'un certain nombre de nos concitoyens à l'égard des institutions. Si dans son principe la réforme fait consensus – le président de la République s'y est notamment dit ouvert, dans le détail elle est discutée. S'agissant du nombre de parlementaires à l'initiative du processus, le projet de réforme constitutionnelle de 2019 avait proposé d'**abaisser le seuil de 1/5 à 1/10 des membres du Parlement** ; aucune tentative de RIP n'ayant été empêchée pour ce motif depuis 2008, le groupe de travail du Sénat sur les institutions n'estime toutefois pas cette évolution nécessaire. Quant à l'**abaissement du nombre de signatures à recueillir auprès des électeurs**, d'aucuns suggèrent qu'il passe de 1/10^e du corps électoral (soit près de 5 millions d'électeurs) à 1 million d'électeurs – c'était l'option retenue par le projet de réforme constitutionnelle en 2019, d'autres retiennent une option intermédiaire à 1/20^e du corps électoral (soit environ 2,43 millions d'électeurs) – c'est l'option défendue par le groupe de travail du Sénat sur les institutions.

Est également débattue l'hypothèse, qui figurait dans le projet de réforme constitutionnelle de 2019, consistant à ouvrir une voie d'**initiative citoyenne** au référendum ; un certain nombre d'acteurs politiques auditionnés y sont favorables, d'aucuns

1411. Trois options étaient soumises aux Suédois : 1) une sortie du nucléaire civil progressive et à long terme, avec un arrêt de la construction de nouvelles centrales nucléaires ; 2) une deuxième option de sortie à long terme du nucléaire, mais incluant d'autres éléments comme la taxation des bénéfices sur les centrales hydroélectriques, une aide pour les faibles revenus dans leur dépense énergétique, plus de recherche pour les énergies renouvelables ou encore la création de comités locaux en lien avec les centrales nucléaires ; 3) l'arrêt des centrales nucléaires existantes dans les 10 ans, ainsi que l'interdiction de créer de nouvelles centrales ou de mines d'uranium. Avec un taux de participation de 75,6 %, la première proposition avait recueilli 18,9 % des votes, la deuxième 39,1 %, la troisième 38,7 %.

plaidant même pour la mise en place d'un « **référendum d'initiative citoyenne délibératif** »¹⁴¹². On peut relever que le groupe de travail du Sénat ne l'a pas repris à son compte. Dans tous les cas, il paraît important, ainsi que l'avait relevé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de réforme constitutionnelle de 2019, de veiller à ce que l'examen par le Conseil constitutionnel du texte à l'origine de l'initiative, que celle-ci soit d'origine parlementaire ou citoyenne, intervienne de façon précoce et efficace pour écarter les propositions faites hors du champ de l'article 11 ou contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Proposition n° 1

Conforter les modes d'expression de la démocratie

- **Rénover les outils de la démocratie représentative, par la réhabilitation du rôle des partis politiques en tant qu'ils concourent à l'expression du suffrage (y compris par une évolution de la place et des modalités de financement des fondations politiques), par une réflexion autour d'une éventuelle évolution des règles applicables à l'interdiction de cumul entre un mandat parlementaire et un mandat territorial et par la poursuite de la structuration d'un statut de l'élu local.**
- **Repenser les outils de la démocratie directe, d'une part, en assouplissant les règles applicables aux consultations locales, d'autre part, en permettant une meilleure préparation du référendum national en prévoyant, avant la consultation, un travail préalable par des conventions citoyennes ainsi que la mise en place d'un « espace civique de confiance » numérique (permettant d'apporter aux électeurs des informations complètes sur les enjeux soulevés sur question soumise à référendum).**
- **Encourager la participation citoyenne et renforcer ses effets, en valorisant les bonnes pratiques locales et en définissant les garanties à respecter dans les dispositifs de démocratie participative ou délibérative.**
- **Poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques et faciliter la participation des citoyens (notamment les parties prenantes) à ces travaux.**

1412. Option consistant à confier à une assemblée de citoyens le soin d'analyser l'impact et les conséquences de la décision soumise au vote, et de mettre à la disposition du corps électoral le fruit de leurs délibérations (cf. L. Bondiaux, *Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délibératif*, op. cit.). On en trouve plusieurs illustrations ailleurs dans le monde : les Pays-Bas, la Colombie-Britannique (Canada) et l'Ontario (Canada) l'ont utilisé à plusieurs reprises pour préparer une réforme de leur système électoral ; l'Irlande y a eu recours en 2012 pour préparer le projet de réforme constitutionnelle qui a notamment donné lieu à l'adoption en 2015 du mariage entre personnes de même sexe.

Voir P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, éd. Seuil, Paris, 2006.

3.1.1.2. Favoriser un exercice toujours plus effectif de la citoyenneté au service aussi d'un projet collectif

Au-delà des pistes relatives au renforcement des modes d'expression de la démocratie, il apparaît souhaitable de favoriser un exercice toujours plus effectif de la citoyenneté, en faisant de la formation à la citoyenneté une priorité, en mettant l'accent sur les conditions d'exercice de l'esprit critique, en assurant les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste, en facilitant la capacité d'action des citoyens.

a) Davantage former à la citoyenneté : faire de la formation à la citoyenneté une véritable priorité

La citoyenneté est au cœur de la souveraineté nationale et la formation à la citoyenneté devrait donc s'affirmer comme une véritable priorité, au niveau scolaire bien sûr, mais au-delà, à tous les âges de la vie. En effet, la souveraineté nationale repose sur le principe d'un « contrat » unissant les différentes composantes de la Nation afin d'assurer le fonctionnement du « collectif national », dans le respect des libertés individuelles. Or, non seulement ce « contrat » n'est pas spontanément connu, mais l'expérience montre que le sentiment d'appartenance au « collectif national » n'est pas non plus évident. Tous deux ne peuvent résulter que d'un apprentissage, d'une éducation.

Naturellement, les familles jouent un rôle important, primordial même, dans ce processus et les politiques publiques doivent veiller à les mettre à même de le faire dans les meilleures conditions. Mais le système éducatif, qui est de la responsabilité directe des pouvoirs publics et dont la France a fait avec l'école l'un des piliers de la République, a évidemment un rôle à jouer à cet égard. Dans ce cadre, l'instruction morale et civique figure depuis la fin du XIX^e siècle au premier rang des objectifs de l'enseignement primaire¹⁴¹³. Après avoir connu une éclipse dans les années 1960-1970 (notamment dans sa dimension morale), **l'enseignement moral et civique (EMC)** a retrouvé ces dernières années son intitulé originel et sa **vocation de former des citoyens**¹⁴¹⁴, conformément aux dispositions de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, qui disposent que « *la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République* ». Les programmes mis en place en 2015, autour de l'idée d'éveiller chez les jeunes une « culture de

1413. La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire rend non seulement l'instruction obligatoire jusqu'à l'âge de 13 ans mais remplace l'« *instruction morale et religieuse* » qui existait depuis la loi Guizot de 1833 par « *l'instruction morale et civique* » et, dans sa fameuse lettre aux instituteurs du 27 novembre 1883, Jules Ferry invite les instituteurs « *à redoubler d'efforts pour préparer à notre pays une génération de bons citoyens* » attentifs au respect de la loi, de la justice et de la vérité. L'instruction morale et civique est étendue aux autres niveaux de scolarité après 1945. Elle est transformée en 1977 en « *initiation à la vie économique et sociale* » au collège, et en 1999 en « *éducation civique, juridique et sociale* » au lycée.

1414. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a intégré l'« *enseignement moral et civique* » dans le socle commun de connaissances et de compétences. Aux termes de l'article L.312-15 du code de l'éducation, cet enseignement « *visé notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi* ».

la sensibilité », une « culture de la règle et du droit », une « culture du jugement », et une « culture de l'engagement » (à raison d'une heure par semaine à l'école primaire et d'une heure toutes les deux semaines au collège et au lycée), dont l'étude annuelle de 2018 sur la citoyenneté s'était fait l'écho invitant à procéder à une évaluation approfondie des premières années de mise en œuvre, ont donné lieu à une première actualisation en 2018 - 2020¹⁴¹⁵ et sont à nouveau en cours de révision dans la perspective de la rentrée 2024¹⁴¹⁶.

Si une évaluation récente conduite à l'échelle internationale montre que le niveau de connaissance des collégiens français se situe dans la moyenne des autres pays¹⁴¹⁷, l'EMC n'en demeure pas moins très sensible. On se souvient en effet que c'est à la suite d'un cours d'EMC sur la liberté d'expression que Samuel Paty a été assassiné, le 16 octobre 2020. De fait, « *une leçon d'EMC sur les droits de l'homme ne peut se réduire à transmettre un certain nombre de connaissances (historiques, juridiques, philosophiques,...) sur ces droits. Elle doit essayer d'en faire comprendre la valeur et de susciter chez les élèves une adhésion. C'est aussi bien entendu le cas d'une leçon sur la liberté d'expression, et l'on comprend dès lors que des enseignants peuvent, dans leurs cours d'EMC, s'exposer (et parfois s'autocensurer), lorsqu'ils sont amenés à les assurer devant des élèves qui s'identifient, pour des motifs religieux ou idéologiques, à des valeurs opposées.* »¹⁴¹⁸ Comment dès lors assurer la légitimité, et donc l'efficacité car c'est bien l'objectif, de l'enseignement moral et civique auprès de nos futurs concitoyens ? Le Conseil supérieur des programmes l'envisage par une approche progressive, consistant à revenir, année après année, tout au long

1415. [Arrêté du 17 juillet 2020](#) (qui abroge l'arrêté du 12 juin 2015 relatif au programme d'EMC). Les programmes avaient été ajustés en juillet 2018 pour l'enseignement primaire et le collège et courant 2019 pour le lycée (K. Deméry, [2015-2020 : Les réajustements foudroyants de l'EMC](#), novembre 2020).

1416. [En juin 2023](#), le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a annoncé une nouvelle refonte du programme et le doublement du temps accordé à cet enseignement au collège a été annoncée pour la rentrée 2024. [Fin janvier 2024](#), le Conseil supérieur des programmes a soumis à la ministre un projet de refonte du programme d'EMC visant à remédier à trois faiblesses identifiées dans les programmes de 2015 (« *contenus mal identifiés* » qui rendaient leur « *maniement difficile pour les professeurs* » ; « *multiplicité des choix offerts [qui] rendait difficile de garantir que les points essentiels comme la laïcité ou le fonctionnement des institutions étaient effectivement abordés avec tous les élèves* » ; confusion entre l'EMC, qui est un enseignement avec des contenus et un horaire dédiés, et l'ensemble des actions de sensibilisation à la citoyenneté déployées par ailleurs). La refonte suggérée entend mettre en place un « *référentiel unique pour l'éducation à la citoyenneté* » et un « *thème clairement identifié [pour chaque niveau de scolarité] comme, par exemple, « Fraternité, égalité et solidarité » en classe de cinquième, ou « Droits, libertés et responsabilité » en seconde* ». Le programme se veut progressif, « *y compris en ce qui concerne la référence aux textes juridiques et à la connaissance des institutions. Chaque texte législatif fondamental (déclaration des droits de l'homme et du citoyen, constitution de la V^e République, loi de 1905, charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ...) est présenté de différentes manières au fil de la progression du cursus des élèves [...]* ».

1417. A. Léger, M. Loi, E. Persem, H. Rogie, « [ICCS 2022 : les résultats de la France en connaissances civiques et citoyennes dans la moyenne internationale](#) », Note d'information n° 23-47, DEPP, novembre 2023 : « *Pour sa première participation à l'étude ICCS [International civic and citizenship education study, organisée par l'association internationale indépendante pour l'évaluation scolaire] qui s'adresse aux élèves de quatrième, la France obtient des résultats en connaissances civiques et citoyennes dans la moyenne des pays participants. [...] Les scores sont, en moyenne, plus élevés pour les élèves de milieux plus favorisés ou disposant de plus de ressources culturelles à la maison* ». Elle traduit également une défiance plus forte des jeunes Français vis-à-vis de la politique et des institutions que dans d'autres pays.

1418. P. Kahn, « [Qu'est-ce que l'enseignement civique et moral ?](#) », *The Conversation*, 1^{er} novembre 2020 (actualisé le 12 octobre 2021). La citation suivante est tirée du même article.

du cursus scolaire et sous des angles complémentaires, sur les lois fondamentales et les institutions de la République, ce que ne permettaient qu'imparfaitement les programmes actuels¹⁴¹⁹. Probablement aussi davantage par l'échange, la réflexion et des mises en situation plutôt que par le fait d'asséner des règles, comme on pouvait le faire à d'autres époques. « *Cela suppose bien entendu une formation spécifique des enseignants, et peut-être est-ce là une des faiblesses dont souffre encore aujourd'hui l'EMC.* » Compte tenu de l'enjeu que revêt l'enseignement moral et civique dans la compréhension et donc la confiance que les jeunes pourront avoir dans le système démocratique et institutionnel, il paraît essentiel, pour donner toutes ses chances à la réforme, **d'accompagner la refonte en cours des programmes d'EMC d'un calibrage adéquat des outils de formation des enseignants.**

Cette consolidation de l'enseignement d'EMC pourra être utilement complétée par le fait de **faciliter l'organisation d'interventions dans les classes de cadres de la fonction publique ou d'élus locaux témoignant de leur pratique des institutions.** L'expérience montre en effet, comme l'avait du reste relevé l'étude annuelle de 2018 sur la citoyenneté, que ce type d'interventions peut contribuer à estomper dans l'esprit des élèves le caractère parfois très théorique des savoirs acquis en les émaillant d'anecdotes ou de mises en situation parlantes¹⁴²⁰. De façon générale, **les cadres de la fonction publique pourraient être ainsi incités à jouer cette fonction d'ambassadeur de l'action publique auprès des plus jeunes**, dans les écoles de leur ressort, des institutions publiques où ils travaillent et de ce que recouvrent leurs fonctions. C'est le sens d'une initiative prise en 2022 par la Cour des Comptes¹⁴²¹. De la même façon, les établissements auraient avantage à **mobiliser de façon plus systématique qu'ils ne le font actuellement les élus locaux** pour qu'ils présentent aux élèves, sous des formes diverses correspondant au programme d'éducation morale et civique, la vie des collectivités publiques de proximité et les formes que prennent les engagements électifs.

Enfin, au-delà de ces formations à destination des jeunes, il paraît utile de concevoir une **stratégie à destination des adultes** afin de conforter ou d'actualiser leur connaissance et leur compréhension du système démocratique et institutionnel. Cette stratégie pourra naturellement s'appuyer sur des supports institutionnels classiques élaborés par les pouvoirs publics (sites internet, brochures ou *flyers* accessibles dans les services publics), mais il serait intéressant également d'envisager d'autres types d'approches, faisant appel par exemple à des **visuels, à des questionnaires de type Pix**¹⁴²² accessibles, en accès libre ou accompagnés, dans tous les espaces d'accueil du public (à La Poste, dans les CAF, les CCAS, les préfectures, les maisons France

1419. C'est le sens des nouveaux programmes d'enseignement moral et civique, publiés fin juin 2024 [pour le primaire et le collège](#), et pour le lycée.

1420. C'est ce que fait par exemple depuis 2020 l'association Parlons Démocratie en organisant des échanges interactifs avec des élèves sur le fonctionnement de la démocratie ou de la justice ; des simulations de débat parlementaire, de procès ou de conseil municipal ; des ateliers pratiques de rédaction par les enfants du règlement de leur établissement ou encore des formations à destination des enseignants sur les institutions.

1421. Cour des comptes, « [Engagés dans la Cité](#) » : un événement sur l'engagement associatif et citoyen à la Cour, juillet 2022.

1422. <https://pix.fr/abc-diag> Il s'agit d'un outil qui permet en dix questions de diagnostiquer les compétences numériques.

Services, les médiathèques, etc.) ou de façon plus innovante encore, à des **outils de médiation adaptés aux réseaux sociaux** ou consistant à **inspirer de nouvelles séries télévisées**, à l'instar de la série « Parlement », elles aussi très efficaces pour donner à comprendre la réalité de l'action publique.

b) Mettre l'accent sur les conditions d'exercice de l'esprit critique

S'il est vrai que la propagande voire la désinformation n'ont rien de nouveau, le décryptage du vrai et du faux est aujourd'hui rendu plus complexe par l'environnement technologique dans lequel évoluent les démocraties. L'effet de cette « guerre cognitive » à laquelle la France, comme d'autres pays, est exposée est de faire de chaque individu une cible ou, qu'on le veuille ou non, un « soldat »¹⁴²³.

Dans ce contexte, une partie de la solution résidera dans notre **capacité collective et individuelle à faire preuve d'esprit critique**. Si chacun détient naturellement une part de souveraineté et de responsabilité dans cette prise de conscience, le rôle des pouvoirs publics est de créer les conditions d'un droit à la liberté cognitive et de garantir une information fiable, indépendante et pluraliste. Dans la « guerre cognitive » qui se joue, quelles sont les voies et moyens des États et des acteurs publics afin de nous « *armer cognitivement* »¹⁴²⁴?

Une première piste consiste à soutenir les initiatives émanant de la société civile, en portant toute l'attention nécessaire **aux acteurs de la *civic tech* ayant une capacité de plaider et d'éclairage sur les enjeux soulevés par le numérique**, y compris d'ailleurs lorsqu'ils portent un regard critique sur l'usage qu'en font les administrations publiques. C'est le cas, par exemple, d'associations comme « La Fing » qui a lancé en 2019 un programme intitulé « Reset » dont le but est de contribuer « à transformer le numérique [afin qu'il] soit plus conforme aux promesses de l'internet [...] des débuts, et soit mieux adapté au monde de demain, à ses incertitudes et ses contraintes »¹⁴²⁵, ou encore de « Changer le Cap » qui opère un suivi assidu et critique de l'usage des algorithmes dans les administrations publiques. Ces acteurs, dont le paysage a été rationalisé depuis la mise en place en 2018 de l'« Observatoire des *civic techs* et de la démocratie numérique »¹⁴²⁶ par la Caisse des dépôts et Consignations, bénéficient en effet d'une liberté d'analyse et de parole qui les rend crédibles auprès de nos concitoyens.

L'éducation aux médias et à l'information (EMI) participe également de cet effort de mobilisation de la société civile. Aiguiser le sens critique, distinguer ce qui relève de l'opinion et du fait, ne pas se laisser abuser par les *fake news*, être en mesure de se référer à des sources d'informations sûres, savoir réagir face à des contenus haineux, tout cela suppose un **apprentissage**. Or, si les ressources existent et sont

1423. A. Mhalla, *Technopolitique, Comment la technologie fait de nous des soldats*, op. cit.

1424. *Ibid.*

1425. La Fing, [Charte du Programme RESET](#), 2020 : « Nous souhaitons que le numérique embrasse 7 qualités essentielles : [...] être inclusif, frugal, démocratique, protecteur, innovant, capacitant, équitable ».

1426. Cet observatoire, qui fait écho à l'une des propositions de l'étude annuelle de 2018 sur la citoyenneté, a pour mission de cartographier le milieu de la *civic tech*, d'en décrypter les enjeux techniques, politiques et économiques et de soutenir les professionnels déployant des technologies numériques de participation.

même nombreuses en la matière, les **inégalités entre territoires sont toutefois fortes**. Une mission *flash* menée début 2023 par l'Assemblée nationale a ainsi relevé l'existence de « *véritables déserts de l'éducation aux médias* », confortés par la « *peur [de certains enseignants] de heurter des convictions [de leurs élèves, certains] affirmant ne pouvoir aborder certains sujets (la théorie de l'évolution, l'existence de la Shoah ou des attentats de Charlie Hebdo) et [préférant] se reposer sur des intervenants extérieurs* »¹⁴²⁷. Pour répondre à ce constat, un dispositif d'autoévaluation et d'approfondissement des compétences numériques a été mis à disposition des enseignants et personnels d'éducation en octobre 2023 ([PIX + Edu](#)). Il sera utile **d'en tirer le bilan d'ici deux ou trois ans, y compris dans ses effets territoriaux**. L'expérience montre en outre que rien n'est plus efficace qu'une **approche participative et ludique pour susciter l'apprentissage** : impliquer les jeunes en organisant des ateliers de co-création, promouvoir la mise en place des webradios¹⁴²⁸, ou organiser un concours vidéo à l'échelle nationale pour générer l'esprit critique (à l'instar de l'initiative « [Trop mytho](#) », mise en place à la rentrée 2023), sont autant d'actions bienvenues. De même, et comme l'avait suggéré l'étude annuelle de 2022 sur les réseaux sociaux, il paraît utile **d'envisager la création d'un jeu vidéo à vocation pédagogique** (à l'instar du jeu *Harmony Square*, qui conduit l'élève à découvrir les techniques de manipulation sur des sujets non-politiques). En complément de ces actions à destination des jeunes, des **initiations aux risques de manipulation informationnelle** pourraient être également conduites par le réseau des quelque 4 000 **conseillers numériques** (cofinancés par l'État et pilotés par la Banque des territoires) à destination de certains publics vulnérables ou âgés. Enfin, il pourrait être bienvenu que les cahiers des charges ou conventions du secteur audiovisuel intègrent des obligations de programmation d'émissions relatives à l'éducation aux médias et au développement de l'esprit critique, ou bien que des campagnes de sensibilisation aux techniques de manipulation de l'information et aux *fake news* soient mises en œuvre dans les médias d'information, avec l'appui de chercheurs spécialistes des mécanismes de désinformation (à l'instar des campagnes de communication en matière de sécurité routière ou de prévention des excès liés à l'alcool, qui ont fait leur preuve).

En complément de ces outils de défense mis à la disposition des citoyens pour continuer à exercer leur esprit critique, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'information délivrée par les médias demeure indépendante et pluraliste.

c) Assurer les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste

L'une des conditions de la démocratie est de pouvoir garantir l'accès de nos concitoyens à une information honnête, indépendante et pluraliste, permettant à chacun d'exercer pleinement et en toute lucidité sa citoyenneté. Or, cet accès est aujourd'hui exposé à un certain nombre de défis, tenant tant à la qualité des informations diffusées (fausses informations, manipulations, modération insuffisante sur certains

1427. P. Ballard, V. Spillebout, [Mission flash sur l'éducation critique aux médias](#), 15 février 2023.

1428. <https://www.clemi.fr/fr/medias-scolaires/creer-une-webradio/ressources-webradio/carte-des-medias-scolaires-recensant-les-webradios.html>

réseaux sociaux) qu'aux conditions de financement de l'information (cf. le caractère particulièrement préoccupant des perspectives d'évolution du marché publicitaire français à l'horizon 2030¹⁴²⁹).

Dans ce contexte, **plusieurs pistes mériteraient d'être approfondies afin de lutter contre la désinformation**. Il sera d'abord crucial de **soutenir les acteurs en capacité d'évaluer la fiabilité des informations diffusées en ligne (*fact checking*)**, à commencer par l'Agence France-Presse (AFP) qui a développé une entité d'investigation numérique (100 *fact checkers* répartis dans 30 pays) et analyse tous les mois environ 600 informations très relayées ou présentant un caractère viral en ligne. Actuellement *leader* mondial du « *fact checking* », **l'AFP constitue à l'évidence un acteur de souveraineté** dont l'indépendance et le rayonnement international¹⁴³⁰ doivent être confortés. Des marges de progrès existent également dans la mise en œuvre de la directive de mars 2019 sur les droits voisins, c'est-à-dire dans la rémunération des médias classiques dont les contenus sont repris sur les plateformes. S'il est vrai que cette directive a permis par exemple la signature en novembre 2021 d'un accord entre *Google* et l'AFP, le développement de l'intelligence artificielle générative amplifie les risques de désintermédiation des médias classiques et soulève la **question du juste prix à payer pour permettre aux plateformes d'accéder à ces sources d'informations fiables et de qualité**¹⁴³¹. Par ailleurs le **chantier de la régulation du marché de la publicité ciblée doit se poursuivre**. S'il est vrai que le DSA et le DMA comportent des mesures en faveur de la transparence de la publicité à destination des utilisateurs pour le premier (art. 24, 30 et 36) et à destination des annonceurs et des éditeurs pour le second (art. 5, 6 et 13), il n'est pas sûr à ce stade, ainsi que l'avait souligné l'étude annuelle de 2022 sur les réseaux sociaux (p. 247 et s.), qu'elles suffisent à contrecarrer les difficultés posées par l'hyper-concentration du marché de la publicité programmatique (i.e. l'activité publicitaire pour laquelle l'achat d'espace publicitaire, la mise en place de campagnes et leur diffusion sont réalisés de manière automatisée) ; il y a certainement matière à ce titre à **poursuivre le dialogue avec les annonceurs afin de les responsabiliser dans le choix des sites de diffusion des publicités**¹⁴³². Une dernière piste consiste à envisager l'application

1429. ARCOM - Ministère de la culture et de la communication, [Perspectives d'évolution du marché publicitaire français à l'horizon 2030](#), Janvier 2024 : Alors que la croissance du marché de la publicité devrait se maintenir (+ 2,3 % par an) et les recettes totales des médias atteindre 18,3 milliards d'euros en 2030, une part croissante de ce marché devrait être captée par les acteurs numériques : 65 % en 2030 (contre 52 % aujourd'hui), dont 45 % pour les quatre grandes plateformes extra-européennes (Alphabet, Meta, Amazon et Tiktok). À l'inverse, si les revenus numériques des médias historiques devaient, eux aussi, continuer de progresser (+ 400 millions d'euros sur la période), ils ne devraient toutefois représenter qu'une part modeste du marché publicitaire total (6,4 % en 2030 contre 5,2 % en 2022). Enfin, les médias qui investissent dans les contenus d'information et de création (la plupart des médias historiques, mais aussi certains services de vidéo à la demande) verront leurs ressources poursuivre leur baisse : 7,3 milliards d'euros en 2012, 6,1 en 2022, et 5,3 en 2030.

1430. L'AFP dispose en effet de correspondants et journalistes partout dans le monde, y compris dans des terrains hostiles à la liberté de l'information.

1431. Il est possible à cet égard de se demander si l'[accord conclu en juillet 2023](#) entre OpenAI et Associated Press donnant à la première accès aux bases de données de la seconde pour un montant d'environ 10 millions, s'est bien fait au juste prix...

1432. C'était d'ailleurs le sens de la proposition n° 8 du [rapport de la commission Bronner](#) (*Les lumières à l'ère du numérique*, janvier 2022), qui avait identifié la publicité programmatique comme l'une des causes principales de la diffusion des fausses informations.

du principe du pollueur-payeur au monde de l'information¹⁴³³, en prévoyant une mise à contribution des plateformes à l'origine de la désinformation dans le financement du travail de vérification des faits. C'est d'une certaine manière le principe qui sous-tend l'accord commercial liant depuis quelques années *Meta* à l'AFP, mais l'approche gagnerait à être amplifiée.

En complément de ces actions de nature à lutter contre la désinformation, les pouvoirs publics doivent veiller également, comme le prévoit la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, à **garantir l'indépendance et le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion dans les médias**¹⁴³⁴, et notamment dans les programmes consacrés à l'information. On pourra notamment saluer toute l'importance et la contribution de l'audiovisuel public en la matière. Cette responsabilité incombe en particulier à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), en application des articles 3-1 et 13 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, modifiés notamment en 2016. Par une décision récente ([CE, 13 février 2024, Association Reporters sans frontières, n° 463162, A](#)), le Conseil d'État a rappelé que ces dispositions ne limitaient pas le pluralisme de l'information dans les services audiovisuels au seul temps de parole des personnalités politiques. L'ARCOM doit prendre en compte la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés. Il ne s'agit ni de ficher les intervenants selon leurs idées ni de décompter leurs interventions comme celles des personnalités politiques, mais de réaliser une appréciation globale du pluralisme des opinions exprimées à l'antenne. Par ailleurs, s'agissant de l'indépendance de l'information, l'ARCOM ne peut se contenter d'examiner une émission isolée pour vérifier si cette obligation est respectée. Elle doit aussi prendre en compte l'ensemble des conditions de fonctionnement de la chaîne et les caractéristiques de sa programmation.

d) Faciliter la capacité d'action des citoyens

Permettre aux citoyens de développer leur propre capacité d'action, notamment grâce au tissu associatif ou au rôle des corps intermédiaires, apparaît indispensable à une citoyenneté effective.

Les corps intermédiaires, notamment les syndicats, constituent en effet un lieu d'expression des revendications et attentes de nos concitoyens¹⁴³⁵. L'expérience montre en outre que sur le terrain, dans les entreprises, « *représentants syndicaux et patronaux, lorsqu'ils sont en position de responsabilité et d'autonomie, [arrivent ensemble à] des réussites notables, parfois silencieuses.* » Il en est de même de certains réseaux exerçant des fonctions de collaborateurs occasionnels du service public. La Mutualité sociale agricole, par exemple, tire sa force de sa gouvernance mutualiste et de son réseau de 13 700 délégués cantonaux (400 à 500 bénévoles par

1433. Voir également à ce titre : F. Fries, *L'Empire du faux*, 2021.

1434. Article 1^{er} de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

1435. B. Leridon, [Corps intermédiaires : accords perdus de la démocratie ?](#), *Note d'enjeux*, Institut Montaigne, avril 2023, p. 33 : « *Ils représentent, consultent et organisent, ils offrent des débouchés politiques aux mouvements, construisent démocratiquement des formes de transversalité et de partage d'expérience, apportent de l'expertise. Ils sont les relais indispensables avec la société civile - tout en étant son expression, ils proposent, négocient, s'opposent et refroidissent les colères.* » La citation suivante est tirée du même document.

caisse), qui sont autant de capteurs sur le terrain et sont généralement mobilisés pour prévenir les suicides et faire des visites domiciliaires. **Prendre le temps de l'écoute et du dialogue avec ces corps intermédiaires ne sera, à l'évidence, jamais du temps perdu pour se donner des chances de construire un projet collectif.**

Il en est de même des associations auxquelles incombent une fonction de lien social, voire parfois la mise en œuvre de certaines politiques publiques (cf. à ce titre l'étude annuelle de 2023 sur le dernier kilomètre). Qu'elles reposent sur des bénévoles ou sur des professionnels, ces dernières doivent être confortées **sur tous les territoires de la République**, notamment dans le cadre de **financements publics**¹⁴³⁶.

Au-delà de ces acteurs institués, il paraît utile de valoriser les initiatives et l'engagement individuels. S'il est vrai que l'affirmation du phénomène d'individualisation a pu conduire à certains égards à fragmenter le corps social, ce constat ne doit toutefois pas masquer la réalité de l'engagement d'un certain nombre de nos concitoyens au service du bien commun. Ces engagements qu'ils prennent la forme d'une **contribution à des « communs numériques »**¹⁴³⁷, tels que ceux portés par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)¹⁴³⁸, d'un **mécénat de compétences**¹⁴³⁹ ou à **des initiatives locales** doivent être valorisés. Ils contribuent en effet, dans ce que certains appellent « la décentralisation sociétale », à **repenser la démocratie comme une expérience quotidienne**. L'enjeu pour les pouvoirs publics consiste alors en réalité à laisser les acteurs de terrain libres de s'organiser et à leur apporter, en fonction de l'intérêt de ces initiatives, l'appui nécessaire, selon une appréciation faite au plus proche du terrain.

1436. CESE, [Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique](#), 3 juin 2024.

1437. Un commun numérique est une ressource produite et / ou entretenue collectivement par une communauté d'acteurs hétérogènes, et gouvernée par des règles qui lui assurent son caractère collectif et partagé. Certains communs numériques sont bien connus : le système d'exploitation Linux, l'encyclopédie en ligne Wikipedia, etc.

1438. IGN, *Guide des communs*, « une expédition ouishare au cœur de l'IGN », octobre 2023, p. 16-17. « [...] la Fabrique des géocommuns [de l'IGN] héberge actuellement 3 projets : *Panoramax*, le commun des vues immersives [:] en juillet 2023 quatre millions de photos de terrains accessibles à tous, avec un hébergement flexible et une gouvernance réunissant une multiplicité d'acteurs (collectivités, membres d'OpenStreetMap, agents de l'IGN) [...] ; *Bat-ID*, un identifiant unique pour les bâtiments de France [...] ; la Base Adresse Nationale, la référence pour l'intégralité des adresses du territoire ».

1439. Dispositif consistant pour une entreprise à mettre à disposition d'un organisme d'intérêt général les compétences ou le temps de travail d'un ou plusieurs salariés. Le dispositif est expérimenté depuis 2023 dans le secteur public en application de l'article 209 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » et du [décret n° 2022-1682 du 27 décembre 2022](#) relatif à l'expérimentation de la mise à disposition de fonctionnaires dans le cadre d'un mécénat de compétences ; il permet la disposition des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales (départements, régions et communes de plus de 3 500 habitants, EPCI à fiscalité propre) auprès des personnes morales relevant du [a\) du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts](#), ainsi que de fondations ou d'associations reconnues d'utilité publique. Cette mise à disposition intervient pour la conduite ou la mise en œuvre d'un projet répondant aux missions statutaires de la personne morale, de la fondation ou de l'association et pour lequel leurs compétences et leurs expériences professionnelles sont utiles.

Proposition n° 2

Favoriser un exercice toujours plus effectif de la citoyenneté, au service aussi d'un projet collectif

- Faire de la formation à la citoyenneté une véritable priorité : auprès des publics scolaires bien sûr (par exemple, en facilitant l'intervention dans les classes de cadres de la fonction publique ou d'élus locaux pour témoigner de manière concrète de leur pratique des institutions) mais aussi de l'ensemble de la population adulte pour conforter la familiarité de chacun avec le système institutionnel et le fonctionnement démocratique (par des supports « classiques » - programmes audiovisuels dédiés, campagnes de sensibilisation, mais aussi par des outils plus innovants comme des visuels, des formulaires PIX accessibles dans tous les services publics, des médiations adaptées aux réseaux sociaux, des séries télévisées, etc.) sans oublier les agents publics eux-mêmes, notamment des enseignants eu égard au rôle décisif qui est le leur en la matière (en prévoyant à leur attention des programmes adéquats de formation mais aussi des outils à leur usage).
- Mettre l'accent sur les conditions d'exercice de l'esprit critique : notamment par le développement d'une éducation aux médias et à l'information (par exemple, en encourageant dans les établissements scolaires la mise en place d'approches participatives et ludiques comme les webradios, les concours vidéo, ou les jeux vidéo à visée pédagogique), mais aussi en soutenant les actions de lutte contre la désinformation (sensibilisation aux risques de la désinformation par les conseillers numériques, soutien aux initiatives prises par les acteurs de la « *civic tech* », etc.).
- Assurer les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste : par des actions de lutte contre la désinformation (soutien aux acteurs du « *fact checking* », vigilance contre les ingérences étrangères, renforcement de la mise en œuvre de la directive sur les droits voisins en posant la question du « juste prix » à payer pour permettre aux plateformes d'accéder à des informations fiables et de qualité, poursuite du chantier de régulation du marché de la publicité ciblée, poursuite du dialogue avec les annonceurs pour permettre un investissement publicitaire responsable).
- Faciliter la capacité des citoyens à agir : notamment en valorisant l'engagement individuel (participation à des initiatives locales, à du mécénat de compétences, à des communs numériques), en confortant les temps d'écoute et de dialogue des administrations avec les corps intermédiaires, ainsi que l'activité associative sur tous les territoires de la République par des financements publics adaptés.

Au-delà de ces propositions, qui visent à conforter le système démocratique et institutionnel national par une citoyenneté pleinement exercée, il paraît également important de renforcer l'« esprit de défense » des citoyens comme des institutions.

3.1.1.3. Renforcer l'esprit de défense des citoyens comme des institutions

L'esprit de défense (encore appelé la « force morale » d'un pays) est indispensable à un exercice effectif de la souveraineté. Son renforcement peut passer par une meilleure conscience des risques et une plus grande capacité de résilience, par un lien plus étroit entre la Nation et les armées et, de manière générale, en associant mieux certains acteurs clés.

a) Développer la conscience des risques et la capacité de résilience

Compte tenu de l'évolution du contexte géopolitique mondial, il semble aujourd'hui important de renforcer la compréhension que peuvent avoir nos concitoyens des défis de souveraineté auxquels la France est exposée. En effet, « *la force de la cité ne réside ni dans ses remparts, ni dans ses vaisseaux, mais dans le caractère de ses citoyens* »¹⁴⁴⁰.

Il paraît important de développer la **capacité de résilience de l'ensemble de la Nation, afin de faire face à la diversité des défis et des menaces**. Cette capacité de résilience ne saurait reposer uniquement sur l'État et les collectivités territoriales, mais gagnerait à s'appuyer sur chacun des Français, partant du principe que « *des citoyens conscients, informés, entraînés peuvent aider la société à faire face à des crises ou des catastrophes, grâce à leur capacité à prendre des décisions.* »¹⁴⁴¹. L'objectif serait qu'en cas de crise, nous ne soyons pas sidérés, ni même passifs en attendant les solutions des pouvoirs publics, mais que chacun puisse participer lui-même à la mise en œuvre de solutions, par son autonomie et ses capacités de résistance et d'initiative. À cette fin, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la résilience nationale a suggéré, en 2022, de « **développer une culture du risque au sein de la population française** » sous la forme, par exemple, de « *politiques de sensibilisation et d'exercices pratiques à intervalles réguliers* » ou encore via la « diffus[ion] par toute voie possible [d']un livret à la population expliquant les différents types de crise et contenant les conseils à suivre pour se préparer et réagir dans de telles situations », à l'instar de ce que fait par exemple la Suède¹⁴⁴². Il pourrait être intéressant **d'analyser la faisabilité de ces deux pistes**.

1440. Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, traduction Jacqueline de Romilly, Robert Laffont, 1990.

1441. A. Freschi, T. Gassilloud, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la résilience nationale*, op. cit.

1442. *Ibid.* Le rapport reproduit en annexe (n° 2) le livret diffusé par les autorités suédoises à l'ensemble de la population.

b) Conforter le lien entre les armées et la Nation

Si les Français ont globalement une bonne image de leur armée (73 % lui font confiance¹⁴⁴³) et que l'on constate moins d'antimilitarisme chez les jeunes que dans les générations précédentes¹⁴⁴⁴, il reste que « *cette image est fragile* »¹⁴⁴⁵ et qu'elle repose sur une connaissance limitée de la condition militaire. Dès lors, pour consolider l'esprit de défense, il paraît utile de **développer des actions de nature à renforcer le lien entre les armées et la Nation**. C'est le sens des quelque 800 à 900 projets pédagogiques soutenus tous les ans par la direction de la mémoire, de la culture et des archives du ministère des armées, qui permettent de toucher environ 70 000 à 80 000 élèves sur chaque classe d'âge (soit un peu moins d'un élève sur dix)¹⁴⁴⁶. À l'appui de ces projets, le ministère met à la disposition des enseignants des outils et ressources pédagogiques variés en lien avec les programmes scolaires¹⁴⁴⁷. C'est aussi l'objectif du stage d'immersion de trois semaines, intitulé « Souveraineté, commandement, cohésion », initié en 2024 dans le cadre de la refonte de la formation initiale des élèves de l'Institut national du service public, qui a conduit de futurs hauts-fonctionnaires à être immergés dans le quotidien des forces armées (exercices physiques, instruction sur les techniques utilisées par les armées en opération, initiation aux méthodes d'élaboration d'une décision tactique) et à découvrir la façon dont elles abordent les enjeux de souveraineté. Cette expérience marquante, aux dires mêmes des élèves concernés, gagnerait à être étendue à d'autres écoles de la fonction publique (INET, ENM, Écoles d'ingénieurs, ...). De façon générale, il serait bienvenu que tout fonctionnaire, quel que soit son statut, bénéficie au moment de son intégration dans la fonction publique et tout au long de la vie professionnelle d'initiations aux enjeux de défense.

c) Le Service national universel

Dans la même logique, le **Service national universel**, dont l'étude annuelle pour 2018 sur la citoyenneté avait recommandé qu'il soit organisé sur une base volontaire afin de tenir compte, d'une part, de l'idée que la communauté civique est une notion élective – elle se nourrit de l'adhésion et doit se défier de la contrainte, d'autre part, de ce que la génération susceptible d'être concernée par un service obligatoire s'estime déjà exposée à des contraintes que n'avaient pas connues les

1443. CEVIPOF, *Baromètre de la confiance publique*, op. cit, p. 35.

1444. J. Duplessy, « [Enquête – L'armée à la conquête de la société](#) », *Émile Magazine*, n° 22, été 2021.

1445. P. Mirallès, J.-L. Thieriot, [Rapport d'information sur la préparation à la haute intensité](#), n° 5054, Assemblée nationale, février 2022.

1446. Ministère des armées, [Face au retour de la guerre en Europe, l'importance des forces morales](#), 28 juin 2023.

1447. Ces ressources sont accessibles en ligne sur le site www.cheminsdememoire.gouv.fr.

générations de leurs parents et grands-parents¹⁴⁴⁸, a commencé à produire ses effets. Ce service, qui a une dimension mixte (à mi-chemin entre service civique et service militaire) et est ouvert à tous les jeunes, filles et garçons, de 15 à 17 ans, s'est fixé quatre objectifs : transmettre un socle républicain, renforcer la cohésion nationale, développer une culture de l'engagement et accompagner l'insertion sociale et professionnelle. Il s'appuie sur deux phases : l'une obligatoire pour ceux qui s'y engagent, l'autre facultative. La première consiste en un « séjour de cohésion »¹⁴⁴⁹ de deux semaines en dehors du département d'origine, puis à la réalisation d'une « mission d'intérêt général » (MIG) pendant deux autres semaines dans une association, une administration ou un corps en uniforme. Au terme des quatre semaines, un certificat est remis à chaque jeune dans le cadre d'une cérémonie organisée en préfecture. La seconde phase prend la forme d'un engagement de trois mois à un an, pouvant s'accomplir dans le cadre du service civique, et consistant à réaliser une mission en lien avec la défense ou la sécurité, l'accompagnement des personnes, la préservation du patrimoine ou de l'environnement. En 2019, lors de la phase de préfiguration du SNU, 2 000 jeunes ont réalisé leur séjour de cohésion dans 14 centres. La crise sanitaire a empêché la tenue de séjours en 2020, mais l'année suivante, le dispositif a poursuivi sa montée en charge : 15 000 participants en 2021, 32 000 en 2022, et 40 000 en 2023.

D'après une enquête réalisée en 2023 par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)¹⁴⁵⁰, qui est mandaté depuis 2019 pour réaliser l'évaluation du SNU, 92 % des jeunes engagés en 2023 l'étaient sur une base volontaire, principalement motivés par le fait de pouvoir faire des rencontres (72 %), de valoriser cette expérience sur leur CV (58 %), d'être dans un cadre militaire (53 %) et de faire du sport (51 %). **Dans leur très grande majorité, ces jeunes se déclarent satisfaits de leur expérience** (un résultat toutefois moindre pour les « non-volontaires » - 43 % de taux de satisfaction, dont la participation a été imposée souvent par leur famille). Les difficultés rencontrées les années précédentes dans la mise en place des missions

1448. En dépit des libertés dont elle jouit et du confort global procuré par les progrès technologiques, la génération actuelle perçoit certaines difficultés auxquelles elle est exposée davantage peut-être que celle de ses parents et grands-parents comme autant d'injustices : dégradation du cadre de vie, exigence de formations de longue durée sans garanties de perspectives d'ascension sociale, coût élevé du logement, sentiment de verrouillage de la société par des aînés dont le poids politique et sociologique s'accroît, incertitude sur l'avenir des politiques et régimes de protection sociale, notamment des retraites, en raison de la charge des dettes laissées en héritage par les générations précédentes. Le sentiment de constituer une génération à laquelle la société ne laisse pas sa place en dépit de discours de façade rend d'autant plus difficile l'acceptation du reproche implicite de manquer de civisme et d'esprit républicain, alors même que les jeunes Français sont, comme l'attestent de nombreuses enquêtes, particulièrement désireux de s'engager et de contribuer à des causes collectives.

1449. Le séjour de cohésion s'effectue en internat dans l'un des 322 centres SNU (internats de lycée, centres de vacances ou de formation, etc.). Il reprend dans ses modalités certains aspects de l'ancien service militaire : port de l'uniforme, lever à 7 heures, cérémonie de lever des couleurs avec salut au drapeau et chant de la Marseillaise. La journée est principalement consacrée à des modules sur les thèmes d'engagement choisis par les candidats : activités physiques, sportives et de cohésion ; citoyenneté et institutions nationales et européennes ; découverte de l'engagement ; développement durable et transition écologique et solidaire ; autonomie, connaissance des services publics et accès aux droits ; culture et patrimoine ; défense, sécurité et résilience nationales.

1450. INJEP / IPSOS, [Enquête d'évaluation des séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2023](#), décembre 2023.

d'intérêt général (manque d'information et d'accompagnement, maillage territorial insuffisant, ...) ¹⁴⁵¹ semblent avoir été globalement réglées : les participants estiment dans leur très grande majorité avoir été bien informés sur la phase d'engagement (MIG, service civique, préparation militaire...) lors de leur séjour de cohésion (87 % disent avoir reçu assez d'information à ce sujet). En termes de population impliquée, les **jeunes scolarisés en voie générale et technologique sont surreprésentés** et leur part ne cesse d'augmenter depuis 2019 (+ 5 %), **de même que les filles et les enfants de cadres ou de parents ayant travaillé dans les corps en uniforme**. À l'inverse, les **jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont sous-représentés** : alors que 9 % des 15-17 ans résident en QPV, ils ne sont que 5 % parmi les participants aux séjours de cohésion de 2023. C'est principalement par le cadre scolaire que les jeunes ont été informés de la possibilité de faire un SNU ; le bouche-à-oreille a aussi pu jouer : plus d'un participant sur deux (58 %) déclare que l'un de ses amis ou proches a déjà fait le SNU en tant que participant ou encadrant. Au terme du processus, plus de quatre jeunes sur cinq souhaitent poursuivre la phase obligatoire par la phase d'engagement, le plus souvent dans les corps en uniforme (43 % dans l'armée, 35 % dans la police, 26 % chez les pompiers, 24 % en association et 24 % dans un club sportif - plusieurs réponses possible) ¹⁴⁵².

Au vu de ces résultats et dans la perspective des travaux lancés fin janvier 2024 par le Premier ministre en vue de la généralisation du SNU ¹⁴⁵³, il paraît essentiel d'analyser, au-delà des questions de faisabilité et de logistique soulevées par ce changement d'échelle ¹⁴⁵⁴, les **facteurs explicatifs de la sous-représentation de certains publics dans le dispositif** (filières professionnelles, QPV, jeunes issus de milieux moins favorisés) et **d'associer à la réflexion les fédérations représentant la jeunesse et le monde étudiant**, qui avaient regretté à l'occasion de la préparation de l'étude annuelle 2023 sur le dernier kilomètre d'avoir été tenues, selon elles, à l'écart du processus ¹⁴⁵⁵.

d) Mieux associer certains acteurs clés : l'exemple du développement de la garde nationale

De manière générale, il serait souhaitable de mieux associer certains acteurs clés, notamment les élus locaux mais aussi les acteurs du monde académique (congrès

1451. A. Defasy, T. Desjonqueres, N. Hervieu, M. Leplaideu, [*Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021 Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion*](#). INJEP, 2022, p. 14.

1452. T. Venet, S. James, [*Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023*](#), INJEP, décembre 2023.

1453. G. Attal, [*Déclaration de politique générale*](#), 30 janvier 2024 : « Notre réarmement civique, c'est renforcer l'unité républicaine de notre jeunesse. C'est permettre à tous les jeunes de France de faire Nation. C'est le rôle même du Service national universel. Je lance les travaux en vue de sa généralisation à la rentrée scolaire 2026 ».

1454. E. Jeansannetas, [*Le service national universel : la généralisation introuvable*](#), Sénat, n° 406, 8 mars 2023. Le rapport identifie trois difficultés pratiques soulevées par la généralisation du SNU : la question de l'encadrement des jeunes, celle de l'hébergement et celle de la logistique et souligne que « Le coût par an du SNU généralisé serait vraisemblablement supérieur à 2 milliards d'euros ».

1455. Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. Du premier au dernier kilomètre*, septembre 2023, p. 206.

d'élus, de France universités, etc.), à cette problématique, afin de les sensibiliser à ces questions et à leurs enjeux.

Un exemple de ce lien pourrait être donné à travers le renforcement du rôle de la garde nationale, comme l'a suggéré récemment le Haut-Comité d'évaluation de la condition militaire¹⁴⁵⁶. **La Garde nationale, qui regroupe actuellement 77 000 réservistes (dont 21 % de femmes)¹⁴⁵⁷, joue un rôle de trait d'union qui pourrait être conforté.** À cette fin, la loi de programmation militaire pour la période 2024-2030 veut atteindre 105 000 réservistes à l'horizon 2035 (soit un réserviste pour deux militaires d'active). L'intérêt de cet élargissement est double ; il permettra non seulement aux armées d'être davantage connectées à la société civile (et inversement), mais également de s'adjoindre des compétences relevant du secteur civil. Pour préparer cet élargissement, le ministère des armées a créé au 1^{er} août 2023 une nouvelle division dite de « cohésion nationale » au sein de l'état-major des armées, en charge à la fois des questions relatives à la politique de réserve et des relations avec l'éducation nationale et les entreprises. Par ailleurs, toutes les composantes des armées ont été invitées à élaborer un plan de montée en puissance de leurs unités. À titre d'illustration, la marine nationale a prévu de créer des flottilles côtières pour élargir sa présence militaire sur les côtes (notamment sur la façade Atlantique en 2024, la Méditerranée en 2025 et la Manche en 2026) et le service de l'énergie opérationnelle créera en 2027 une unité de soutien pétrolier. « *Le chantier est considérable et constitue un changement de paradigme* »¹⁴⁵⁸ pour le ministère des armées ; il consistera sur la période à recruter « *sensiblement le même volume que la totalité du recrutement pour les armées d'active* ».

Pour atteindre cette cible ambitieuse, le secrétariat général de la Garde nationale devra continuer à tisser des partenariats avec des acteurs de la société civile. Ces partenariats, qui sont au nombre actuellement d'un peu moins d'un millier et impliquent à 70 % des entreprises (PME, ETI, grands groupes¹⁴⁵⁹), des collectivités territoriales (25 %) et des établissements d'enseignement supérieur (5 %), permettent en effet de **sécuriser « le statut juridique des réservistes. Le réserviste sait qu'il est autorisé par son chef d'entreprise à faire quinze, vingt ou trente jours de réserve sans que son contrat de travail soit rompu et sans être obligé de prendre des jours de congé ou de RTT. Aujourd'hui, les chefs d'entreprises maintiennent entièrement**

1456. Haut-Comité d'évaluation de la condition militaire, *Les réserves, 18^e rapport*, juillet 2024.

1457. Créée en 2016, la Garde nationale regroupe l'ensemble des réservistes opérationnels, c'est-à-dire des volontaires sous contrat participant, selon leurs disponibilités et les besoins de leur autorité d'emploi, à l'activité opérationnelle des forces armées (22 000 dans l'armée de terre, 5 700 dans l'armée de l'air, 6 000 dans la marine, 3 000 auprès du service de santé des armées, 500 commissaires de réserve auprès du service du commissariat des armées, 200 réservistes auprès des services de l'énergie opérationnelle, une centaine auprès de la direction générale de l'armement) et des forces de sécurité intérieure (30 000 gendarmes réservistes ; en 2023, la réserve civile de la police nationale s'est transformée en réserve opérationnelle). À ces réservistes sous contrat, s'ajoutent 63 000 anciens militaires ayant une obligation de disponibilité de 5 ans après leur départ.

1458. Assemblée nationale, *Audition conjointe du Secrétaire général de la Garde nationale et du chef de la division « cohésion nationale » sur le rôle des réserves et de la défense globale*, 2 avril 2024. Les citations suivantes sont tirées de la même audition.

1459. À titre d'illustration, le Groupe Renault a renouvelé en avril 2024 la convention de partenariat qui le lie avec le ministère des armées. Par cette convention, l'entreprise accorde une autorisation d'absence de 15 jours par an au profit de la réserve opérationnelle, soit 5 jours de plus que le minimum légal.

la rémunération de leurs salariés lorsqu'ils font une période de réserve. Le salarié continue de toucher son salaire et reçoit en plus des émoluments que l'armée lui accorde, cette somme étant totalement défiscalisée ». La signature d'une **convention de partenariat** permet également souvent de réduire la durée du préavis donné au réserviste pour prévenir son employeur, qui est normalement fixée à un mois. La priorité du ministère des armées est aujourd'hui de « **développer les liens avec les collectivités territoriales** car ce sont les premiers acteurs de la résilience dans les territoires », mais aussi **avec les établissements d'enseignement supérieur**, « l'expérience montr[ant] en effet que fidéliser des jeunes est plus facile ». À l'appui de cette stratégie, il serait utile qu'élus locaux et acteurs du monde académique soient spécifiquement sensibilisés à l'intérêt de développer ce type de partenariats (à l'occasion des congrès annuels des élus, de France universités, etc.).

Proposition n° 3

Renforcer l'esprit de défense des citoyens comme des institutions

- **Développer la conscience des risques et la capacité de résilience de la population dans son ensemble** : en élaborant un livret à la population expliquant les différents types de crise et contenant les conseils à suivre pour se préparer et réagir dans de telles situations voire en envisageant l'organisation d'exercices de crise associant la population (à l'instar de ce que fait la Suède par exemple).
- **Conforter le lien entre les armées et la Nation** : par des projets pédagogiques, des séjours d'immersion destinés à un public ciblé autour des enjeux de défense et de souveraineté (à l'instar de celui initié en 2024 pour les élèves de l'INSP), par une initiation systématique des agents publics aux enjeux de défense au moment de leur intégration ou tout au long de la vie professionnelle.
- **S'agissant du service national universel, conduire une réflexion, dans l'hypothèse d'une généralisation, sur les facteurs explicatifs de la sous-représentation de certains publics** (filiales professionnelles, jeunes issus de milieux moins favorisés, etc.) dans le dispositif actuel, en veillant à associer à la réflexion les fédérations représentant la jeunesse et le monde étudiant.
- **De manière générale, mieux associer certains acteurs clés, notamment les élus locaux mais aussi les acteurs du monde académique, à cette problématique, afin de les sensibiliser à ces questions et à leurs enjeux** (par exemple, pour favoriser le recrutement de réservistes par la signature de conventions avec la Garde nationale).

En complément de ces propositions de nature à rendre pleinement les citoyens acteurs de la souveraineté, il importe de veiller à ce que les pouvoirs publics soient encore mieux à son service.

3.1.2. Des pouvoirs publics au service de la souveraineté

Pour renouveler l'exercice de la souveraineté nationale, il apparaît également nécessaire d'améliorer l'efficacité de l'action publique au service de cet exercice, de clarifier le rôle de chacun au niveau local, et de préciser celui du juge dans un État de droit.

3.1.2.1. *Un État plus efficace*

L'efficacité de l'action publique ne se présume pas : il ne suffit pas d'en décider pour qu'elle adienne et produise des effets directement tangibles pour nos concitoyens. Elle est en réalité le **fruit d'une méthode, d'une approche pragmatique qui nécessite qu'on y consacre du temps**. Cette méthode, esquissée notamment dans l'étude annuelle de 2022 sur le dernier kilomètre, exige de l'écoute et du dialogue, une autre façon de concevoir les normes et la nécessité *in fine* de rendre compte aux citoyens.

a) Associer effectivement les citoyens à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique

La première condition à remplir afin de s'assurer de l'efficacité de l'action publique est d'abord de **s'assurer qu'elle répond aux « bons problèmes »**, c'est-à-dire à ceux qui se posent effectivement aux Français.

Pour ce faire, il convient d'abord de les écouter. S'il va de soi que les décisions, les choix de politiques publiques appartiennent aux responsables politiques démocratiquement élus, ce choix, qui vise la satisfaction de l'intérêt général, doit être éclairé par la prise en compte des attentes et des réalités du terrain. Il est souvent difficile de faire le bonheur des autres malgré eux et en particulier à une époque qui se caractérise, s'agissant de l'action publique, par une soif de participation et par une attente très forte des usagers d'être vraiment associés aux actions publiques qui les concernent. Même si elle prend du temps et peut potentiellement ralentir certaines prises de décision, voire ajouter à la complexité du système, cette association est non seulement souhaitée par les usagers, mais elle est aussi indispensable à une bonne définition de l'action publique.

Ecouter, c'est aussi **aller au contact de nos concitoyens pour « prendre le pouls du terrain »**. C'est ce que fait, pour ne prendre qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, le préfet de l'Yonne en visitant chaque semaine une petite commune où le taux d'abstention a été particulièrement élevé aux élections nationales, afin de manifester à ses élus l'intérêt que porte l'État à leurs préoccupations et à leurs projets.

En complément de ce contact direct avec les usagers, il apparaît également indispensable de **prendre le temps de nouer des relations régulières avec des agents publics de terrain** et d'entretenir un dialogue régulier **avec les représentants syndicaux**.

■ Concevoir différemment les normes et veiller à leur effectivité

La deuxième condition à remplir afin d'assurer l'efficacité de l'action publique consiste à **suivre cinq étapes** : d'abord, partir de l'évaluation de l'existant pour le simplifier, considérer ensuite la situation des personnes les plus vulnérables et

s'efforcer d'aborder l'action administrative en fonction de moments ou de lieux de vie clés pour nos concitoyens, puis s'assurer de la faisabilité des réformes envisagées, rédiger différemment les normes afin de laisser des marges d'adaptation à ceux qui les mettront en œuvre et enfin vérifier leur effectivité.

La première garantie de succès d'une réforme est de **prendre le temps de l'analyse de ce qui a déjà été fait, en s'appuyant notamment sur les travaux de la recherche**. Cette analyse doit être propice à la **recherche de simplifications**. À cet égard, il paraît notamment utile, ainsi que s'y était essayée l'étude annuelle 2022 sur le dernier kilomètre, d'analyser les mesures prises dans le contexte très particulier de la crise sanitaire en 2020, pour voir dans quelle mesure certaines pourraient être reprises ou rendues pérennes. Dans la continuité de ces travaux, le Premier ministre a chargé le Conseil d'État en mars 2024 de procéder à un **recensement de ces mesures et d'identifier plus généralement des cas concrets de complexité administrative appelant une simplification**.

Un deuxième moyen de garantir l'efficacité de l'action publique consiste à **penser l'action publique par le prisme des plus fragiles ou des plus éloignés pour être sûr de toucher le plus grand nombre, ou par celui des moments, des parcours et des lieux de vie**. Les défis soulevés par le vieillissement de la population impliquent notamment de penser ce type de logiques de parcours en matière d'autonomie¹⁴⁶⁰.

La troisième garantie de succès d'une réforme est de **s'assurer que les moyens consacrés aux objectifs seront d'emblée proportionnés aux cibles poursuivies**, quitte, lorsque les moyens sont limités – surtout dans un contexte de maîtrise des finances publiques – à ajuster les objectifs à la réalité des moyens disponibles. Il n'y a en effet rien de pire que d'afficher des objectifs sans les moyens adéquats pour les atteindre et de décevoir les usagers. Aussi, paraît-il déterminant de procéder à une évaluation réaliste des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. De même, toute réforme ou production normative devrait systématiquement s'accompagner, au moment des arbitrages, d'un **volet relatif à sa faisabilité**, intégrant les questions de systèmes d'information (interopérabilité, développements, prise en compte du RGPD dans les partages de données, etc.), de ressources humaines (plan de formation, recrutement, mobilité, etc.), ainsi que les modalités d'évaluation attendues des dispositifs envisagés. À l'appui de cette logique, il y aurait certainement matière à renforcer le volet faisabilité des études d'impact associées aux projets de loi. Un autre moyen de s'assurer de la faisabilité des réformes est de **se prêter, dans toute la mesure du possible, à des cas pratiques pour en tester la pertinence et l'acceptabilité**.

1460. [D. Libault, Vers un service public territorial de l'autonomie, mars 2022](#) : Tout en soulignant l'opportunité de tester cette approche par des cas pratiques (et non par des circulaires prescriptives), le rapport suggère la généralisation d'un service public territorial de l'autonomie autour de quatre missions : une mission d'accueil, d'information, d'orientation et de mise en relation des personnes âgées en perte d'autonomie, des personnes en situation de handicap et de leurs aidants avec les bons interlocuteurs ; une mission d'instruction, de délivrance et de réévaluation des aides et des prestations par une meilleure coordination des acteurs (chacun gardant *a priori* ses prérogatives actuelles) ; une mission d'appui aux professionnels du secteur dans le suivi et à l'accompagnement dans la durée des personnes (et pas uniquement pour les situations complexes), qui pourrait mobiliser les acteurs de droit commun ; et une mission de prévention, de repérage et d'« aller-vers ».

Une quatrième condition d'efficacité de l'action publique réside dans la façon de concevoir les normes. Pour éviter les travers de normes trop précises (qui obligent les préfets à des dérogations ou omettent au contraire un cas particulier), il importe que les normes se concentrent sur des principes généraux et des effets à obtenir. **L'élaboration de normes sobres, se concentrant sur les principes et effets à obtenir**, aurait le mérite en outre de laisser aux acteurs locaux le soin d'adapter les solutions aux circonstances locales dans une logique de subsidiarité et d'atteindre ainsi plus efficacement l'objectif voulu par le législateur. À l'appui de cette approche pragmatique dans la manière de concevoir les normes, **le recours à l'expérimentation devrait être encouragé**, non seulement pour tester la mise en œuvre de dispositifs nouveaux avant leur extension à l'ensemble du territoire, mais aussi pour expérimenter l'adaptation de normes existantes.

Enfin, si le principe de subsidiarité tend à proscrire les contrôles *a priori*, il semble utile en revanche de mettre en place des **contrôles *a posteriori*** afin de s'assurer des résultats atteints par les politiques publiques et de nourrir dès lors la confiance dans le système. Ces contrôles, qui ne sauraient être exclusivement financiers, devront tenir compte du principe du « droit à l'erreur » afin de valoriser l'esprit d'initiative et la prise de risque. Parallèlement et comme le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le relever¹⁴⁶¹, **l'évaluation des politiques publiques** à tous les stades de leur mise en œuvre (*ex ante*, *in itinere* et *ex post*) participe de leur crédibilité et de la confiance que les citoyens peuvent avoir en elles. Aussi paraît-il essentiel, pour reprendre les termes des designers, de **concevoir les politiques publiques comme des hypothèses**, c'est-à-dire de les tester en amont, les évaluer au fil de l'eau, les ajuster le cas échéant, les proroger *in fine* ou les abandonner. Cette approche, que pratiquent spontanément certains acteurs locaux, gagnerait à être plus largement diffusée.

■ **Rendre compte aux citoyens et renforcer les outils de transparence**

Un autre moyen de mieux exercer l'action publique est de rendre compte aux citoyens de sa mise en œuvre, dans l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Cet exercice de rendu compte passe notamment par **le bilan de l'application des lois**, qui ne saurait se limiter à un suivi statistique – au demeurant plutôt satisfaisant

1461. CE, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 2020.

– du pourcentage de lois ayant reçu application¹⁴⁶², mais devrait s'intéresser à leur effectivité sur le terrain et pour les usagers. Ces derniers ne manquent d'ailleurs pas de relever **l'ineffectivité de certaines lois**. Tel est le cas par exemple des dispositions de la loi du 11 février 2005 relative à l'accessibilité des bâtiments, équipements et services ouverts au public. Si des progrès indéniables ont été faits s'agissant des bâtiments publics, l'objectif est encore loin d'être atteint dans les transports et les commerces. À Paris, seules 3 % des lignes de métro étaient ainsi accessibles en 2020. En matière ferroviaire, seules un quart des gares sont aujourd'hui adaptées ; l'État s'est engagé récemment à achever d'ici 2027 le lancement de la mise en accessibilité de toutes les gares prioritaires nationales. **L'évaluation des politiques publiques, qu'elles soient nationales ou locales**, mérite à l'évidence d'être confortée et portée à la connaissance du public.

Le Conseil d'État veille à ce que les mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois soient prises dans un délai raisonnable¹⁴⁶³. Plusieurs décisions récentes ont sanctionné la carence du pouvoir réglementaire à prendre certains textes d'application, entravant la mise en œuvre des politiques publiques¹⁴⁶⁴. Le Conseil d'État s'attache en outre à ce que les décisions de justice soient exécutées.

Le rétablissement de la confiance envers l'action publique passe enfin par la reconnaissance d'une forme de « devoir de suite » : lorsque les citoyens saisissent l'administration ou, à l'inverse, lorsque cette dernière sollicite leur avis dans le cadre d'une consultation, ceux qui ont été concernés doivent être tenus informés des suites qui y ont été données. Cela devrait être vrai en particulier **s'agissant des réclamations** qu'ils adressent à l'administration. Encore trop d'usagers sont obligés de saisir la Défenseure des droits pour faire aboutir leur dossier. Près de 100 000 réclamations lui ont ainsi été adressées en 2023 (+ 10 % par rapport à 2022)¹⁴⁶⁵. À l'instar de ce qui se pratique dans certains établissements hospitaliers (exemple du GHU Paris psychiatrie neurosciences), le suivi des réclamations des usagers et des mesures mises en œuvre pour y répondre devrait figurer à l'agenda des comités de direction des établissements ou administrations entretenant des relations avec le public. Mais il devrait en être de même également **lorsque l'administration sollicite l'avis des citoyens** ; cette dernière devrait s'attacher, dans toute la mesure du possible,

1462. De l'ordre de 90 % en mai 2024 pour les lois adoptées durant les trois dernières législatures (2007-2012 ; 2012-2017 ; 2017-2022) (SGG, [Indicateurs de suivi de l'activité normative](#), mai 2024, p. 10). Dans son dernier bilan annuel de l'application des lois (Sénat, [Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2024](#), rapport d'information n° 624, 22 mai 2024), le Sénat relève toutefois un taux d'application moindre des lois d'origine parlementaire (« écart de plus de 20 points ») et des retards significatifs pour certaines lois (26 % pour la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ; 30 % pour la loi « Rist 2 » d'amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé ; 25 % pour la loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023 visant à assouplir les conditions d'application des mesures relatives à l'artificialisation des sols de la loi « Climat-Résilience »), voire une absence totale de mise en œuvre pour les lois du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire et celle du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, à défaut d'adoption des mesures réglementaires prévues par le législateur (à la date du 31 mars 2024). La circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois fixe un délai de six mois pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi.

1463. CE, Assemblée, 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, n° 59068, A.

1464. [CE, 15 avril 2021, France Nature Environnement et autres, n° 425424, aux tables.](#)

1465. Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2023](#), mars 2024, p. 6.

à restituer aux contributeurs ce qui a été pris en compte et ce qui ne l'a pas été¹⁴⁶⁶ – un droit de suite qui a pu être jugé insuffisant à la suite du Grand débat national et auquel il conviendra de veiller pour de prochaines consultations citoyennes.

b) Au plan local, clarifier le rôle des acteurs publics

La décentralisation, qui « *est avant tout un partage du pouvoir [...] entre l'échelon national et les élus locaux* » dans le but de « *faire vivre ensemble deux légitimités démocratiques* » et d'« *offrir des services publics de qualité et adaptés à leur territoire* », grâce au rapprochement de la décision politique et administrative du citoyen, « *s'est peu à peu transformé[e] en dilution du pouvoir* »¹⁴⁶⁷. En cause « *le **partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités** [...] source d'un enchevêtrement des interventions [...] altér[ant] la lisibilité de l'action publique* »¹⁴⁶⁸ et de « *coûts annuels importants [...], chiffrés [...] à au moins 6 Md€ pour les collectivités et au moins 1,5 Md€ pour l'État* »¹⁴⁶⁹.

Deux facteurs essentiels, détaillés dans l'étude annuelle 2022 sur le dernier kilomètre (p. 72-73), peuvent expliquer la **difficulté à rationaliser ce paysage administratif complexe**. Le premier tient à l'existence d'une relation de défiance réciproque entre l'État et les collectivités territoriales¹⁴⁷⁰, qui se matérialise notamment par la difficulté de l'État central à se départir de sa posture d'autorité, à considérer les collectivités comme des partenaires et à les associer d'emblée à l'élaboration

1466. CESE, Avis sur l'engagement citoyen au service du développement durable, octobre 2022 : « *Les personnes engagées dans une participation citoyenne n'auront pas le sentiment d'être instrumentalisées et seront incitées à s'engager si toutes les garanties leur sont données sur l'indépendance de la procédure de participation et le fait que le décideur va répondre de manière extrêmement claire et de manière la plus contraignante possible [...] Le projet concerné ne pourra pas s'engager dans l'étape suivante du processus tant que la redevabilité liée à cette participation sera jugée incomplète [...]* ».

1467. Ibid., p. 13-14 : « *Cela conduit à un sentiment si amèrement ressenti d'impuissance publique et de fatigue démocratique, lorsque le citoyen face à un problème se voit répondre : « ce n'est pas ma responsabilité, c'est celle des autres ». Le problème demeure alors irrésolu, et la frustration qu'elle engendre éloigne progressivement l'électeur des urnes* ».

1468. C'est ce qui ressort d'ailleurs d'un [sondage effectué par l'institut CSA en 2020 pour le Sénat](#) : si trois Français sur quatre ont une bonne opinion de la décentralisation et souhaiteraient même la renforcer, 65 % d'entre eux ne jugent « pas claire » la répartition des rôles et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Seule la commune sort du lot, avec 61 % des sondés qui estiment bien connaître son domaine d'action. Aucun des autres échelons publics (État, département, région) ne dépasse les 50 %, l'intercommunalité fermant la marche à 33 %.

1469. B. Ravignon, [Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions](#), 29 mai 2024, p. 19 et s., 35 et s.

1470. E. Woerth, *op. cit.*, p. 13-14 : « *[...] sur fond de fantasmes et de luttes d'influence : les collectivités territoriales réprimandent un État perçu comme tout puissant, technocratique, et qui chercherait à les affaiblir, alors que l'État fustige des collectivités territoriales jugées dispendieuses. Entretenir le dialogue stérile entre l'État et les collectivités territoriales ne sert pas la démocratie* ».

des politiques publiques qu'elles seront chargées de mettre en œuvre¹⁴⁷¹. Mais il existe par ailleurs **une forte demande d'universalité**, en particulier dans le champ social (protection de l'enfance, handicap) où les niveaux de dépenses moyennes par bénéficiaires peuvent varier du simple au double selon les territoires¹⁴⁷², ce qui a pu conduire l'État à intervenir ces dernières années dans des champs relevant pourtant de compétences décentralisées¹⁴⁷³.

Face à ce constat d'une « décentralisation inachevée »¹⁴⁷⁴, **il importe d'engager un chantier de clarification des responsabilités**, comme le suggèrent notamment les rapports Woerth¹⁴⁷⁵ et Ravignon¹⁴⁷⁶, et à tout le moins un **effort de coordination, à droit constant, des rôles respectifs de chacun des acteurs du système**, étant entendu que pour nos concitoyens « les collectivités territoriales font partie de l'État, de cette vaste « puissance publique » pour laquelle [ils] ne [font] souvent pas la différence entre les intervenants. Le maire est d'ailleurs l'incarnation de cette bicéphalie, à la fois élu local et agent de l'État »¹⁴⁷⁷.

Alors que les relations entre préfets et élus locaux sont globalement fluides au niveau local, il importe de **sortir des postures verticales et des logiques de confrontation qui caractérisent encore trop souvent les relations entre l'État central et**

1471. En témoignent par exemple la difficulté du ministère de l'éducation nationale à discuter en amont durant la crise Covid avec les associations d'élus des protocoles sanitaires applicables dans les écoles ou la façon dont le ministère de l'agriculture avait instauré en 2010, par décret, les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les cantines scolaires. En témoigne encore le constat effectué en février 2023 par le Conseil consultatif d'évaluation des normes dans son [rapport d'activité 2019-2022](#) d'« une dégradation de la concertation entre les ministères porteurs et les élus locaux. De plus en plus souvent, les associations nationales représentatives des élus locaux ne sont pas consultées ou que partiellement par les ministères qui envisagent d'élaborer une nouvelle réglementation. [...] Entre 2019 et 2022, le CNEN a rendu 90 avis défavorables définitifs, dont 36 en 2022 ».

1472. [DREES, « L'aide et l'action sociales en France - Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion », 2022.](#)

1473. B. Ravignon, *op. cit.*, p. 27-28.

1474. [P. Steinmetz, « Quarante années de décentralisation : la symphonie inachevée », *Pouvoirs*, vol. 162, n° 3, 2017, pp. 139-150.](#)

1475. Classant au « *rang des idées reçues [...] la sempiternelle suppression d'une strate* », le rapport ne propose pas de supprimer une strate mais plutôt de clarifier le rôle de chacune : au bloc communal (communes et EPCI) les services publics de proximité, au département les solidarités et la « résilience territoriale » (en revanche, la protection de l'enfance serait recentralisée) et à la région le développement économique et la planification. Pour renforcer les synergies entre acteurs, le rapport mise en outre sur la contractualisation et le chef de filât, ainsi que sur l'institution d'un conseiller territorial (fusionnant à l'échelle cantonale le mandat de conseiller départemental et de conseiller régional), inspiré du projet, abandonné, de 2010, afin de combattre « *le mouvement progressif d'anonymisation des élus locaux* ».

1476. Le rapport Ravignon ne propose pas davantage de supprimer un niveau de collectivité mais suggère plutôt de « *réaligner « responsabilités, compétences et moyens » partout où cela est possible* » (unifier au niveau du département les compétences grand âge et handicap, décentraliser la gestion des collèges et lycées aux départements et régions, y compris la médecine scolaire et le corps des gestionnaires d'EPLE, achever la départementalisation de la gestion des SDIS, unifier au niveau intercommunal le pilotage de la politique de la ville, clarifier les rôles de chefs de file en matière de transition écologique, de soins, décentraliser la politique du logement au niveau départemental ou intercommunal, mettre en place des chefs de file en matière de tourisme, de sport et de la culture), de refonder le financement des collectivités, unifier l'action de l'État sous l'autorité des préfets, renforcer le rôle du CNEN, simplifier certaines normes pesant sur les collectivités (commande publique, fonction publique territoriale, comptabilité publique, normes émanant des fédérations sportives).

1477. *Ibid.*, p. 13.

les collectivités territoriales, au moins les plus grandes, génératrices de méfiance réciproque. Si l'État a naturellement vocation à garantir la cohérence d'ensemble de l'action publique dans un souci d'intérêt général, il ne saurait faire abstraction de la diversité des territoires et de leurs priorités. Il faut donc certainement apprendre à adapter les politiques publiques « à la grammaire des territoires »¹⁴⁷⁸.

Enfin, la contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales, qui en est l'outil privilégié depuis de nombreuses années, **devrait être confortée**, tant s'agissant des contrats de plan État-Régions (CPER), pour leurs formats les plus anciens, que des contrats de ville relatifs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou encore des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), pour les outils les plus récents, qui visent notamment à mobiliser les acteurs locaux dans la lutte contre le changement climatique et l'impératif de sobriété énergétique. L'enjeu consiste notamment dans ce cadre à **donner des marges de manœuvre suffisantes aux préfets pour négocier le contenu des contrats et tenir dans le temps la parole de l'État**.

3.1.2.2. La place des juridictions dans l'exercice de la souveraineté

Juger est une fonction essentielle en démocratie. Elle assure le respect effectif de l'État de droit, garantit le respect de la légalité, permet de protéger les droits individuels et les libertés dans le souci de l'intérêt général et contribue ainsi à assurer la paix civile.

Pourtant, le rôle des juridictions fait l'objet de critiques : d'aucuns lui reprochent notamment de brider l'expression de la souveraineté nationale (*cf. supra*). Il faut rappeler que les juridictions se bornent à trancher les litiges dont on les saisit en faisant application des normes définies par le pouvoir constituant, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Elles le font en veillant strictement au respect de la séparation des pouvoirs, socle de la démocratie, qui protège les prérogatives du législatif et de l'exécutif et suppose l'indépendance des juges. Le Conseil d'État a développé notamment une jurisprudence nourrie sur la protection des droits du Parlement (voir CE, 3 mai 1968, n° 72635, B – décision par laquelle le Conseil a considéré qu'il n'appartenait pas à la juridiction de compléter le code général des impôts ; CE, 16 avril 2010, *Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France*, n° 304176, A – décision par laquelle le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur un litige relatif à la publication d'un rapport d'enquête parlementaire, ou pour un exemple plus récent CE, 24 juillet 2023, *M. Portes*, n° 471482, B – décision par laquelle le Conseil d'État s'est considéré incompétent pour juger de sanctions décidées à l'encontre d'un parlementaire par les organes des assemblées parlementaires). Comme l'a rappelé le Conseil d'État, dans sa décision d'Assemblée Amnesty international France du 11 octobre 2023, le juge agit « *dans la limite de ses compétences* » ; il doit s'abstenir par exemple, en vertu d'une jurisprudence constante, de s'immiscer dans les relations entre le Parlement et l'exécutif ou dans les relations diplomatiques. De plus, et c'est l'apport

1478. Formule employée par le Premier ministre Edouard Philippe [lors de la conférence nationale des territoires organisée à Cahors, le 14 décembre 2017](#).

essentiel de cette décision d'Assemblée, « *il ne lui appartient pas, dans le cadre de [son] office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.* » Concrètement, cela revient à dire que « *si le citoyen peut saisir le juge administratif pour lui demander de censurer une illégalité ou de constater un manquement illégal, et si le juge a le pouvoir, très fort, d'enjoindre à l'administration de prendre les mesures nécessaires au retour à la légalité, il ne peut faire usage de cette prérogative dans le cas où le champ d'action ouvert pour résoudre la méconnaissance ou le manquement est si large que cela devrait le conduire à définir lui-même ou enjoindre à l'administration de définir une politique publique d'ensemble. Car ce n'est pas sa fonction, ce n'est pas son office. C'est au Parlement et au Gouvernement qu'il appartient de définir les politiques publiques* »¹⁴⁷⁹. **Le juge ne saurait se faire administrateur et, a fortiori, législateur. Il a le souci constant de veiller au respect de la séparation des pouvoirs. Il est important de le redire, et pour le juge de veiller, en toutes circonstances, à s'y conformer.** À l'inverse, « *dénier au juge le pouvoir de censurer une décision illégale* » ou « *s'offusquer [qu'il] interprète les textes qu'il applique* », c'est nier l'essence même de la justice, fragiliser l'État de droit.

En outre, il convient d'indiquer que **le juge peut, à travers ses décisions, contribuer à assurer l'exercice de la souveraineté.** C'est vrai du juge administratif, comme l'ont montré par exemple les décisions précitées *French Data Network* de février 2021 sur les données de connexion ou *M. Q...* en décembre 2021 sur le temps de travail des militaires, mais aussi de l'autorité judiciaire, ainsi que l'a montré l'action du parquet national financier depuis 2016 pour rétablir la souveraineté de la France face à l'extraterritorialité américaine. À cet égard, il pourrait être intéressant de **lever certaines limites évoquées précédemment** (au point 2.1.2.2), **tenant notamment à l'absence en droit français de législation de nature à lutter contre la violation des embargos et sanctions internationales et celle des règles relatives au contrôle des exportations.** Mais c'est vrai aussi du juge européen qui, dans l'interprétation qu'il a faite par exemple du CETA a su préserver des éléments de souveraineté en fixant des limites aux compétences arbitrales des tribunaux du CETA, ces derniers n'étant pas autorisés à interpréter le droit de l'Union (CJUE, avis 1/17, Accord ECG UE-Canada, 30 avril 2019, § 119-120).

1479. Conseil d'État, *Rapport annuel d'activité du Conseil d'État 2023*, p. 63. La citation suivante est tirée du même document.

Proposition n° 4
**Améliorer l'efficacité de l'action publique au service
de l'exercice de la souveraineté nationale**

- De manière générale, veiller à associer effectivement les citoyens à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique : en prenant davantage de temps pour l'écoute et le dialogue (par des contacts réguliers des responsables publics avec les usagers et les agents publics de terrain, mais aussi avec les responsables syndicaux, les élus des territoires, etc.), en concevant différemment les normes (notamment en s'assurant davantage de leur effectivité dès leur conception), en rendant davantage compte aux citoyens (par un renforcement du suivi de l'effectivité des normes mais aussi en assurant un « devoir de suite » des administrations lorsqu'elles consultent les citoyens comme lorsque les usagers leur adressent des réclamations et par renforcement des outils de transparence).
- Au plan local, clarifier les responsabilités respectives des acteurs publics et renforcer les mécanismes de contractualisation (y compris en donnant des marges de manœuvre suffisantes aux préfets pour négocier le contenu des contrats et leur permettre de tenir les engagements pris).
- S'agissant du rôle spécifique des juridictions : développer les efforts de pédagogie sur l'office du juge dans le strict respect de la séparation des pouvoirs ; compléter la législation pour que relèvent de la compétence des juridictions pénales françaises les atteintes aux dispositifs relatifs aux embargos et sanctions internationales.

Au-delà de ces propositions d'ordre interne de nature à retisser la confiance de nos concitoyens dans le système démocratique et institutionnel, il existe également des voies d'amélioration de l'exercice de la souveraineté dans le cadre européen.

3.2. Mieux articuler la souveraineté et l'appartenance à l'Union européenne

Sans passer par une révision constitutionnelle, ni par une procédure formalisée de révision des traités, puisque la présente étude fait le choix de s'inscrire dans le cadre de la Constitution et des traités tels qu'ils existent, **un certain nombre de pistes visant à favoriser un meilleur exercice de la souveraineté dans le cadre européen** peuvent être présentées voire explorées. La dimension européenne a en effet été choisie par les États membres de l'Union européenne comme un échelon pertinent pour leur permettre d'additionner leur puissance en vue d'une action commune plus efficace : c'est la logique qui a présidé à la mise en place de l'Union européenne, à

laquelle la France a fait librement le choix de participer, comme l'affirme le titre XV de la Constitution. Comment, en effet, faire face efficacement aux nouvelles menaces issues du durcissement des relations internationales, à l'affirmation de nouveaux acteurs de taille mondiale, tels que les géants américains et chinois du numérique, à l'émergence de nouveaux enjeux globaux, depuis les bouleversements démographiques jusqu'au changement climatique en passant par l'intelligence artificielle ? Si, face à ces défis, la mobilisation du cadre européen apparaît comme le moyen d'atteindre **une taille critique suffisante pour peser dans le contexte mondial**, encore faut-il que cette union se fasse dans le respect des identités nationales, auxquelles les Européens sont légitimement attachés ; encore faut-il qu'elle apporte concrètement à l'action de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou européenne, un réel surcroît d'efficacité au service des intérêts et des valeurs des Européens ; encore faut-il qu'elle ne retire pas aux peuples souverains des pays d'Europe leur faculté de pouvoir décider pour eux-mêmes *in fine*.

Pour y parvenir, la difficulté principale, au fond, est de parvenir à mieux articuler les **niveaux national et européen**, notamment s'agissant de l'exigence démocratique, qui continue à s'exprimer d'abord à l'échelle nationale même si sont venus s'ajouter de nouveaux canaux d'expression au niveau européen, notamment grâce à l'élection des membres du Parlement européen. Si la méthode qui consiste à s'écouter pour se comprendre afin de parvenir à des compromis qui ouvrent des dynamiques à l'action commune n'est pas nouvelle, sa mise en œuvre concrète est sans doute plus difficile aujourd'hui. Le paysage européen est devenu plus complexe, à la fois parce que les sociétés européennes sont plus diversifiées et que les acteurs, qu'il s'agisse des États, des institutions et des forces politiques, sociales, économiques, sont plus nombreux et souvent plus hétérogènes. Plus que jamais, de nouveaux efforts d'imagination doivent être fournis, de nouvelles pistes explorées, de nouveaux symboles pensés.

Par la présente étude, le Conseil d'État ne prétend pas présenter des solutions clé en main aux autorités françaises et, encore moins, aux autorités européennes, de l'Union comme des autres États membres voire au-delà, mais seulement **apporter une contribution à une question d'intérêt général**, contribution dont l'**unique ambition est d'apporter un éclairage objectif** sur des options possibles, voire d'explorer ou même d'ouvrir des pistes de réflexion dont d'autres pourront s'emparer. Ces pistes s'orientent autour de deux axes principaux : mieux concentrer l'action européenne là où elle est pertinente, en veillant notamment à un respect plus effectif du principe de subsidiarité, pour faire du niveau européen le vecteur d'une puissance renouvelée ; mieux articuler l'exercice de la souveraineté au niveau national et au niveau européen.

3.2.1. Veiller à un exercice plus pertinent des compétences attribuées au niveau européen

3.2.1.1. Agir à la bonne échelle : l'enjeu du respect effectif du principe de subsidiarité

Ainsi que cela a été souligné à plusieurs reprises au cours de cette étude, l'Union européenne ne dispose pas d'une souveraineté propre : elle s'est seulement vu confier des compétences par **les États membres, qui restent les titulaires de la souveraineté, notamment parce qu'ils restent les détenteurs de la compétence de la compétence**, l'Union ne disposant que d'une compétence d'attribution. **L'exercice par l'Union de ses compétences d'attribution est soumis aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**, c'est-à-dire que *« dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »* pour reprendre les termes même de l'article 5 § 3 du TUE.

Il paraît indispensable de faire davantage d'efforts pour assurer un respect plus effectif de ces principes. En effet, malgré la consécration du principe de subsidiarité depuis plus de trente ans, des marges d'amélioration existent, notamment dans le fonctionnement quotidien de l'Union. L'enjeu est d'autant plus important que, ainsi qu'il a été dit, l'un des éléments qui nourrissent la crise de confiance d'une partie des opinions des États membres à l'égard de l'Union européenne provient du sentiment d'un exercice excessif, voire envahissant de ses compétences par l'Union, dans une logique du « toujours plus ». Or, force est de constater que les dispositifs mis en place jusqu'à présent n'ont donné que des résultats limités voire décevants : le dispositif impliquant les parlements nationaux résultant des protocoles n° 1 (sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne) et n° 2 (sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité), par exemple, n'a été que peu utilisé. L'enjeu est d'autant plus important que les traités, qui ont été acceptés et ratifiés par tous les États membres (et même par référendum pour plus de la moitié d'entre eux), fondent l'ordre juridique et le cadre institutionnel de l'Union. **Le strict respect des traités doit toujours être et demeurer la base de toute l'action européenne**, à commencer par celle des institutions de l'Union, et d'abord de la Commission, qui en est la gardienne, mais aussi de la Cour, qui est en charge d'en assurer le respect, et bien sûr des États membres. Si les traités sont des actes juridiques vivants qui ne peuvent être réduits à une stricte interprétation littérale, il n'en demeure pas moins primordial que la lettre de leurs stipulations soit respectée, en particulier lorsqu'elle pose des limites à la compétence de l'Union ou de ses institutions.

a) Le rôle des institutions de l'Union européenne à cet égard

Toutes les institutions de l'Union doivent naturellement respecter le principe de subsidiarité, à commencer par celles qui disposent du pouvoir d'adopter des normes de droit dérivé, à savoir le Parlement européen et le Conseil.

Mais une exigence particulière repose d'abord sur la **Commission européenne**, gardienne des traités, au titre de son pouvoir d'initiative et même, dans plusieurs cas, d'adoption de certains actes ou décisions. La Commission présidée par Ursula von der Leyen s'est dotée d'un vice-président notamment en charge de veiller au respect du principe de subsidiarité, Maroš Šefčovič. C'est une évolution positive qui devrait être maintenue et même renforcée, par exemple en **prévoyant la présentation d'un bilan annuel de l'application du principe de subsidiarité par ce membre de la Commission**. Il est vrai que, sur ce sujet, la Commission peut se trouver dans une situation délicate de conflit d'intérêts dans la mesure où, tout en étant gardienne des traités et donc notamment du respect du principe d'attribution (notamment du strict respect des bases juridiques) et du principe de subsidiarité, son rôle moteur dans l'activité normative de l'Union peut la conduire à avoir une vision plus dynamique de la répartition des rôles (vision parfois franchement excessive, notamment dans la tendance à utiliser la base juridique de l'article 114 du TFUE de manière exponentielle : *cf. supra*).

C'est pourquoi il apparaît également souhaitable que, parmi les co-législateurs européens le Conseil, qui est l'institution des États membres dans le système de l'Union, renforce son rôle de vigie du principe de subsidiarité. Le président du Conseil européen pourrait nommer à ses côtés « **une Madame ou un Monsieur subsidiarité** » et le doter d'un service propre de quelques agents, placé au sein du **secrétariat général**, consacré à cette question, en lien avec les autres services du secrétariat général et notamment le service juridique, dont le rôle demeure indispensable et dont on peut regretter qu'il ait trop eu tendance, ces dernières années, à limiter les avis formulés par écrit. Cette structure légère pourrait développer une expertise particulière sur ce sujet, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice bien sûr mais aussi des doctrines développées sur cette question dans les États membres, y compris au niveau théorique (travaux universitaires, recherches, etc.). Cette « Madame ou ce Monsieur subsidiarité » pourrait en outre développer des contacts réguliers avec les services des parlements nationaux en charge du suivi des affaires européennes eu égard au rôle que les protocoles n° 1 et n° 2 leur donnent en la matière (*cf. supra*), mais aussi, naturellement, avec la Commission et le Parlement européen. Il devrait rendre compte régulièrement de ses travaux au Coreper et, **chaque semestre, au Conseil affaires générales**, en présence du commissaire compétent pour la subsidiarité, et pourrait même, le cas échéant, être invité par le président du Conseil européen à faire une présentation annuelle devant le Conseil européen lui-même. Le président de la Cour de justice lui-même, qui est régulièrement invité à prendre la parole devant le Coreper, pourrait, une fois par an, être invité, par exemple à l'occasion du bilan d'activité de la Cour, à participer à une réunion du Conseil des affaires générales pour présenter ce bilan d'activité et participer à un échange informel autour du principe de subsidiarité. De manière générale, en effet, **le Conseil devrait jouer un rôle moteur s'agissant du respect du principe de subsidiarité** au sein des institutions de l'Union, afin de garantir que les États membres conservent, en vertu des traités, la compétence de principe qui est la leur, y compris s'agissant des actes délégués. Au niveau national, le Secrétariat général des affaires européennes pourrait coordonner pour sa part, en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement et le ministère chargé des relations avec le

Parlement, un suivi interministériel de ce principe de subsidiarité. Il paraît indispensable en outre que les ministères investissent le temps et les compétences adéquats à la négociation et la prise en compte des questions européennes dans leur activité.

b) La vigilance nécessaire dans la négociation des textes européens

Les difficultés rencontrées ces dernières années s'agissant de l'interprétation de directives relatives à la conservation des données de connexion ou au temps de travail des militaires posent en réalité la **question cruciale de la qualité des textes de droit dérivé** et, peut-être plus encore, de la **bonne anticipation des contraintes susceptibles d'en découler**. Dans le cas de la directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 sur le temps de travail, force est de constater qu'elle définit elle-même un champ d'application très large puisque son article 2 prévoit, à son 1^{er} paragraphe, qu'elle « *s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics (activités industrielles, agricoles, commerciales, administratives, de service, éducatives, culturelles, de loisirs, etc.)* », son 2^e paragraphe ne posant qu'une réserve limitée puisqu'il se borne à prévoir qu'elle « *n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante.* » Force est de rappeler à ce titre que les représentants de la France non seulement ne se sont pas opposés à ces dispositions, mais les ont même soutenues : ni la directive 2003/88 du 4 novembre 2003 ni la directive 2013/35 du 26 juin 2013, qui ont modifié, précisé ou complété la directive de 1989 n'ont cherché à limiter l'impact de ce texte sur l'organisation du temps de travail dans les forces armées.

Ce constat souligne la **nécessité d'une anticipation particulièrement vigilante des difficultés d'application qu'un texte en cours de négociation dans les enceintes européennes est susceptible de poser**, à court terme (notamment en termes de transposition) comme à plus long terme. Il serait bienvenu notamment que les États membres aient une discussion en début de processus sur le choix de l'instrument juridique (règlement ou directive), le choix du premier pouvant être discutable. C'est en particulier le rôle, en France, du **Secrétariat général des affaires européennes** (SGAE), puisque c'est lui qui, sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet, anime le travail interministériel sur les sujets européens, notamment les propositions d'actes législatifs présentées par la Commission, arrête les positions que les représentants français défendront dans les instances de négociation et adresse en conséquence les instructions à la Représentation permanente (RP) de la France auprès de l'Union européenne. Cette organisation, dont le schéma est très ancien, permet généralement d'organiser un travail interministériel sur les sujets européens dès le début de la négociation, ce qui favorise en principe une anticipation des enjeux d'une négociation pour la France. Pour conforter cette approche et appeler l'attention des négociateurs sur des enjeux sensibles ou soulevant des questions de subsidiarité, des fiches réflexes sont en cours d'élaboration au niveau national afin de les préparer au mieux à la négociation. Dans ce cadre, qui demeure pertinent, des marges d'amélioration existent, notamment pour **identifier le plus tôt possible les difficultés et pour mieux associer les acteurs extérieurs à l'administration** : le Conseil d'État avait, à la demande du Premier ministre, consacré une étude à ces

questions¹⁴⁸⁰ à laquelle il peut être largement renvoyé, notamment pour favoriser une association plus précoce du Parlement mais aussi pour saisir pour avis le Conseil d'État quand une difficulté juridique particulière est identifiée dans le cours d'une négociation¹⁴⁸¹.

Il paraît souhaitable en particulier de prévoir, dans les textes de droit dérivé, comme cela se pratique d'ailleurs dans certains secteurs (notamment « Justice et affaires intérieures ») mais de manière beaucoup plus systématique, une « clause de réserve », **sorte de « clause bouclier »**, rappelant, dans chaque texte en discussion, en tant que de besoin, que ses dispositions respectent les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet de maintenir l'ordre public, de sauvegarder la sécurité nationale et d'assurer son intégrité territoriale, et que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. Il apparaît en effet préférable, plutôt que de s'en remettre à la réserve générale de l'article 4 du TUE, de rappeler de manière systématique, au moins dans les textes où un risque de frottement existe, la compétence générale des États membres en la matière. La vérification de l'existence d'une telle clause là où c'est nécessaire pourrait être systématiquement opérée lors de l'examen d'un projet d'acte au plus tard par le Coreper.

c) Le rôle d'arbitre de la Cour de justice de l'Union européenne

La **Cour de justice** est investie, pour sa part, en la matière d'un rôle crucial puisque, aux termes des traités, c'est à elle qu'il appartient, en cas de contestation, de juger si un acte de l'Union respecte, d'une part, le principe d'attribution, d'autre part, les principes de subsidiarité et de proportionnalité. D'un point de vue théorique, ce monopole n'est pas évident dans la mesure où, ainsi qu'il a été rappelé, l'Union n'a pas la compétence de la compétence : au moment de l'adoption des traités, c'est donc aux juridictions nationales compétentes suivant l'ordre constitutionnel propre à chaque État membre qu'il est revenu de juger si les compétences transférées étaient d'une ampleur telle qu'elles nécessitaient une autorisation du Constituant lui-même, ce dernier disposant *in fine* du « dernier mot ». Le respect de la ligne de compétence entre ce qui est attribué à l'Union et ce qui demeure de la compétence des États membres, suppose donc, pour éviter un conflit entre la Cour, que les traités investissent cette responsabilité, et les juridictions nationales, chargées d'assurer le respect de la volonté du Constituant, une écoute réciproque particulièrement attentive de part et d'autre, sauf à prendre le risque de voir s'étendre, sous une forme ou sous une autre, un contrôle *ultra vires* de la part des cours suprêmes nationales, comme l'a fait la cour constitutionnelle allemande - le Conseil d'État l'ayant exclu à ce stade, tout en indiquant qu'il ferait prévaloir la Constitution sur la norme européenne en cas de conflit irréductible.

1480. Conseil d'État, *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, éd. LdF, Paris, 2015.

1481. C'est d'ailleurs ce que prévoit la circulaire du Premier ministre du 22 mars 2024 relative à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne à son annexe III : « *S'il apparaît, dès la présentation du projet d'acte ou au cours de sa négociation, que l'insertion dans le droit interne du texte examiné par les co-législateurs de l'Union est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats, le Conseil d'État peut être saisi sans attendre d'une demande d'avis, selon les modalités prévues par la circulaire du 30 janvier 2003 relative à la saisine pour avis du Conseil d'État lors de la négociation d'actes législatifs de l'Union européenne (circulaire n° 4-904/SG)* ».

Le rôle d'arbitre dévolu à la Cour par les traités est essentiel au bon fonctionnement de la communauté de droit qu'est d'abord l'Union. **Il implique que la Cour veille à assurer une application stricte des traités**, *a fortiori* lorsque leur lettre est claire, quelles que puissent être les critiques dont ces stipulations peuvent faire l'objet.

C'est ce qu'a fait la Cour, par exemple, s'agissant de la question de la recevabilité des recours en annulation formée directement devant le juge de l'Union par des personnes physiques ou morales, malgré certaines critiques. Une possibilité que l'article 263 du TFUE encadre, il est vrai, de manière stricte¹⁴⁸². La Cour de justice a appliqué à la lettre ces stipulations en rejetant comme irrecevables les recours en annulation formés directement par des personnes physiques ou morales ne remplissant pas les conditions prévues par le traité¹⁴⁸³, et ce malgré les critiques de ceux qui l'ont considérée trop restrictive dans son appréciation et ont estimé qu'elle devrait, nonobstant la lettre même du traité, ouvrir davantage l'accès direct à son prétoire (au demeurant, l'accès des requérants à un juge est assuré par la saisine du juge national contre les actes mettant en œuvre l'acte européen).

Un autre exemple, faisant l'objet de contestations récentes, est celui des articles 24.1 du TUE et 275 du TFUE, qui prévoient expressément que **la Cour de justice « n'est pas compétente » pour connaître des actes pris par l'Union sur le fondement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC ex-2^e pilier) sauf dans la mesure où ces actes dépasseraient leur domaine de compétence pour empiéter sur celui des compétences traditionnelles de l'Union (ex-1^{er} pilier)**. Cette exception à la compétence de la Cour résulte clairement des traités tels qu'ils ont été ratifiés par les États membres. Logiquement, le tribunal de l'Union en a déduit qu'il était incompétent pour connaître d'un recours en indemnisation portant sur les conditions de mise en œuvre d'un acte de la PESC (14 décembre 2017, *KS c. Conseil*, T-840/16)¹⁴⁸⁴. On ne peut qu'espérer que la Cour, saisie d'un pourvoi contre cette ordonnance (C29/22 P et C44/22 P), confirmera l'interprétation du tribunal tant elle paraît se déduire de la lettre même des traités, contrairement à ce que lui propose son avocat général¹⁴⁸⁵ : en effet, quelles que puissent être les difficultés résultant d'une interprétation conforme à la lettre du traité (notamment au regard de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévue par le traité de Lisbonne¹⁴⁸⁶), prendre le risque, pour la Cour, d'ignorer une limite clairement posée à sa compétence par une stipulation

1482. Le 4^e alinéa de cet article stipule qu'une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un acte de l'Union que si elle en est le destinataire ou si l'acte la concerne directement et individuellement ou la concerne directement et ne comporte pas de mesures d'exécution.

1483. CJUE, 25 mars 2021, *Carvalho et a. c. Parlement et Conseil*, C-565/49 P, confirmant une jurisprudence plus ancienne (CJCE, 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, C50/00 P).

1484. Il s'agit d'un recours formé par des membres des familles de personnes disparues ou tuées au Kosovo pendant le conflit qui a ravagé en 1999 cette région au motif que la mission civile mise en place en 2008 par l'Union sur la base d'un acte de la PESC pour tenter d'élucider les crimes commis pendant cette période n'auraient pas fait l'objet d'une enquête appropriée.

1485. Dans des conclusions présentées le 23 novembre 2023, l'avocate générale Tamara Capeta invite la Cour à annuler l'ordonnance au motif que les articles 24.1 du TUE et 275 du TFUE ne limiteraient pas la compétence de la Cour pour connaître d'une action en indemnité intentée par des particuliers sur le fondement d'une prétendue violation des droits fondamentaux par tout type de mesure relevant de la PESC.

1486. Cf. CJUE, Ass. plén., 18 décembre 2014, avis 2/13.

exprès du traité l'exposerait à la critique d'une interprétation complaisante des traités, voire confinant à l'*ultra vires*.

Il est vrai que la Cour a tendance à développer une jurisprudence qui envisage les limites posées par les traités à la compétence de l'Union et de ses institutions comme des exceptions classiques qui doivent, comme telles, être interprétées de manière restrictive, ce qui peut être discuté puisque, au contraire, **ce sont les compétences de l'Union qui sont des exceptions par rapport à la compétence générale des États membres**. L'enjeu n'est pas uniquement théorique, notamment lorsque sont en cause les réserves générales que pose le traité à la compétence de l'Union pour permettre à chaque État membre d'être toujours en mesure de remplir ses responsabilités afin « **d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale** », laquelle « *reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » (article 4 du TUE). Le développement du rôle de l'Union dans des matières ayant un impact sur le maintien de l'ordre public et même la sécurité nationale voire l'intégrité du territoire, dans un contexte marqué par la montée des menaces provenant d'organisations terroristes voire d'États voisins directs de l'Union, souligne la nécessité de **parvenir à de nouveaux équilibres entre le juge de l'Union et les juges nationaux**, sauf à mettre en péril la construction juridique européenne dans son ensemble. C'est précisément dans cette optique d'un dialogue mutuellement fécond avec le juge de l'Union en matière d'ordre public en particulier que le Conseil d'État lui a adressé en mars 2024 une question préjudicielle relative à la possibilité d'énoncer un principe général du droit de l'Union européenne autorisant les États membres à prendre, notamment en cas d'urgence, les mesures (y compris générales et abstraites) qu'impose la protection des mineurs contre les atteintes à leur dignité et à leur intégrité face à l'exposition à des plateformes pornographiques, en dérogeant lorsque cela est nécessaire, à l'égard de prestataires régis par la directive 2000/31/CE, au principe de régulation de ceux-ci par leur État d'origine posé par cette directive (CE, 6 mars 2024, *Société Webgroup Czech Republic*, n° 461193 et 461195, B).

La Cour a envoyé, au cours des dernières années, des **signaux qui peuvent être interprétés diversement** à ce titre : ainsi, dans son arrêt sur l'application de la limitation du temps de travail aux forces armées (CJUE, Gde Ch., 15 juillet 2021, *B. K.*, C-742/19), tout en retenant une interprétation restrictive des exigences de l'article 4 § 2 du TUE et en rappelant sa grille habituelle de lecture visant à assurer une interprétation uniforme du droit de l'Union, la Cour admet à plusieurs reprises que « *les spécificités que chaque État membre confère au fonctionnement de ses forces armées doivent être dûment prises en considération par le droit de l'Union, que ces spécificités résultent, entre autres, des responsabilités internationales particulières assumées par cet État membre, des conflits ou des menaces auxquels il est confronté, ou encore du contexte géopolitique dans lequel cet État évolue* » (points 44 et 84) ; il paraît en effet évident que les États membres voisins de la Russie par exemple se trouvent dans une situation géostratégique particulière ; de même, s'agissant du risque terroriste, si nul n'en est à l'abri, force est malheureusement de constater que la France l'a régulièrement éprouvé depuis plus de trente ans ; enfin, les obligations internationales d'un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies présentent, en vertu de la Charte elle-même, une dimension unique...

Il ne peut naturellement s'agir de prévoir un régime propre à chacun mais plutôt de prendre en compte avec tout le réalisme nécessaire les implications qui découlent en pratique de l'article 4 du TUE au vu des spécificités de certains États membres. Sur ces questions de sécurité nationale en particulier, une approche accordant davantage de poids à **la nécessaire marge d'appréciation dont doivent pouvoir disposer les États membres pour assurer leurs fonctions les plus essentielles**, dans une logique comparable à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, paraît une piste féconde.

Les difficultés particulières de ces questions et les enjeux pratiques considérables que soulèvent les problématiques propres à la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité nationale voire de l'intégrité nationale, qui se posent aujourd'hui de manière profondément renouvelée, appellent **une attention nouvelle de la part du juge de l'Union et un dialogue approfondi avec les juges nationaux**, en particulier ceux des États membres qui, comme le dit la Cour, ont des responsabilités internationales particulières ou sont confrontés à des conflits ou des menaces liés au contexte géopolitique dans lequel ces États évoluent. À cet égard, pour assurer une meilleure articulation entre juges européens et juges nationaux, sans aller jusqu'à souhaiter qu'il soit exigé de toutes les personnes nommées à la Cour de justice qu'elles aient préalablement siégé dans des juridictions nationales, ce qui ne serait certes pas dépourvu de pertinence mais risquerait de poser des difficultés d'application si l'on en faisait une règle, il paraîtrait opportun que **le comité prévu à l'article 255 du TFUE** pour donner un avis sur les personnes que les États membres proposent de nommer à la Cour¹⁴⁸⁷, soit présidé par un juge en fonction dans une cour suprême nationale et comporte une majorité de juges nationaux.

d) Le rôle spécifique de la Cour européenne des droits de l'homme

Si **la Cour européenne des droits de l'homme** a depuis longtemps développé une jurisprudence reconnaissant une **marge d'appréciation** aux États membres, jurisprudence confortée par le protocole n° 15, la question du bon équilibre à trouver entre les exigences de la protection des droits individuels et celles qui découlent des impératifs de protection des sociétés démocratiques face à des nouvelles menaces se pose avec une acuité nouvelle. Dans ce domaine également **un dialogue approfondi entre juges européens et juges nationaux apparaît indispensable**. S'il n'existe pas l'équivalent du mécanisme de la question préjudicielle, le dispositif de la demande d'avis mis en place par le protocole n° 16, dont les juges français ont été parmi les premiers à se saisir¹⁴⁸⁸, constitue un vecteur dont l'exploration mérite d'être poursuivie, à côté des très utiles canaux informels de dialogue que constituent les rencontres bilatérales ou multilatérales, avec la Cour de Strasbourg comme avec celle de Luxembourg et avec les cours suprêmes des principaux partenaires de la France.

1487. Aux termes de l'article 255 du TFUE, le comité est composé de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant des compétences notoires, désignés par le Conseil sur la proposition du président de la Cour de justice.

1488. Outre par la Cour de cassation en 2018 et le Conseil d'État en 2021, cette procédure a été utilisée par les juridictions suprêmes d'Arménie, de Slovaquie, de Lituanie, de Finlande, de Belgique et d'Estonie.

Par ailleurs, la question de la **bonne articulation dans le temps** entre les mesures provisoires prises par la Cour pour lui donner le temps de statuer sur le fond et le jugement final de l'affaire, qui est la cause de réelles difficultés pratiques, doit être mieux prise en compte : la Cour semble récemment s'orienter dans ce sens, ce qui ne peut qu'être encouragé afin que les affaires ayant fait l'objet de mesures provisoires soient jugées au fond avec toute la célérité qu'exigent les difficultés de la situation en cause, pour les requérants comme pour les autorités publiques.

Proposition n° 5

Mieux assurer le respect effectif du principe de subsidiarité :

- **Mettre en place « une Madame ou un Monsieur subsidiarité » auprès du président du Conseil européen, s'appuyant sur un service placé au secrétariat général du Conseil et développant une expertise et une vigilance particulières sur ce sujet, y compris en nouant des relations avec les parlements nationaux ; de manière générale, développer une attention particulière à ce sujet au Conseil, institution représentant les États membres (et, au niveau national, avec le suivi du SGAE).**
- **Prévoir, lors de la négociation des textes de droit dérivé, une « clause bouclier » préservant le rôle des États membres en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire ;**
- **Encourager la Cour de justice à veiller à un respect strict des compétences établies par les traités notamment en développant un dialogue entre juges européens et juges nationaux pour favoriser un équilibre renouvelé sur les problématiques de sécurité nationale et d'intégrité du territoire tenant pleinement compte des nouveaux enjeux stratégiques.**

3.2.1.2. Faire du niveau européen le vecteur d'une puissance renouvelée

L'un des objectifs de l'Union européenne est de donner aux États européens **un surcroît de puissance** en agissant de manière unie dans les domaines dans lesquels ils ne peuvent espérer peser efficacement de manière isolée. Pour atteindre cet objectif, encore faut-il que les États membres et les institutions européennes, auxquelles ils ont confié des compétences, **agissent de manière pertinente et coopérative**, en utilisant les prérogatives qui sont les leurs pour favoriser leurs intérêts communs, notamment de leurs acteurs économiques, et pour dépasser les contradictions, ce qui semble de plus en plus nécessaire face à une rude compétition internationale.

Il ne s'agit pas pour le Conseil d'État de dire quelles politiques l'Union et ses États membres devraient mener ni dans quels domaines ils devraient faire porter leurs priorités : cela ne relève ni de son rôle ni de ses compétences ; au demeurant, ces derniers mois ont été propices à la réflexion sur le choix des priorités que les

institutions européennes devront retenir pour les prochaines années puisque, outre plusieurs rapports remarquables émanant de personnalités aux parcours éminents, comme Enrico Letta¹⁴⁸⁹ ou Mario Draghi¹⁴⁹⁰, l'élection des députés européens a naturellement été l'occasion de débats à travers l'Europe que les électeurs ont tranchés en exprimant, dans les différents États membres, leurs préférences quant à la direction dans laquelle ils souhaitent voir s'engager pour les cinq prochaines années l'action du Parlement européen ainsi que celle de la Commission européenne désignée dans la foulée.

Il est certain que **les défis qui se posent à l'Union européenne et à ses États membres sont nombreux et lourds**, qu'il s'agisse des questions agricoles et alimentaires, des enjeux liés à la transition écologique et énergétique, de la maîtrise des migrations, de la régulation des géants du numérique, de l'organisation du commerce international, du renforcement de la base industrielle européenne y compris dans le domaine de l'armement, de la défense de l'Europe, de ses États, de ses valeurs et de ses intérêts. Dans tous ces domaines, des choix politiques devront être réalisés par les responsables nationaux et européens, conformément aux orientations données par les électeurs. D'ores et déjà, depuis plusieurs années, les institutions de l'Union semblent avoir intégré le principe d'une approche plus stratégique des politiques européennes, afin de défendre plus efficacement les intérêts européens, évolution qui mérite d'être saluée et encouragée.

Dans le cadre de cette étude, il apparaît que **des recommandations de méthode** peuvent néanmoins être formulées.

D'abord, l'Union européenne ne peut, sauf à réviser les traités, **agir que dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées**. La question de la subsidiarité, cela a été souligné, est et demeure centrale pour permettre, sur la durée, un exercice pertinent des compétences de l'Union.

Ensuite, pour mettre en œuvre efficacement les objectifs que l'Union s'est fixés pour assurer son autonomie stratégique, notamment lors du sommet de Versailles en 2022, celle-ci doit s'appuyer sur **une méthode d'action pertinente**. La « méthode communautaire », qui repose sur l'adoption de normes, essentiellement à la majorité qualifiée et en codécision, demeure irremplaçable pour fixer un cadre juridique commun s'imposant à tous, elle ne peut toutefois prétendre embrasser tous les domaines ni régler toutes les questions qui se posent aujourd'hui à l'Union et à ses États membres. D'une part, parce que la compétence de l'Union demeure circonscrite, notamment dans le domaine de la défense même prise sous l'angle de l'industrie d'armement ; d'autre part, parce que d'autres modes d'action existent, dont certains peuvent être mieux adaptés selon l'objectif poursuivi : l'exemple de la réussite remarquable des Européens dans le domaine aéronautique grâce au succès d'Airbus témoigne que, notamment dans le domaine industriel, des **formes de coopération organisées par quelques États membres** autour d'acteurs économiques susceptibles de se regrouper, peuvent s'avérer plus pertinentes. Les débats théoriques entre « méthode communautaire » et **coopération intergouvernementale** ne doivent

1489. [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\) \(europa.eu\)](#)

1490. Pas encore disponible mais le sera après le 9 juin.

pas paralyser l'action des Européens en les divisant inutilement : **la méthode doit s'adapter à l'objectif poursuivi.**

La « méthode ouverte de coordination » (MOC) utilisée à partir du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 pour atteindre l'objectif fixé alors de faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010* », qui reposait sur une coordination non contraignante des politiques des États membres, notamment dans les domaines dans lesquels l'Union n'avait qu'une compétence d'appui, mobilisant pour l'essentiel des outils d'étalonnage et de droit souple, a constitué une innovation intéressante. Mais la MOC a toutefois montré des limites qui ont certainement joué un rôle dans l'échec final de la « stratégie de Lisbonne ».

D'autres voies pourraient être explorées, permettant d'assurer une **coordination effective de l'action des institutions européennes et des États membres pour atteindre les objectifs définis ensemble**, tels que ceux fixés à Versailles et dans les Conseils européens successifs et tels qu'ils seront précisés par les institutions issues des élections européennes de juin 2024. Il s'agit de fixer un cap clair et commun à tous, de le décliner ensuite par des objectifs identifiés à l'échelle des secteurs considérés comme prioritaires et de permettre à chacun, institutions européennes et États membres, d'agir selon ses compétences mais de manière coordonnée. **Au fond, il s'agit de sortir d'une approche « en silo », dans laquelle la politique a tendance à dépendre de la base juridique, pour promouvoir une approche fondée sur le pragmatisme, fixant un objectif et mettant les outils de chacun au service de cet objectif commun.** Cette sorte de troisième voie entre la « méthode communautaire » classique, efficace mais nécessairement circonscrite et excessivement normative, et la MOC, plus souple mais trop peu efficace, constituerait, en quelque sorte, une « **méthode d'action coordonnée** » au service d'un exercice plus efficace de la souveraineté dans les domaines identifiés comme prioritaires par les Européens pour leur permettre de défendre effectivement leurs intérêts communs, de développer leur économie et leur prospérité, d'assurer leur autonomie stratégique afin de mieux maîtriser leur dépendance et de renforcer leur potentiel de puissance.

Ainsi, la mise en place d'un travail en commun pour mieux articuler différents outils, différentes exigences, mis au service d'une ambition commune de manière pragmatique mériterait d'être explorée pour sortir de la puissante logique des « silos ». Un tel travail, concret et opérationnel, pourrait être confié **à un petit groupe de personnes reconnues pour leurs qualifications, par exemple sur la meilleure articulation entre politique de la concurrence et politique industrielle** au service de l'ambition commune d'une base industrielle européenne solide, prospère et innovante. Ce petit groupe remettrait ses conclusions aux responsables européens et nationaux, afin de leur proposer un cadre d'action coordonné à cette fin, à charge pour eux de prendre les décisions nécessaires pour le mettre en œuvre.

De même, un travail de **codification du droit européen** par grands secteurs d'intervention du droit de l'Union (concurrence, numérique, agricole) pourrait être utile pour faciliter l'accès de tous à ce droit ainsi que l'articulation avec le droit national. Cette codification pourrait, au moins dans un premier temps, se faire à droit constant, même si des projets plus ambitieux (comme par exemple la mise en place d'un code

européen des affaires, initiative portée par des juristes et des acteurs de la société civile dans plusieurs États membres) mériteraient d'être considérés.

Enfin, l'Union et les États membres doivent ajuster les moyens qu'ils mettent en œuvre aux objectifs qu'ils se fixent.

À cet égard, un certain nombre de personnes auditionnées dans le cadre de cette étude ont souligné la mise en œuvre parfois insuffisante des normes européennes, notamment par les entreprises non européennes, alors que les administrations américaines ou chinoises notamment se montrent beaucoup plus exigeantes pour assurer le respect par les acteurs européens des normes qu'elles ont fixées, y compris par des procédures très intrusives. Il est vrai que l'Union repose sur le principe d'une mise en œuvre décentralisée au niveau national, assurée par les administrations nationales ou locales. La question de **la mise en œuvre effective des normes européennes devrait néanmoins faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part des États membres et surtout de la Commission**, dans son rôle de gardienne des traités. La Commission a pris des initiatives qui visent à s'assurer d'une meilleure mise en œuvre effective des décisions qu'elle prend dans le domaine commercial, avec la désignation d'un directeur général adjoint chargé spécifiquement de ce rôle : cette initiative devrait être renforcée et généralisée, au moins dans les secteurs les plus décisifs et les plus soumis à la compétition internationale.

De même, lorsque les États membres décident de confier directement à la Commission une compétence de régulation, comme c'est le cas pour les grandes plateformes du numérique, **il paraît indispensable de lui donner les moyens effectifs de mettre en œuvre efficacement cette mission**, d'autant qu'elle sera nécessairement techniquement complexe, contestée juridiquement et porteuse d'enjeux considérables. Cela semble d'autant plus souhaitable que le choix d'une régulation à l'échelle européenne des acteurs de taille mondiale paraît pertinent, compte tenu des limites du système alternatif consistant à donner le rôle de chef de file à l'autorité nationale du pays d'installation (retenu par exemple dans d'autres domaines comme celui du RGPD et qui ne paraît pas garantir à la régulation européenne la même efficacité). Le renforcement des moyens de la Commission peut, dans certains cas, passer par une coopération avec les autorités et avec les experts nationaux. Ainsi, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a-t-elle conclu le 20 octobre 2023 avec la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission européenne (dite « DG Connect ») un arrangement administratif sur la mise en œuvre du règlement européen sur les services numériques (DSA).¹⁴⁹¹

1491. En outre, le Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN) a indiqué lors d'une audition de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, le 13 juin 2023, être sur le point de signer une convention tripartite avec la Commission européenne et le Centre européen pour la transparence algorithmique, pour travailler sur les questions d'application du DSA et du règlement sur les marchés numériques (DMA).

Proposition n° 6

Faire du niveau européen le vecteur d'une puissance renouvelée :

- Adopter une « méthode d'action coordonnée », reposant sur la fixation d'objectifs définis ensemble par les États membres et l'Union et sur une action coordonnée ; retrouver l'habitude d'une réflexion partagée au service d'objectifs communs articulant des politiques différentes, comme par exemple la politique de la concurrence et la politique industrielle.
- Veiller davantage à la mise en œuvre effective des normes adoptées au niveau de l'Union, y compris par les acteurs non européens ; doter notamment la Commission européenne des moyens adaptés lorsque des missions nouvelles lui sont confiées.

3.2.2. Mieux articuler l'exercice de la souveraineté au niveau national et au niveau de l'Union.

La question de l'articulation entre l'exercice de la souveraineté au niveau européen et au niveau national n'est évidemment pas nouvelle mais elle se pose aujourd'hui avec une acuité particulière : parce que les compétences qui ont été attribuées à l'Union n'ont jamais été aussi importantes alors que, dans le même temps, l'Union est plus vaste et plus hétérogène. Or, le cadre de l'expression démocratique demeure d'abord un cadre national, au demeurant lui-même soumis à une crise multiforme (*cf. supra*) : **comment articuler 27 démocraties nationales, l'expression de 27 souverains différents et l'exercice en commun, au niveau européen, des compétences** qui ont été attribuées aux institutions de l'Union pour que l'exercice en commun de ces « parts de souveraineté » apporte aux Européens une plus grande efficacité, une meilleure défense de leurs intérêts, une sécurité et une prospérité renforcées, un surcroît de puissance dans un monde plus que jamais interdépendant mais conflictuel ?

La première réponse est certainement, comme cela vient d'être souligné, dans une **application stricte des règles communes consenties par tous**, telles qu'elles résultent d'abord des traités. C'est notamment l'enjeu d'une meilleure application du **principe de subsidiarité**.

Au-delà, il faut souligner le **rôle irremplaçable que joue le Conseil européen** pour assurer l'articulation entre le niveau national et le niveau européen. En réunissant régulièrement les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres, c'est-à-dire les responsables politiques nationaux qui bénéficient, dans leurs différents pays, de la plus forte légitimité personnelle compte tenu soit de leur élection directe par le peuple souverain soit de la personnalisation croissante des scrutins législatifs (comme en Allemagne, en Italie, en Espagne, en Pologne, pour ne citer que quelques exemples), et la personne qui préside la Commission européenne, c'est-à-dire l'institution dont l'action est au cœur du système européen par les prérogatives dont elle dispose (monopole d'initiative, pouvoirs propres), il est placé au point de

jonction entre les États et l'Union¹⁴⁹². Bien sûr, il ne peut remplacer le rôle des colégislateurs (Parlement et Conseil) dans la production de normes et encore moins empiéter sur le rôle des autres institutions (la Cour, la BCE, etc.), mais il est seul en mesure d'assurer un minimum de coordination de l'action européenne et nationale.

La mise en place, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, d'un **président stable du Conseil européen** offre de nouvelles potentialités pour mieux articuler le niveau européen et le niveau national. D'abord, naturellement, par le dialogue régulier que le président du Conseil européen noue avec chacun des membres du Conseil européen, notamment pour en préparer les réunions. Au-delà, le président du Conseil européen pourrait **développer, comme l'avait fait Jacques Delors en son temps ou plus récemment Michel Barnier dans le cadre de la négociation du Brexit, des contacts réguliers avec les principaux responsables politiques, économiques et sociaux dans les États membres**, afin de les connaître et d'être connu d'eux, de pouvoir les informer directement des grands axes de l'action de l'Union et en échange d'être informé par eux de leurs préoccupations, de leurs questionnements, des domaines dans lesquels ils souhaiteraient voir l'Union agir ou au contraire faire preuve de retenue, etc. Il semble en effet qu'il existe aujourd'hui un hiatus voire un fossé entre les responsables nationaux, politiques, économiques et sociaux, et la sphère européenne : certes, la participation à des sessions du Conseil pour les ministres ou aux réunions des familles politiques ou des confédérations syndicales européennes constituent des lieux de contact entre les sphères nationales et européennes, mais il apparaît que ces lieux sont souvent soit trop formels (comme les sessions du Conseil) soit au contraire trop généraux pour permettre un vrai échange de fond, outre le fait que les réunions des familles politiques ou des confédérations syndicales, pour utiles qu'elles soient, sont par construction limitées à ceux qui en font partie. **Un séjour du président du Conseil européen dans chacune des 27 capitales de l'Union pendant quelques jours chaque année** lui permettrait de nouer des échanges informels avec un large éventail de responsables nationaux politiques, économiques et sociaux ainsi qu'avec les principaux médias du pays. Cela lui permettrait de créer un canal d'information entre les préoccupations nationales et le cœur du système européen, qu'il pourrait utilement relayer à l'occasion des échanges réguliers qu'il a en principe avec la personne qui préside la Commission européenne qui, par construction, est obligée de consacrer une part importante de son temps à la gestion de tâches internes ainsi qu'à la nécessaire information des parlementaires européens, de même qu'avec le Haut Représentant qui, lui, doit consacrer l'essentiel de son activité à ses contacts internationaux. Une forme de complémentarité pourrait être ainsi davantage développée entre les principaux responsables exécutifs européens, le rôle du président du Conseil européen étant davantage tourné vers les États membres, ce qui paraît conforme à la logique institutionnelle de sa fonction.

Au niveau de la **Commission**, la question d'une meilleure articulation avec le niveau national soulève des difficultés d'un autre ordre. La Commission a pour rôle d'agir dans le sens de l'intérêt général européen, qui ne peut se penser isolément des intérêts nationaux des 27 États membres mais ne peut non plus se réduire à l'addition

1492. Jean Monnet y voyait l'« *organe suprême de direction de l'Europe* », *op. cit.*, p. 754.

des 27 intérêts nationaux. Historiquement, c'est d'abord sur la diversité du collège des commissaires, sur son fonctionnement ainsi que sur ses contacts étroits avec les ministres et les principaux responsables des États membres qu'elle s'appuyait principalement pour chercher à approcher au mieux l'intérêt général européen. Cette tâche est à l'évidence devenue plus complexe dans une Union de 27 États membres et, par ailleurs, le fonctionnement de la Commission est devenu moins collégial et plus « présidentiel »¹⁴⁹³. Ces évolutions ont conduit à chercher des voies complémentaires pour permettre à la Commission de continuer à remplir son rôle d'identification de l'intérêt européen : grâce au profil politique de la plupart des membres du collège ; grâce au développement d'échanges plus fréquents et approfondis avec le Parlement européen, notamment lors de la confirmation des commissaires désignés ; grâce aux contacts de la présidente de la Commission avec les chefs d'État et de gouvernement des États membres notamment lors des réunions du Conseil européen mais aussi des principaux *leaders* étrangers lors des sommets et des visites ; grâce aux consultations des parties intéressées lors de la préparation des propositions.

Au-delà de ces évolutions, qui sont certainement appelées à se prolonger, d'autres voies d'amélioration peuvent être envisagées, comme, par exemple, des relations plus régulières avec les parlements nationaux (*cf. infra*). Les délégations de la Commission européenne pourraient également dans un cadre déontologique approprié renforcer les échanges avec les entreprises et les associations. De même, au niveau des fonctionnaires de la Commission, il pourrait être envisagé de **prévoir une obligation de mobilité géographique**, au moins pour pouvoir exercer les fonctions de directeur. Cette mobilité pourrait être réalisée en favorisant des échanges entre la fonction publique européenne et les fonctions publiques nationales voire locales. Elle pourrait également être réalisée dans les agences et délégations de l'Union dans les pays tiers, qui devraient être un creuset entre les fonctionnaires issus des États membres et des institutions, voire dans les délégations de la Commission dans les États membres, dont le rôle pourrait être étoffé (notamment à l'égard des médias nationaux et locaux mais aussi comme antenne avancée pour résoudre les difficultés concrètes d'application du droit de l'Union notamment pour les petites et moyennes entreprises et pour les citoyens qui n'ont souvent pas la possibilité de les faire remonter jusqu'aux services de la Commission à Bruxelles). Une expérience dans les administrations nationales voire locales pourrait permettre aux agents qui font leur carrière dans les institutions de l'Union d'avoir une vision plus concrète de l'articulation entre l'Union et les États membres, notamment pour l'application effective du droit de l'Union.

L'articulation avec **les parlements nationaux** mériterait d'être améliorée. Naturellement, il appartient à chaque parlement national, à commencer par le Parlement français de s'organiser comme il l'entend, et le contrôle de l'activité européenne par les parlements nationaux passe d'abord, en amont, par l'activité de contrôle que chaque parlement, suivant le cadre institutionnel et politique de chaque État membre, exerce sur l'activité européenne de l'exécutif et, en aval,

1493. Les traités eux-mêmes, tout en maintenant le principe du caractère collégial des décisions, ont renforcé les prérogatives du président de la Commission, qui peut notamment contraindre un membre au départ.

sur l'examen des textes nationaux de transposition. Toutefois, depuis le traité de Lisbonne, un rôle européen propre aux parlements nationaux a été reconnu : ainsi, la Commission doit-elle leur adresser les propositions d'actes législatifs (directives ou règlements) qu'elle présente au Parlement européen et au Conseil, de même que les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) ainsi que le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique. Le membre de la Commission en charge du suivi de la subsidiarité et des relations avec les parlements nationaux pourrait venir **une fois par an devant chaque parlement national** pour faire une présentation du programme normatif de la Commission et avoir un échange avec les parlementaires nationaux. De même, **les propositions de directive ou de règlement les plus importantes et les plus structurantes**, qui sont souvent portées par plusieurs commissaires, pourraient faire l'objet d'une présentation spécifique devant chaque parlement national par l'un des commissaires en charge.

De même, le Parlement français pourrait prévoir, comme le font les parlements de la plupart de nos voisins, un **suivi plus systématique des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme** concernant la France (le suivi des arrêts de la CJUE étant, en tout état de cause, assuré par la Commission).

L'articulation entre le niveau européen et le niveau national est une réalité importante et presque quotidienne pour **les administrations nationales** des États membres et chacun l'a organisée en fonction de son cadre constitutionnel, politique et administratif, le Conseil, étant le lieu privilégié où se confrontent et se combinent les positions nationales. En France, l'articulation est organisée autour du rôle central du SGAE et de la Représentation permanente comme rappelé plus haut. Il semble souhaitable à ce titre de favoriser **le développement d'une expérience européenne dans l'administration nationale** en encourageant les fonctionnaires nationaux à avoir, au cours de leur carrière, au moins une expérience des enjeux européens et du fonctionnement des négociations européennes, y compris en favorisant les possibilités de détachement sur des fonctions dans les institutions européennes : cela passe par une **meilleure valorisation** de cette expérience.

Enfin, force est de constater que **les médias** demeurent essentiellement nationaux et qu'ils ne consacrent, pour la plupart, qu'une part très limitée aux sujets européens, ce qui ne contribue ni à favoriser une identification des enjeux européens par les citoyens, ni à une articulation plus cohérente entre le niveau national et le niveau européen. Un effort supplémentaire doit sans doute être organisé au niveau des institutions européennes elles-mêmes, notamment à destination de journalistes issus des presses nationales voire locales, par exemple à l'occasion de visites sur un thème donné. Par ailleurs, des échanges, même informels, avec le président du Conseil européen à l'occasion de séjours réguliers de ce dernier dans les États membres ainsi qu'à l'occasion de l'organisation de présentations par des commissaires européens devant les parlements nationaux (*cf. supra*) pourraient créer des « fenêtres de communication » utiles. Enfin, il serait souhaitable que les médias, notamment télévisuels, fassent plus souvent appel à des élus ou responsables européens, *ès qualités*, pour contribuer à des débats ou à l'étude de sujets ayant une dimension européenne, comme cela se pratique davantage dans d'autres États membres voisins.

Proposition n° 7
**Mieux articuler l'exercice de la souveraineté
aux niveaux national et européen :**

- S'en tenir strictement aux règles de compétences fixées par les traités.
- Faire du président du Conseil européen un trait d'union entre le niveau européen et le niveau national grâce à des visites régulières dans les États membres et des échanges informels avec les responsables politiques, économiques et sociaux ainsi qu'avec les médias.
- Organiser une information régulière des parlements nationaux par des échanges réguliers avec des membres de la Commission.
- Favoriser les échanges entre les administrations européennes et nationales voire locales en prévoyant une obligation minimale de mobilité pour les fonctionnaires de la Commission.
- Organiser davantage d'occasions d'échanges avec les médias nationaux voire locaux.

3.2.3. Et pour éclairer le débat

3.2.3.1. La question de l'extension du vote à la majorité qualifiée

Les traités européens actuellement en vigueur prévoient que les États membres peuvent décider, sans passer par une procédure de révision classique (avec ratification par les 27 États membres), d'étendre le vote à la majorité qualifiée au Conseil à des bases juridiques qui relèvent encore de l'unanimité (ils prévoient également, dans les mêmes conditions, la possibilité d'étendre la procédure législative ordinaire de codécision entre le Parlement et le Conseil aux bases juridiques où elle ne s'applique pas encore). Ce passage d'une procédure à une autre sans révision formelle des traités est rendu possible par ce que l'on appelle les « clauses passerelles », qui **permettent, par une décision des États membres prises à l'unanimité d'étendre le champ du vote à la majorité qualifiée aux bases juridiques qui demeurent actuellement à l'unanimité**. Les traités comportent plusieurs « clauses passerelles » (voir encadré n° 16 ci-après).

Encadré n° 16

Les « clauses passerelles » des traités

Les traités comportent deux séries de « clauses passerelles », deux de portée générale, six ayant un champ spécifique.

Les deux « clauses passerelles » générales figurent à l'article 48 § 7 du TUE et prévoient que le Conseil européen, statuant à l'unanimité et en l'absence d'opposition d'un seul parlement national (dans un délai de six mois à compter de sa saisine)¹⁴⁹⁴ :

- peut, lorsque les traités comportent une stipulation qui prévoit une décision du Conseil à l'unanimité dans un domaine ou un cas déterminé, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas (sauf pour les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense) ;
- peut, lorsque le TFUE prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, adopter une décision autorisant l'adoption de ces actes conformément à la procédure législative ordinaire (codécision, avec majorité qualifiée au Conseil).

Les six « clauses passerelles » spécialisées ont une portée circonscrite :

- à l'article 31 du TUE (politique étrangère et de sécurité commune), il est prévu que le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux déjà prévus (il ne peut toutefois utiliser cette prérogative s'agissant de décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense) ;
- à l'article 81 du TFUE (coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière), il est prévu que, pour les mesures relatives au droit de la famille (lesquelles, par exception, relèvent d'une décision du Conseil à l'unanimité avec simple consultation du Parlement), le Conseil, sur proposition de la Commission et statuant à l'unanimité (après consultation du Parlement) peut « adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire » ; toutefois, en cas d'opposition d'un seul parlement national notifiée dans un délai de six mois, la décision n'est pas adoptée ;
- à l'article 153 du TFUE (politique sociale), il est prévu que, pour certaines mesures relevant, par exception, d'une décision du Conseil à l'unanimité avec simple consultation du Parlement¹⁴⁹⁵, le Conseil, sur proposition de la Commission et statuant à l'unanimité (après consultation du Parlement) peut décider de rendre la procédure législative ordinaire applicable¹⁴⁹⁶ ;

1494. Et avec l'approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

1495. Protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs ; conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

1496. Demeure régi par l'unanimité et la simple consultation du Parlement, sans que la « clause passerelle » spécifique puisse s'appliquer, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs.

- à l’**article 191 du TFUE** (environnement), il est prévu que, pour les mesures relevant, par exception, d’une décision du Conseil à l’unanimité avec simple consultation du Parlement¹⁴⁹⁷, le Conseil, sur proposition de la Commission et statuant à l’unanimité (après consultation du Parlement) peut décider de rendre la procédure législative ordinaire applicable ;
- à l’**article 312 du TFUE**, il est prévu que, pour l’adoption du règlement fixant le cadre financier pluriannuel (qui relève d’une décision du Conseil à l’unanimité après approbation du Parlement), le Conseil européen peut, à l’unanimité, autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée ;
- enfin, à l’**article 333 du TFUE**, il est prévu que lorsqu’une stipulation des traités susceptible d’être appliquée dans le cadre d’une coopération renforcée (c’est-à-dire si la coopération renforcée porte sur un domaine pour lequel les traités prévoient que le Conseil statue à l’unanimité) prévoit que le Conseil statue à l’unanimité et/ou selon une procédure législative spéciale, le Conseil, statuant à l’unanimité des États membres qui participent à la coopération renforcée en cause, peut adopter une décision prévoyant qu’il statuera à la majorité qualifiée et/ou selon la procédure législative normale.

Ces « clauses passerelles » permettent d’étendre le vote à la majorité qualifiée au Conseil ainsi que la procédure de codécision à tous les domaines de compétence de l’Union dans lesquels le Conseil doit encore statuer à l’unanimité (ou dans lesquels une autre procédure que la codécision est prévue), **sauf lorsque ces décisions ont une implication militaire ou dans le domaine de la défense.**

L’activation de ces clauses requiert toutefois l’**accord unanime des États membres** voire, pour plusieurs d’entre elles, l’accord du Parlement européen (il est vrai que l’on ne voit pas pourquoi il refuserait de le donner) et, surtout, l’**absence d’opposition d’un seul parlement national** : son niveau d’exigence est donc presque comparable à celui de la « révision simplifiée » de l’article 48 § 6 du TUE¹⁴⁹⁸ avec deux différences importantes puisqu’il n’est exigé ni le consentement du Parlement européen à ne pas recourir à la procédure de révision « ordinaire » (article 48 § 1 à 5) qui prévoit notamment la convocation d’une Convention¹⁴⁹⁹, ni l’accord formel des parlements nationaux, mais seulement l’absence d’opposition de l’un d’entre eux : en France, l’article 88-7 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Lisbonne prévoit, pour déclencher cette opposition, le vote d’une motion adoptée en termes identiques par l’Assemblée nationale et le Sénat.

1497. Dispositions essentiellement de nature fiscale et mesures affectant l’aménagement du territoire, la gestion quantitative des ressources hydrauliques et l’affectation des sols (à l’exception de la gestion des déchets qui relève de la procédure législative ordinaire).

1498. Révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du TFUE, relatives aux politiques et actions internes de l’Union, sans accroître les compétences attribuées à l’Union.

1499. Rappelons que l’article 48 du TUE prévoit une procédure de révision « ordinaire », qui comporte la convocation d’une Convention, puis d’une conférence intergouvernementale qui ne peut se conclure sur un texte que par l’accord unanime des États membres puis par la ratification du texte par tous les États membres suivant leurs procédures constitutionnelles respectives. Lorsque la révision est d’ampleur limitée (c’est-à-dire lorsqu’elle ne porte que sur la partie III du TFUE et ne prévoit pas d’extension de la compétence de l’Union), il est possible de se dispenser de la convocation d’une Convention, à condition que le Parlement européen y consente.

L'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil est souvent présentée comme le moyen de **faciliter la prise de décision par l'Union**, en particulier dans la perspective d'un nouvel élargissement. Il est certain que le vote du Conseil à la majorité qualifiée est une procédure qui, par construction, favorise la prise de décision au niveau de l'Union puisqu'elle empêche qu'un seul État membre puisse, par sa seule objection, bloquer la prise de décision. Le vote à la majorité qualifiée, par opposition au vote à l'unanimité, renforce, dans la prise de décision, l'influence, d'une part de la Commission¹⁵⁰⁰, puisque l'absence de « droit de veto » automatique rend l'adoption de sa proposition plus facile, et, d'autre part, des États membres qui disposent du plus grand poids dans la répartition des votes, notamment l'Allemagne, la France et l'Italie¹⁵⁰¹. C'est d'ailleurs ce qui explique que plusieurs États de taille « moyenne », voire « petits », soient réticents, voire à ce stade opposés, au passage à la majorité qualifiée, dans la mesure où ils craignent de voir leur rôle dans la prise de décision fortement réduit au profit de celui de la Commission et des « grands » États membres. Le passage à la majorité qualifiée dans le domaine fiscal par exemple permettrait de lutter contre les pratiques de *dumping* (cf. *supra*) qui existent dans ce domaine et nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur, notamment pour les pays qui, comme le nôtre, sont attachés à un modèle social et à une organisation des services publics qui impliquent un financement par les taxes.

Il est vrai que **le passage à la majorité qualifiée priverait la France, comme tous les autres États membres, du droit de veto** dont elle dispose encore de plein droit dans les domaines qui continuent à relever de l'unanimité. Du point de vue juridique, un tel passage ne porterait pas atteinte par principe à la souveraineté nationale puisque le mécanisme des « clauses passerelles » a été formellement autorisé par la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Lisbonne, le Conseil constitutionnel ayant, par sa décision du 20 décembre 2007 (n° 2007-560 DC), jugé que l'existence des « clauses passerelles » appelait une autorisation du Constituant. Du point de vue politique, le passage à la majorité qualifiée soulèverait des questions beaucoup plus difficiles. En effet, les bases juridiques appelant encore un vote unanime des États membres relèvent de domaines particulièrement sensibles : c'est le cas de la fiscalité, qui demeure une prérogative essentielle des parlements nationaux et un enjeu essentiel du débat et du choix démocratiques et donc de l'exercice interne de la souveraineté ; c'est le cas également pour la politique étrangère, qui est le champ d'exercice privilégié de la souveraineté externe. Il paraît par exemple difficilement envisageable que la France, eu égard aux responsabilités particulières qui sont les siennes à l'ONU en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, puisse, par exemple, être tenue, en raison d'un vote qui aurait été acquis à la majorité qualifiée au niveau de l'Union contre sa position, de se prononcer à New-York en faveur d'une résolution qu'elle combattrait ou, au contraire, soit contrainte d'opposer le

1500. Ou du Haut Représentant, qui dispose, dans le domaine de la PESC, d'un droit d'initiative propre.
1501. Qui représentent respectivement, en 2024, 18,72 %, 15,11 % et 13,25 % de la population de l'Union soit, respectivement, 27,8 %, 23,2 % et 20,4 % du seuil de 65 % de la population fixé comme l'une des deux conditions de la majorité qualifiée (soit, à eux trois, presque les trois-quarts de ce seuil) ; ils sont suivis par l'Espagne (10,67 %) et la Pologne (8,37 %) puis par la Roumanie (4,23 %), les Pays-Bas (3,99 %) et la Belgique (2,61 %), les 19 autres États membres ne représentant au total que 23,05 % de la population de l'Union (soit un peu moins que la France seule).

droit de veto que lui reconnaît la Charte contre une résolution qu'elle soutiendrait. Certes, de telles hypothèses peuvent sembler théoriques mais on ne peut exclure qu'elles se produisent, d'autant que notre pays conserve souvent sur les sujets de fond des positions qui peuvent être singulières, notamment en ce qui concerne l'implication en Afrique, la relation d'autonomie stratégique avec les États-Unis, etc.¹⁵⁰². Il est vrai que, bien souvent, c'est lorsque des questions relatives à l'emploi des forces armées, à l'usage de la force de manière générale, se précisent voire se posent directement que les différences s'accroissent : or, en tout état de cause, de telles décisions ne pourraient que continuer à relever de l'unanimité puisque le TUE limite la portée des « clauses passerelles » pertinentes (que ce soit les clauses générales de l'article 48 ou la clause spécifique de l'article 31) aux décisions n'ayant ni d'implication militaire, ni en matière de défense. En pratique, donc, **toute décision ayant une implication militaire ou dans le domaine de la défense ne peut que continuer à relever de l'unanimité** des États membres, sauf à modifier le TUE par une procédure de révision formelle (avec convocation d'une convention, unanimité des 27 et ratification nationale par la totalité des États membres).

Au total, toute décision d'activation des « clauses passerelles » devrait faire l'objet d'une réflexion préalable approfondie, dans ces domaines de fond comme dans ses implications juridiques, et suffisamment ouverte, suivie d'une décision formalisée impliquant, d'une manière ou d'une autre la représentation nationale. On pourrait imaginer, si la décision était prise de recourir aux « clauses passerelles » pour étendre le champ du vote à la majorité qualifiée que cette extension soit **accompagnée de précautions particulières**, au moins provisoires, comme cela a été fait à plusieurs occasions par le passé¹⁵⁰³. On pourrait ainsi envisager que, dans les domaines qui seraient passés à la majorité qualifiée, il soit convenu par avance qu'un État puisse obtenir le renvoi automatique d'une question au Conseil européen ou puisse obtenir que le Conseil ne passe pas au vote s'il invoque un intérêt fondamental en lien direct avec la mesure en cause (l'exigence d'un lien direct permettant d'éviter qu'un État ne bloque l'adoption d'une mesure pour obtenir un meilleur compromis sur une autre mesure, ce que l'on appelle les « chantages croisés »), ou encore que l'opposition de deux ou de trois États suffise pour que le Conseil ne passe pas immédiatement au vote et recherche un compromis. Ces éléments pourraient être adoptés en même temps que la décision du Conseil européen activant la clause passerelle, soit en figurant directement dans le corps de la décision elle-même soit en annexe y compris sous

1502. L'exemple souvent mis en avant du refus de la France de voter au Conseil de sécurité en faveur d'une intervention militaire en Irak en 2003 n'est pas nécessairement le plus convaincant : outre que l'on peut penser que l'opposition de la France de Jacques Chirac et de l'Allemagne de Gerhard Schröder aurait été rejointe par certains pays européens (notamment ceux alors non membres de l'OTAN, comme la Suède ou la Finlande, ou neutres comme l'Autriche ou l'Irlande) ce qui aurait sans doute suffi à former une minorité de blocage, une telle décision avait à l'évidence des implications militaires et aurait donc, en tout état de cause, relevé de l'unanimité.

1503. Par exemple, lors du compromis de Ioannina (1994) dans la perspective de l'élargissement de 1995 (il prévoyait que lorsqu'un groupe de pays atteignait l'ancien seuil de la minorité de blocage mais pas le nouveau, le Conseil ferait « *tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable (...) à une solution satisfaisante* »). De même, lors du traité de Lisbonne (2007), il a été prévu que le système de vote applicable jusqu'en 2014 pourrait continuer à être invoqué jusqu'en 2017 par des États qui auraient atteint le seuil de la minorité de blocage avec l'ancien système mais pas avec le nouveau.

la forme d'une déclaration. En revanche, la mise en place d'une majorité qualifiée renforcée (par exemple 65 % des États représentant 75 % de la population), qui pourrait être une solution intermédiaire pertinente entre l'unanimité et la majorité qualifiée, ne pourrait être mise en place que par une révision des traités en bonne et due forme (puisque les « clauses passerelles » ne permettent au Conseil européen qu'un passage à la majorité qualifiée telle que les traités la définissent).

3.2.3.2. *La question du recours aux coopérations renforcées*

Le mécanisme des coopérations renforcées permet à un groupe d'États membres qui souhaitent approfondir leur coopération en ayant recours au cadre juridique et institutionnel des traités de le faire ensemble sans contraindre les autres États soit à se joindre à eux soit à bloquer toute avancée. Ce dispositif a été mis en place par le traité d'Amsterdam (1997) pour permettre à une Union européenne élargie à 15 membres de fonctionner et dans la perspective du grand élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Il est strictement encadré par les traités afin de garantir aux États qui n'y participent pas que l'usage du cadre institutionnel commun par les États y participant ne portera pas atteinte à leurs intérêts, ni à ceux de l'Union en général.

L'article 20 du TUE prévoit ainsi que *« Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »*.

Ces **limites** sont de plusieurs ordres :

– D'abord **procédural** : la coopération renforcée doit :

- comporter **au moins neuf États** membres ;
- être autorisée par une **décision unanime du Conseil**, prise sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen (sauf en matière de PESC où le Conseil décide après un simple avis du Haut Représentant et de la Commission et une simple information du Parlement), à condition qu'il soit établi *« que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble »* ;
- **rester ouverte** à tout moment à tous les États membres qui veulent la rejoindre (et qui remplissent les conditions fixées le cas échéant pour participer à la coopération renforcée dans la décision l'ayant instituée) ;

– ensuite, de **fond** : la coopération renforcée doit :

- viser à **« favoriser la réalisation des objectifs de l'Union**, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration » et ne pas porter sur les compétences exclusives de l'Union ;
- **respecter le droit de l'Union**, ne porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale et ne constituer ni une entrave

ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci ;

- **respecter les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas**, lesquels, de leur côté, ne doivent pas entraver leur mise en œuvre par les États membres qui y participent.

À ce stade, **peu de coopérations renforcées ont été mises en place, même si le dispositif a été utilisé avec succès à plusieurs reprises** :

- pour **harmoniser la procédure applicable en matière matrimoniale**, notamment lorsque les époux ont chacun la nationalité d'un État membre différent, en particulier pour éviter les conflits de normes et de juridictions en cas de divorce : afin de surmonter le blocage qui empêchait l'adoption de la proposition de règlement faite en 2006 par la Commission en raison de l'opposition de la Suède, neuf États décidèrent de recourir à la coopération renforcée pour adopter le règlement, ce qui fut fait en 2010 (quatorze États y participèrent finalement) ;
- pour **mettre en place le brevet européen et la juridiction compétente** pour statuer sur les litiges qu'il génère¹⁵⁰⁴, afin de surmonter l'opposition initiale de l'Espagne et de l'Italie : la coopération renforcée décidée en 2012 réunit aujourd'hui 17 États (n'y participent pas à ce stade : l'Espagne et la Pologne qui ont fait part de leur opposition de fond ainsi que Chypre, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie qui n'ont pas encore rejoint la coopération) ;
- pour mettre en place **le parquet européen** (*cf. supra*).

Enfin, la **coopération structurée en matière de défense** a été prévue par les traités eux-mêmes (article 42 § 6 du TUE et protocole n° 10) : elle a finalement été activée en décembre 2017 et, à ce stade, tous les États membres y participent (sauf Malte)¹⁵⁰⁵. Cette coopération vise à développer les capacités de défense des États membres par des projets communs sur la base d'une liste d'engagements communs que chaque participant doit remplir (*cf. supra*).

Le mécanisme des coopérations renforcées est certainement utile pour permettre aux États membres qui le souhaitent d'aller de l'avant entre eux, sous réserve naturellement des « réserves de souveraineté » précitées (*cf.* 3.2.1.1), sans être paralysés par ceux qui ne le souhaitent pas. Ses limites demeurent néanmoins réelles : la mise en place d'une coopération renforcée est complexe et lourde et suppose un fort volontarisme de la part des États qui souhaitent avancer. En outre, compte tenu de la manière dont elle est organisée par les traités, elle ne peut sans doute porter que sur des projets nécessairement circonscrits et ne peut donc offrir un cadre juridique et institutionnel véritablement praticable dans l'hypothèse où un groupe d'États souhaiterait constituer une forme d'avant-garde très intégrée voire à vocation fédérale au cœur de l'Union dans une logique d'Europe à plusieurs vitesses.

1504. Les brevets sont délivrés par l'Office européen des brevets (organisation internationale qui existe depuis 1973 et a son siège à Munich) et les litiges qu'ils génèrent seront jugés par un tribunal de première instance (dont l'organisation est décentralisée, avec une division centrale à Paris et des divisions locales et régionales à travers l'Europe) ainsi que par une cour d'appel (basée à Luxembourg).

1505. Le Danemark l'a rejointe en 2023 après un référendum organisé en juin 2022 (66 % de votants et 67 % de oui).

À cet égard, la question d'un **approfondissement de l'intégration entre États membres de la zone euro** est régulièrement posée, dans une logique aussi bien économique (l'intégration au sein d'une même zone monétaire favorise sa solidité et sa résilience) que politique (le partage d'une même monnaie comme d'institutions disposant d'une compétence quasi-fédérale comme la Banque centrale européenne ouvrant une perspective assez naturelle d'approfondissement). La crise bancaire en 2008, (à l'occasion de laquelle fut tenue la première réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la zone euro sur initiative de la présidence française), puis la crise de la zone euro en 2010-2012 (qui a vu des réunions de ce type se multiplier avant qu'elles ne soient formellement instituées, sur une base semestrielle, par le TSCG en 2012), ont souligné le caractère vital de l'euro et de la stabilité de la zone euro pour ses États membres comme pour l'UE elle-même et, l'intérêt que pouvait présenter, à ce titre, un renforcement de l'intégration économique voire politique de la zone euro. Cette perspective n'a pas disparu avec la fin de ces crises aigües, même si elle ne présente pas la même urgence. Il reste que cette perspective, quelle que soit sa pertinence économique, apparaît politiquement incertaine (les États membres de la zone euro, qui sont actuellement au nombre de 20, n'ayant pas tous la même volonté d'intégration), juridiquement complexe (l'euro et les institutions qui le gèrent relèvent du TUE et du TFUE, lesquels ne comportent pas de clause spécifique permettant la mise en place d'une intégration supplémentaire propre aux membres de la zone euro, sauf de manière très circonscrite¹⁵⁰⁶) et institutionnellement contestée (ainsi la formalisation des sommets de la zone euro et d'une présidence stable n'ont pas véritablement permis l'émergence d'une dimension politique propre¹⁵⁰⁷, la force centripète des institutions à 27 rendant très difficile, hors crise, l'émergence d'un cadre politique propre à la zone euro, d'autant que, si de tels formats existent pour le Conseil¹⁵⁰⁸ et le Conseil européen, cela semble plus difficile à organiser s'agissant de la Commission et encore davantage pour le Parlement, sans parler de la Cour). La problématique d'une intégration renforcée de la zone euro demeure à ce jour essentiellement au stade d'une simple potentialité, qui **mérite toutefois de continuer à être explorée**, par exemple pour l'union des marchés des capitaux qui vise notamment à renforcer les capacités de financement de l'économie européenne par une meilleure mobilisation de l'épargne européenne.

1506. L'article 136 du TFUE prévoit seulement, d'une part, que, « *afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire* », le Conseil peut adopter des mesures concernant les États membres de la zone euro pour « *renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire* » ou pour « *élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique (...) et en assurer la surveillance* » mais « *en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles adoptées pour l'ensemble de l'UE* » ; d'autre part, à la suite d'une révision adoptée en 2011 selon la procédure « simplifiée », que les États membres de la zone euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité : c'est sur cette base qu'est créé le Mécanisme européen de stabilité (MES).

1507. Comme l'illustre le cumul des présidences au profit du président du Conseil européen même lorsque son titulaire était ressortissant d'un État ne participant pas l'euro, comme ce fut le cas avec Donald Tusk.

1508. C'est évidemment le cas pour le Conseil Ecofin et pour les instances techniques qui en assurent la préparation.

3.2.3.3. La question de l'architecture du continent européen

L'architecture du continent européen est une question évidemment essentielle pour l'exercice de la souveraineté des États qui s'y trouvent, à commencer par la France. Cette architecture a toujours été complexe et instable, malgré les tentatives régulières de l'organiser, depuis la « Sainte-Alliance » des souverains en 1815 jusqu'à la mise en place de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁵⁰⁹ en 1995. La France s'efforce traditionnellement de favoriser un système permettant d'articuler plusieurs niveaux, entre un champ géographiquement large mais peu intégré et un champ géographiquement plus restreint mais plus intégré.

La perspective d'une organisation du continent européen autour de **cercles concentriques** ayant un champ géographique et un niveau d'intégration différents s'est posée avec une acuité particulière depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, avec le double mouvement de relance de l'intégration (notamment autour de l'euro) et de la fin de division de l'Europe en deux blocs hostiles depuis la chute du bloc de l'Est en 1989. **Le président Mitterrand avait ainsi proposé la mise en place d'une « maison commune »** réunissant, dans un ensemble confédéral, les États membres de la Communauté européenne d'alors ainsi que les États candidats et même l'URSS de Mikhaïl Gorbatchev : cette proposition n'a néanmoins pas rencontré de succès, les États candidats y voyant notamment un succédané peu séduisant par rapport à leur intégration dans l'Union européenne en construction. Il en est allé de même de la proposition des cercles concentriques faite par Edouard Balladur en 1993. **En 1994, la proposition formulée par Wolfgang Schauble (1942 – 2023) et Karl Lammer (1935 – 2022)**, alors respectivement président du groupe CDU/CSU au Bundestag et président de la commission des affaires étrangères du Bundestag, que la France et l'Allemagne prennent la tête d'un groupe de pays décidés à aller plus loin dans l'intégration mais ouvert à ceux voulant le rejoindre dans une Union européenne élargie, bien que n'ayant pas eu de suite immédiate, a contribué à inspirer la mise en place ultérieure, lors du traité d'Amsterdam, du dispositif des coopérations renforcées.

L'idée d'une Europe à géométrie variable a été relancée par le président Macron le 9 mai 2022 : elle a conduit à **la mise en place d'une Communauté politique européenne (CPE)**, ouverte « *aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs* » et destinée à établir « *un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes* », le chef de l'État ayant par ailleurs souligné que la participation à la CPE n'était pas une alternative à l'adhésion à l'UE. Cette initiative, qui a bénéficié de la volonté d'union des Européens face à l'agression russe contre l'Ukraine et n'a pas été perçue, contrairement à l'initiative de François Mitterrand en 1990, comme une antichambre inutile à l'adhésion à l'UE, a donné lieu à trois réunions au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays

1509. Instituée à la suite de la fin de la guerre froide sur la base de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (établie en 1973-75), elle comprend 57 États participants (tous les États d'Europe y compris la Russie mais aussi les États-Unis et le Canada ainsi que les républiques d'Asie centrale de l'ex-URSS et la Mongolie).

participants (au nombre de 44 en 2022, puis de 47 en 2023¹⁵¹⁰) tenues à Prague en 2022 et à Chisinau puis Grenade en 2023. Cette instance informelle de coopération intergouvernementale constitue essentiellement un forum politique qui vise à favoriser un dialogue à l'échelle du continent tout entier sur les enjeux d'intérêt commun que sont la sécurité, la stabilité et la prospérité, en y associant également des pays qui n'ont pas l'intention à ce stade d'intégrer l'UE mais qui constituent, pour certains, des acteurs majeurs du continent européen comme le Royaume-Uni, la Norvège ou la Suisse. Elle peut offrir un cadre intéressant pour un dialogue élargi à l'échelle continentale sur les enjeux d'intérêt commun.

La question de l'architecture européenne demeure à l'évidence **une question évolutive**, qui dépend essentiellement, d'une part, de la réalité et du calendrier des perspectives d'élargissement de l'Union européenne, qui reste la principale enceinte d'intégration européenne, et, d'autre part, de la capacité à imaginer d'autres cadres présentant une pertinence et une attractivité suffisantes pour susciter l'intérêt des États concernés.

D'autres enceintes existantes jouent un rôle utile voire indispensable dans cette architecture européenne complexe, rôle qui mérite d'être rappelé et souligné, voire davantage mobilisé ou exploré.

Il faut bien sûr se référer au **Conseil de l'Europe**, la plus ancienne organisation européenne (créée par le traité signé à Londres le 5 mai 1949), qui compte 46 États membres¹⁵¹¹ et dont le rôle est essentiel pour la défense et la promotion des droits fondamentaux, de l'État de droit et de la démocratie (cf. notamment le rôle que joue la « commission de Venise »¹⁵¹²) à l'échelle du continent européen et, au-delà, comme laboratoire de réflexion et d'élaboration de recommandations et de normes juridiques¹⁵¹³ à l'échelle continentale, qui servent souvent d'inspiration aux normes adoptées ensuite dans le cadre de l'Union européenne ou au niveau national. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe opère également une mission de suivi du respect des engagements pris par les États membres.

La structuration des relations européennes constitue en outre l'une des principales vocations de l'**OSCE** dont le rôle ne doit pas être négligé.

Dans le domaine de la défense du continent européen, enfin, l'**OTAN** joue un rôle central depuis plus de sept décennies (cf. *supra*) et l'invasion de l'Ukraine par la Russie lui a même donné une nouvelle impulsion, comme en a témoigné l'adhésion de la Finlande (2023) et de la Suède (2024). La question d'un rôle accru qui serait assumé par les membres européens de l'Alliance, de même que celle d'une meilleure

1510. Les 27 États membres de l'UE, les 9 pays candidats (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Macédoine du Nord, Moldavie, Monténégro, Serbie, Turquie et Ukraine), le Kosovo (dont la candidature à l'UE n'a pas été acceptée par les 27 à ce stade), l'Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint Marin, la Suisse et le Royaume-Uni ainsi que l'Union européenne.

1511. Les 47 États qui participent à la CPE, à l'exception du Kosovo.

1512. La commission européenne pour la démocratie par le droit, qui se réunit à Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles (en outre, 15 États non européens y participent).

1513. Les conventions élaborées par le Conseil de l'Europe ont un caractère facultatif : elles ne s'appliquent qu'aux États qui décident de les ratifier.

articulation avec l'Union européenne se posent depuis longtemps sans avoir véritablement trouvé de réponse à ce stade ; ces réponses risquent toutefois de devenir particulièrement urgentes en cas de désengagement plus ou moins marqué des États-Unis, qui demeurent aujourd'hui le garant ultime de l'Alliance compte tenu de leur puissance militaire inégalée.

3.3. Face aux défis globaux : conforter les leviers d'exercice de la souveraineté

Dans le monde à la fois très interdépendant et très conflictuel qui est aujourd'hui le nôtre, le maintien de la souveraineté et surtout de la capacité à l'exercer dans les domaines considérés comme essentiels suppose de disposer d'une **capacité à choisir de manière éclairée**, notamment ses priorités et les dépendances que l'on assume, et d'une **capacité à agir**, y compris face à des défis d'ampleur globale.

Aucun État souverain dans le monde actuel ne peut prétendre être totalement indépendant des autres États, des forces économiques, scientifiques, culturelles, techniques qui façonnent aujourd'hui les relations internationales comme la vie des individus. Pour rester pleinement souverain et pouvoir exercer sa souveraineté dans les domaines qu'il estime prioritaires, un État doit disposer de la capacité de faire des choix en toute connaissance de cause, c'est-à-dire, en particulier, d'être en mesure de se fixer des priorités adaptées et de choisir ses dépendances et ses interdépendances. De cette capacité dépend largement son aptitude à peser effectivement sur les défis qui se posent à lui, notamment les défis globaux.

3.3.1. Choisir nos dépendances et nos interdépendances

En France plus qu'ailleurs, c'est d'abord par l'État que passe l'exercice de la souveraineté. Encore faut-il qu'il dispose des outils et des compétences lui permettant de remplir cette tâche éminente.

3.3.1.1. Conforter la capacité stratégique de l'État

S'il est vrai que les crises de ces dernières années ont eu pour effet de provoquer une prise de conscience des vulnérabilités auxquelles la France est exposée et suscité des réflexions pour repenser et maîtriser nos dépendances (cf. *supra* point 2.1.1.3), ces réflexions sont encore souvent éparpillées et justifieraient la mise en place d'une véritable **doctrine de la souveraineté à l'échelle de l'État**, soutenue par une **organisation adaptée** afin d'en assurer la diffusion, la continuité et le suivi dans le temps.

a) Construire et mettre en œuvre une « doctrine de la souveraineté »

S'il est indéniable que la prise en compte des enjeux de « souveraineté » a pris de l'importance depuis une quinzaine d'années dans le pilotage de l'action publique, et plus encore dans les années récentes sous l'effet des crises (Covid-19, guerre en Ukraine), il reste que **cette action demeure souvent sectorielle**. C'est vrai d'abord du pilotage des questions relatives à la « souveraineté nationale », qui sont placées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer (en lien avec les ministères des relations avec le Parlement et de l'Europe et des affaires étrangères). C'est vrai aussi de l'exercice des attributs classiques de souveraineté (défense, sécurité, fiscalité, diplomatie) comme de celui des nouvelles « souverainetés », qui relèvent là aussi généralement d'un portefeuille ministériel pilote, le SGDSN n'assumant un rôle de coordination d'ensemble que pour les enjeux de souveraineté pris sous l'angle de la sécurité et le SGAE que pour les questions relatives à la souveraineté européenne.

En outre, **bien que certains acteurs publics aient fait de la souveraineté un axe stratégique de leur action**, comme c'est le cas par exemple de la CNIL qui voue son action à la protection et la maîtrise des données personnelles, ce que d'aucuns qualifient de « souveraineté de la donnée »¹⁵¹⁴, ou de la Caisse des dépôts et consignations qui s'est donnée pour objectif d'investir dans des infrastructures stratégiques pour la France (nucléaire et énergies renouvelables, réseau de transport électrique, industrie, infrastructures de marchés financiers – elle est le premier actionnaire d'Euronext¹⁵¹⁵ et d'Euroclear¹⁵¹⁶, via l'action de la Banque publique d'investissement et de la Banque des territoires), le **sujet est encore inégalement considéré dans toutes les sphères de l'action publique**.

Aussi, serait-il utile qu'une **doctrine de la souveraineté** soit élaborée au plus haut niveau de l'État, afin non seulement d'irriguer et de servir d'aiguillon à l'action de l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État (y compris les autorités administratives indépendantes), mais également de devenir un élément d'arbitrage plus systématique des décisions prises au niveau interministériel. À cette fin, les ministères pourraient être invités à évaluer, au même titre que les considérations politiques, juridiques ou budgétaires habituelles, le coût en termes de souveraineté et de non-souveraineté des questions soumises à arbitrage. Cette évaluation pourrait du reste figurer dans la liste des informations à intégrer dans les études d'impact associées aux projets de loi¹⁵¹⁷.

1514. Formule impropre, qui procède d'une simple traduction en français de la notion de « *data sovereignty* » : il s'agit en réalité de la question de savoir qui exerce la souveraineté sur les données.

1515. Avec la CDP Equity Spa (détenu à 100 % par la *Cassa Depositi et Prestiti* italienne). Euronext, qui a son siège à Amsterdam, est la principale place boursière de la zone euro (avec quelques 1 900 émetteurs pour une valorisation totale de près de 6 500 milliards d'euros) : elle opère les marchés réglementés de Paris, Milan, Amsterdam, Bruxelles, Lisbonne, Dublin et Oslo.

1516. Basée à Bruxelles, c'est l'un des deux dépositaires centraux internationaux de titres avec *Clearstream* (basé au Luxembourg) ; elle détient une part importante des avoirs russes sous séquestres.

1517. En application de la loi organique du 15 avril 2009, le gouvernement a obligation de joindre aux projets de loi une étude d'impact, qui doit rendre compte des objectifs poursuivis par le texte, des motifs de son édicton et des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Il doit également exposer avec précision les incidences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales du projet. Le Conseil constitutionnel peut être saisi de la conformité de l'étude d'impact aux conditions fixées par la loi organique ([Décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023](#)).

Cette doctrine, qui n'aurait pas vocation à être un document long, consisterait à inviter l'ensemble des acteurs publics à **identifier**, dans leurs champs de compétences respectifs, **les vulnérabilités ou dépendances auxquelles la France est exposée ainsi que les besoins et enjeux pour l'avenir**. Elle serait accompagnée d'une proposition de méthode pour repenser et maîtriser nos dépendances et nos interdépendances, s'appuyant notamment sur les travaux du Haut-commissariat au Plan¹⁵¹⁸. Cette méthode se déclinerait en deux temps :

– un **premier temps consacré à la cartographie des dépendances et interdépendances, des forces et des faiblesses de l'économie nationale et des besoins stratégiques** ou vitaux du pays, tenant compte notamment des spécificités de certains territoires (avec une attention particulière pour les outre-mer). Les travaux pourraient s'appuyer pour ce faire sur « *les plans de continuité d'activité des secteurs, opérateurs et entreprises identifiés comme stratégiques* »¹⁵¹⁹. Ils pourraient également s'inspirer de l'approche retenue fin 2019 – début 2020 par le groupe d'experts, présidé par Benoît Potier, PDG d'Air Liquide¹⁵²⁰, pour faire de la France une économie de rupture technologique¹⁵²¹, consistant à **identifier les marchés à haut potentiel pour l'économie nationale** (22 marchés avaient été identifiés par le groupe d'experts) et à **choisir parmi ces derniers les plus prioritaires**, permettant à la fois de répondre aux défis sociétaux¹⁵²² et de **renforcer la production française, et ce faisant l'emploi**. Le groupe avait identifié à l'époque dix secteurs stratégiques « *sur lesquels la France*

1518. Depuis sa création en septembre 2020, le Haut-commissariat au Plan a entrepris une revue des enjeux de souveraineté (*Produits vitaux et Secteurs stratégiques : comment garantir notre indépendance ?*, op. cit.) et produit dans ce cadre plusieurs notes d'analyse relatives aux questions énergétiques (*Électricité : le devoir de lucidité*, 23 mars 2021 ; *Responsabilité climatique – La géothermie de surface : une arme puissante*, 11 octobre 2022), agricoles (*L'agriculture : enjeu de reconquête*, 9 juillet 2021 ; *Consommation et pratiques alimentaires de demain : quelle incidence sur notre agriculture ?*, octobre 2021 ; *Le développement de l'aquaculture : Un enjeu de souveraineté alimentaire*, 30 novembre 2023), sanitaires (*Médicaments : identifier nos vulnérabilités pour garantir notre indépendance*, op. cit.), démographiques (*Démographie : la clé pour préserver notre modèle social*, op. cit. ; *Retraites : une base objective pour le débat civique*, 8 décembre 2022 ; *Vieillesse de la société française : réalité et conséquences*, 9 février 2023 ; *Quand les babyboomers auront 85 ans* (Rapport du Haut-commissariat au Plan et du think tank Matières Grises), janvier 2023) et commerciales (*Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur ; La bataille du commerce extérieur – Données 2022*, 10 mai 2023).

1519. CESE, *Réponse du bureau du CESE au Haut-commissariat au Plan sur la note de problématique : « Produits vitaux et secteurs stratégiques : comment garantir notre indépendance ? »*, 24 février 2021.

1520. Outre son président, ce groupe était composé de Patricia Barbizet, alors présidente du comité de surveillance des investissements d'avenir, Antoine Petit, PDG du CNRS, Marylise Léon, alors secrétaire générale adjointe de la CFDT, Eric Labaye, alors président de l'École polytechnique, Christiane Lambert, alors présidente de la FNSEA, Philippe Aghion, économiste, Philippe Martin, économiste, Bertrand Piccard, Solar Impulse, Michel Dubromel, alors président de France nature environnement. Le groupe a bénéficié de l'appui technique de la DGE, de la direction générale de la recherche et de l'innovation et du SGPI.

1521. Groupe d'experts, *Faire de la France une économie de rupture technologique, Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, 7 février 2020, p. 1.

1522. *Ibid.*, p. 5 : « [La] démarche s'est [...] structurée autour de **quatre enjeux sociétaux fondamentaux** :

- favoriser une **alimentation saine et durable** et contribuer à la souveraineté alimentaire mondiale ;
- préserver et développer la **santé et le bien-être de nos citoyens**, notamment en ce qui concerne l'accompagnement du vieillissement de la population, le traitement des maladies chroniques et rares, et la réponse au problème des déserts médicaux ;
- protéger **l'environnement et assurer notre transition écologique et énergétique**, en particulier vers une mobilité sans énergie fossile ;
- assurer notre **souveraineté dans le numérique**, qui est au cœur de la protection et la sécurisation de nos vies privées sur internet et du développement de l'économie et de l'éducation ».

a le potentiel pour jouer un rôle de leader à l'échelle mondiale »¹⁵²³ et invité à y **concentrer l'essentiel des moyens publics** pour espérer dégager un effet de levier. Il avait recommandé également, « *eu égard à la vitesse des changements en cours, technologiques et économiques, [de] renouvel[er l'exercice] annuellement, afin de veiller à l'apparition de nouveaux marchés prioritaires susceptibles de positionner la France en véritable pays précurseur* ». L'irruption de la Covid-19 juste après la sortie du rapport avait toutefois battu en brèche ces recommandations bienvenues ; – dans un **second temps**, la méthode pourrait rappeler les pistes susceptibles d'être mises en œuvre pour adapter les réponses aux différentes dépendances et besoins cartographiés : diversification des approvisionnements pour diversifier les interdépendances, politique de stockage, relocalisation, conversion de l'outil industriel en cas d'urgence pour fabriquer des produits vitaux, etc. (cf. *supra* 2.1.1.3) ; investissement dans les infrastructures stratégiques (satellites, câbles sous-marins¹⁵²⁴, etc.). Se pose dans ce cadre la **question de l'échelle à laquelle pourrait être atteinte l'autonomie stratégique recherchée**. « *Dans certains cas, l'échelon pertinent est le niveau européen, afin de bénéficier d'économies d'échelle, de complémentarités des systèmes productifs, d'un marché intérieur suffisamment important. Les travaux à conduire sur la préservation de la souveraineté doivent donc être articulés avec la dynamique initiée au niveau européen sur l'autonomie stratégique de l'Union européenne* »¹⁵²⁵.

À l'appui de cette doctrine, et pour en **renforcer le suivi dans le temps**, il pourrait être intéressant en outre d'identifier une **dizaine d'indicateurs clés** susceptibles d'éclairer les conditions d'exercice de la souveraineté (exemples : niveau de la balance commerciale et de la balance des paiements ; niveau de dépendance aux hydrocarbures, niveau de la dette et de la part de titres détenus par des acteurs nationaux et ou de l'UE ; part de l'emploi industriel et de l'emploi agricole dans le total de la population active ; part des publications scientifiques mondiales ; nombre d'ingénieurs formés tous les ans, nombre de réservistes, etc.).

S'il paraît indispensable de **mobiliser les services d'analyse et de prospective de l'État**¹⁵²⁶ dans l'élaboration de la doctrine et des indicateurs précités, d'autres acteurs pourraient être utilement associés également compte tenu de la sensibilité du sujet, notamment des **représentants du Parlement**, des acteurs de la société

1523. *Ibid*, p. 6. Les dix secteurs identifiés comme prioritaires étaient alors les carburants durables, les infrastructures de stockage et de traitement de données, l'éolien en mer, le photovoltaïque, le bâtiment innovant, le recyclage des matériaux de construction, le recyclage et la valorisation des déchets, les produits biosourcés (produits industriels non alimentaires qui intègrent des matières premières renouvelables issus de la biomasse), l'e-learning et les ed-tech (ressources technologiques et solutions numériques au service de la connaissance, de sa transmission, son apprentissage et son application), la fabrication additive (ensemble des procédés permettant de fabriquer, par ajout de matière, un objet physique directement à partir de son modèle numérique), les batteries pour voitures électriques, la microélectronique *hardware* et *software* pour l'IA embarquée.

1524. En juin 2024, l'agence des participations de l'État a signé une promesse d'achat pour acquérir 80 % d'Alcatel Submarine Networks (ASN), propriété depuis 2015 de l'équipementier télécoms Nokia.

1525. Haut-commissariat au Plan, *Produits vitaux et Secteurs stratégiques...*, *op. cit.*, pp. 13-14.

1526. INSEE, Haut-commissariat au Plan, France stratégie, Conseil d'analyse économique, Centre de recherche et d'expertise en économie internationale, Haut Conseil pour le climat, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Agence nationale de la cohésion des territoires.

civile, représentés au sein du **Conseil économique, social et environnemental** notamment, des **universitaires** et des **acteurs locaux**. La **Cour des Comptes**, qui envisage pour sa part de procéder à une évaluation du coût de la souveraineté, en serait un contributeur essentiel.

Pour avoir un effet utile et perdurer dans le temps, cette « doctrine de la souveraineté » nécessitera toutefois de s'appuyer sur une organisation structurée en conséquence.

b) S'organiser pour en assurer la diffusion, la continuité et le suivi dans le temps

S'il est vrai que l'État dispose de solides outils de prospective susceptibles de nourrir l'élaboration d'une « doctrine de la souveraineté », il importe toutefois de **consolider sa capacité de planification et de pilotage opérationnel** afin d'en assurer la mise en œuvre effective. Cette instance pourrait prendre la forme d'un Commissariat général du plan, ainsi que l'a suggéré le CESE dans un avis de janvier 2021 sur les *Filières stratégiques*¹⁵²⁷ ; ce dernier serait placé auprès du Premier ministre et pourrait réunir l'ensemble des compétences de prospective de l'État et associer les parties prenantes (syndicats, élus, université, etc.).

L'organisation ou l'entité qu'il conviendra de désigner ou de mettre en place à cette fin sera non seulement chargée de s'assurer de la diffusion et de l'appropriation de cette doctrine par un large éventail d'acteurs publics et privés, mais devra également procéder à son **actualisation régulière et à son suivi**. Il apparaît en effet, ainsi que l'ont malheureusement illustré les revirements opérés en matière d'énergie sur les quinze dernières années, que certains sujets nécessitent de la **continuité** dans le temps, une forme de « **patience stratégique** ». C'est le cas globalement des équipements ou infrastructures stratégiques qui impliquent des travaux de recherche et de développement parfois conséquents, et des moyens tout aussi importants (y compris humains – cf. *infra*) pour procéder à leur construction ou leur fabrication et à leur entretien. Tel est le cas par exemple de la base industrielle et technologique de défense, et du secteur de l'armement en particulier, qui appelle un minimum d'anticipation dans le lancement des commandes pour pouvoir espérer disposer, le moment venu, des équipements nécessaires en cas de dégradation du contexte géopolitique mondial et européen.

L'organisation mise en place aura également vocation à éviter les effets de silos sectoriels et de permettre une « vision transverse et agrégée des politiques publiques

1527. Dans un avis daté du 13 janvier 2021 (*Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités*, p. 32), le CESE a effectivement plaidé dans le sens de la mise en place d'un « Commissariat au Plan, rattaché au Premier ministre, qui doit proposer une prospective globale dans le domaine économique et notamment industriel ainsi qu'une démarche planificatrice ». Il convient de relever en effet que, bien qu'étant chargé « d'éclairer les choix collectifs que la Nation doit prendre au regard des grands enjeux contemporains [et de] propose[r] des stratégies de long terme permettant de maintenir voire restaurer la vitalité démographique, économique et sociale de la France, [tendant] à la préservation de [s]a souveraineté » (cf. *Rapport d'activité – septembre 2022 – décembre 2023*, février 2024, p. 7), le Haut-commissariat au Plan n'exerce pas de fonction de planification et de pilotage opérationnel.

concourant à la [souveraineté de la France] »¹⁵²⁸, à l'instar de l'approche suggérée en 2020 par le groupe d'experts présidé par Benoît Potier¹⁵²⁹ ou de celle retenue récemment pour mettre en œuvre la stratégie nationale de résilience¹⁵³⁰.

En outre, il paraît indispensable de **réfléchir à une organisation de l'État adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme** pour mener à bien les objectifs fixés par les autorités politiques dans les secteurs jugés stratégiques (calibrage des moyens budgétaires dans une loi de programmation pluriannuelle, désignation de chefs de file, reconnus par leurs pairs, dans chacune des filières ou secteurs stratégiques pour éviter les travers d'une hypercentralisation du pilotage, etc.). C'est la logique qui a présidé par exemple à la désignation, comme l'avait suggéré Philippe Varin en janvier 2022 dans son *Rapport sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matière premières minérales*, d'un délégué interministériel à la sécurisation de l'approvisionnement en minerais et métaux stratégiques chargé de coordonner les actions des administrations dans la mise en œuvre des décisions prises et d'y associer étroitement les industriels¹⁵³¹. Ce type d'approches mériterait d'être poursuivi dans d'autres écosystèmes. Il en est de même du rôle dévolu au comité de surveillance des investissements d'avenir, qui vient d'être renouvelé¹⁵³² et gagnerait à être conforté. La mise en œuvre de ces plans d'action pourrait donner lieu à une évaluation à échéance régulière et à sa présentation devant le Parlement.

1528. SGDSN, document de référence interministériel sur la stratégie nationale de résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale – « Tenir dans la durée, collectivement et en profondeur face à la crise », 2022, p. 2.

1529. Groupe d'experts, *Faire de la France une économie de rupture technologique*, op.cit., p. 2 : « Comme tout exercice de prospective, et spécialement eu égard à la vitesse des changements en cours, technologiques et économiques, il a vocation à être renouvelé annuellement, afin de veiller à l'apparition de nouveaux marchés prioritaires susceptibles de positionner la France en véritable pays précurseur. Il s'agit là de notre deuxième recommandation à l'issue de nos travaux : structurer et faire perdurer une fonction de prospective stratégique regroupant les principales parties prenantes ayant participé à cette mission ».

1530. Adoptée en avril 2022, cette stratégie, qui a une vocation interministérielle, consiste à « identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. » (article L. 1111-1 du code de la défense). Un Comité interministériel pour la résilience nationale (CIRN) a été mis en place le 1^{er} février 2023 afin d'opérer un suivi des actions menées dans ce cadre.

1531. La délégation interministérielle à la sécurisation de l'approvisionnement en minerais et métaux stratégiques a été créée par [décret n° 2022-1550 du 10 décembre 2022](#). Son délégué, Benjamin Gallezot, a été nommé par décret du Président de la République dans la foulée.

1532. Le Premier ministre a nommé, fin avril 2024, Eric Labaye, président de ce comité de surveillance.

Proposition n° 8
Doter l'État d'une véritable capacité d'analyse stratégique

- Construire une « doctrine de la souveraineté » qui constituerait un outil de méthode pour exercer efficacement la souveraineté nationale dans les domaines jugés stratégiques par l'autorité politique, servirait de cadre commun de référence à l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes et permettrait aux autorités politiques compétentes de rendre leurs arbitrages en la matière en toute connaissance de cause. Cette méthode comporterait deux éléments essentiels :
 - i) une cartographie aussi précise et évolutive que possible des dépendances et interdépendances de la France, ainsi que ses besoins stratégiques afin d'identifier les secteurs prioritaires pour l'exercice de la souveraineté et de concentrer les moyens publics sur ces secteurs prioritaires ;
 - ii) des éléments de réponse aux dépendances et besoins identifiés, en tenant compte des éléments susceptibles d'être apportés à l'échelle européenne (diversification des approvisionnements, stocks opérationnels, relocalisation des productions ; investissement dans les infrastructures stratégiques, etc.).
- Consolider la capacité de planification et de pilotage opérationnel de l'État, qui pourrait passer par la mise en place d'un Commissariat général du plan auprès du Premier ministre réunissant l'ensemble des compétences de prospective de l'État et associant les parties prenantes (syndicats, élus, université, etc.) afin de garantir la diffusion, la continuité et le suivi des orientations stratégiques retenues pour conforter les conditions d'exercice de la souveraineté, tout en évitant les effets de silo et les travers d'un pilotage trop centralisé.
- Réfléchir à une organisation de l'État mieux adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme dans les secteurs jugés stratégiques : calibrage des moyens budgétaires dans une loi de programmation pluriannuelle, désignation de chefs de file en capacité d'animer les travaux de chaque filière stratégique, évaluation des plans d'action à échéance régulière, présentation devant le Parlement, etc.

À l'appui des choix que l'État pourrait être amené à faire afin de conforter l'exercice de la souveraineté, il devra, en toute hypothèse, se doter des compétences adaptées pour leur donner un effet utile.

3.3.1.2. Se doter des compétences adaptées

Lorsque Jean Bodin affirme au XVI^e siècle qu'« il n'est de richesse que d'hommes » à l'appui de sa théorie de la souveraineté, il illustre combien les ressources humaines conditionnent l'exercice de la souveraineté. Or, ce terreau présente aujourd'hui des faiblesses auxquelles il importe de répondre par un renforcement des compétences scientifiques et techniques dès l'école, le développement de l'ingénierie, la mise en place de ponts plus étroits entre le secteur public et le secteur privé et l'investissement dans la recherche et le développement.

a) Développer les compétences scientifiques et techniques dès l'école

Comme l'a montré l'étude annuelle sur le dernier kilomètre en 2023 (p. 166 et suiv.), le système scolaire français, qui a connu une massification importante depuis quarante ans, traverse aujourd'hui une **crise profonde, dont les répercussions sur les conditions d'exercice de la souveraineté ne sont pas neutres**.

On peut d'abord s'inquiéter de voir des élèves en sortir sans diplôme (ou au mieux avec le brevet seulement) : même si le phénomène tend à décroître ces dernières années, ils étaient encore 77 000 dans cette situation en 2019 (contre 114 000 en 2014), soit 11 % des jeunes sortant de formation initiale, les garçons étant au demeurant plus concernés par le phénomène que les filles (12 % contre 9 %)¹⁵³³. Le phénomène est d'ailleurs d'autant plus préoccupant qu'il tend à conforter les inégalités sociales¹⁵³⁴. On constate en outre une **baisse de niveau des élèves**. D'après la dernière enquête TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2019, un élève sur sept ne maîtriserait pas les compétences mathématiques et scientifiques élémentaires¹⁵³⁵ et la France se situerait très en-deçà de la moyenne européenne et à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE – une situation jugée

1533. [DEPP, « 7. Résultats, diplômes, insertion », Repères et références statistiques, 2022](#), p. 248-249.

1534. « Ainsi, parmi les élèves entrés en sixième en 2007, 19 % des enfants d'ouvriers non qualifiés n'ont pas obtenu de diplôme du secondaire dix ans plus tard, et c'est le cas de 38 % des enfants de parents sans emploi. À l'inverse, cette proportion n'est que de 4 % chez les enfants de cadres, professions libérales et chefs d'entreprise. Les écarts se sont toutefois réduits depuis le milieu des années 1990. Ainsi, parmi les élèves entrés en sixième en 1995, la proportion d'enfants d'ouvriers non qualifiés sortis sans diplôme atteignait 33 % contre 8 % parmi les enfants de cadres, soit 25 points d'écart, contre 15 points en 2007. La réduction des sorties sans diplôme a davantage bénéficié aux catégories sociales qui y étaient le plus exposées. Cette progression s'est faite notamment, mais pas exclusivement, à travers l'accès plus fréquent au baccalauréat professionnel. » ([INSEE, « Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire », France, portrait social, édition 2020, INSEE Références, décembre 2020](#)).

1535. Les résultats de la dernière étude (2018) positionnaient ainsi la France juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE dans le domaine de la compréhension de l'écrit (487 points), avec un score de 493 points (équivalent à celui de la Belgique et légèrement inférieur à celui de l'Allemagne – 498 points), mais aussi en sciences et mathématiques (respectivement 493 et 495 points, contre 489 pour la moyenne des pays de l'OCDE) – la Chine et Singapour arrivant en premières positions dans les deux catégories. ([DEPP, « TIMSS 2019 – Évaluation internationale des élèves de CM1 en mathématiques et en sciences : les résultats de la France toujours en retrait », Note d'information, n° 20.46, 2020](#)).

préoccupante par la communauté scientifique¹⁵³⁶. Enfin, si le **nombre d'apprentis a significativement augmenté** depuis la refonte du dispositif par la loi « Avenir Professionnel » du 5 septembre 2018 – il a plus que doublé depuis 2017 (plus d'un million de contrats d'apprentissage recensés au 31 décembre 2023 contre 425 900 au 31 décembre 2017¹⁵³⁷), le lycée professionnel où sont accueillis un peu plus de 620 000 élèves présente des taux de décrochage élevé (24 % des élèves sortent du lycée sans diplôme ; le décrochage est dix fois plus fréquent au lycée professionnel qu'au lycée général), ce qui réduit les chances d'accès à l'emploi des élèves concernés (seulement 30 % des jeunes s'insèrent professionnellement quand ils n'ont pas de diplôme)¹⁵³⁸.

Or, le paradoxe est qu'un certain nombre de secteurs de l'économie concernés par les enjeux de souveraineté font face à des **vacances de postes**. C'est le cas notamment du secteur de l'industrie dans lequel le nombre d'emplois vacants a été multiplié par trois entre 2017 et 2022 pour atteindre 60 000 postes, un certain nombre de jeunes formés à ces métiers y renonçant bien souvent pour des questions de mobilité¹⁵³⁹. Il

1536. Par une [tribune](#) publiée le 15 mars 2022 dans le journal *Le Monde*, un grand nombre de société savantes et scientifiques (ADIREM, AEIF, APMEP, ARDM, CFEM, CLEA, EPI, Femmes Ingénieures, Femmes et Mathématiques, Femmes et Sciences, GEM, SF2A (astronomie et astrophysique), SFB (biométrie), SFB (biophysique), SFdS, SIF, SFP, SMAI, SMF, UdPPC, UPA, UPS) ont lancé une alerte sur les causes du recul des formations en mathématiques et en sciences et leurs conséquences pour l'avenir du pays : « [...] Nos analyses font apparaître que la structure de l'actuel lycée est en grande partie responsable des problèmes observés : aggravation des inégalités filles/garçons, renforcement des inégalités socio-économiques et des inégalités territoriales, insuffisance de la formation mathématique et scientifique fragilisant la poursuite d'études dans de nombreuses filières du supérieur. [Or, offrir une formation en mathématiques de qualité pour toutes et tous est un enjeu majeur pour l'avenir de notre société et de notre pays. Les mathématiques sont essentielles pour relever les défis numériques, technologiques, climatiques et énergétiques du XXI^e siècle. De ce fait, elles occupent une place croissante dans le monde professionnel, où les compétences en ingénierie et en recherche de haut niveau scientifique et mathématique sont recherchées et donnent accès à des emplois fortement qualifiés et rémunérés ».

1537. DARES, [Le contrat d'apprentissage](#), 29 février 2024.

1538. Ministère de l'éducation nationale, [Dossier de presse sur la réforme du lycée professionnel](#), mai 2023, p. 5-6.

1539. La Fabrique de l'industrie, [Pénurie de compétences et réindustrialisation : un étonnant paradoxe](#), juillet 2023 : « Notre offre de formation répond, en volume, à ces besoins de recrutement. En effet, d'après le Céreq (2022), les diplômés de niveau 3 de nature industrielle (CAP en particulier) et sortant du système éducatif représentent un effectif annuel d'environ 38 000, auxquels s'ajoutent 64 000 de niveau 4 (Bac pro ou Bac technologique industriels) et 23 000 pour les Bac +2 industriels. Au total, plus de 125 000 jeunes par an (hors ingénieurs) sont diplômés pour se présenter sur le marché de l'emploi à l'issue de leur formation à un métier industriel. Pourtant, jamais dans l'histoire récente, notre industrie n'a été confrontée à de telles difficultés de recrutement : la part des entreprises industrielles en faisant état a atteint 67 % en 2022, un niveau inobservé depuis 1991, la moyenne sur la période 1991-2022 se situant à 32 %. Environ un quart des entreprises industrielles considèrent en outre que les difficultés de recrutement limitent leur production, contre 7 % en 2006 (Insee, 2022). [...] En fait, ces tensions au moment du recrutement s'expliquent pour beaucoup par un taux d'« évaporation » important des jeunes formés aux métiers industriels. [Sous l'effet de la réduction de l'appareil de formation,] les lieux de formation se sont éloignés du domicile des publics formés comme des entreprises : celui-ci a été restructuré sous la contrainte de conserver une organisation en silos, par public (apprentis, statut scolaire, demandeurs d'emploi, salariés...) et donc en élargissant les périmètres de recrutement, sans tenir pleinement compte de la faible mobilité des Français et de l'ancrage territorial des PME et des ETI ».

en est de même du secteur du numérique où 40 000 postes sont restés non-pourvus en 2022 (3 % du total des emplois dans le secteur)¹⁵⁴⁰.

Ce constat est par ailleurs d'autant plus préoccupant qu'on **anticipe des besoins de recrutements importants dans les prochaines années sous l'effet des grandes transitions** auxquelles l'économie française va être confrontée (et l'est déjà à certains égards). La DARES et France Stratégie estiment ainsi les besoins de création nette d'emplois à 110 000 aides-soignants d'ici 2030 pour faire face au vieillissement de la population, 150 000 ouvriers qualifiés du bâtiment pour accompagner les besoins de la transition écologique, 87 000 agents de maîtrise des industries mécaniques¹⁵⁴¹, sans compter les besoins de recrutement dans des secteurs comme le nucléaire, par exemple, à la suite des annonces faites par le président de la République à Belfort (besoins estimés à 100 000 personnes d'ici 2033)¹⁵⁴² ou celui de la production de batteries électriques (estimés à 40 000 personnes d'ici 2030)¹⁵⁴³.

Face à ce constat et pour garantir les conditions d'exercice de la souveraineté à court et moyen termes, il y a urgence à **valoriser auprès des jeunes, le plus tôt possible, dès le collège, les métiers techniques et scientifiques**¹⁵⁴⁴ afin de contrecarrer leur image parfois négative – « *les réalités industrielles [étant] souvent présentées comme opposées aux objectifs de développement durable* »¹⁵⁴⁵ – et de susciter des vocations, aussi bien auprès des garçons que des filles. En complément, il pourrait être intéressant de développer, comme le pratiquent certains pays tels les États-Unis, la Finlande, la Corée du Sud, Singapour, l'Australie, le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande, des **pratiques pédagogiques favorisant les approches interdisciplinaires** des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM)¹⁵⁴⁶. L'implantation de « *Fab Lab* »¹⁵⁴⁷ dans les établissements scolaires participe de cette logique.

En complément, il paraît utile de **conforter le dialogue entre administrations et acteurs économiques** afin de s'assurer que les **besoins de formation** exprimés par

1540. IGAS, CGEJET, IGESR, [Besoin des employeurs dans les métiers du numérique et adéquation de l'appareil de formation](#), novembre 2023, p. 2.

1541. DARES, France Stratégie, [Les métiers en 2030](#), 26 juillet 2023.

1542. Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire, [Programme MATCH, L'outil de pilotage de l'adéquation besoins-ressources de la filière nucléaire pour être au rendez-vous de ses programmes, Note au gouvernement](#), 18 avril 2023. À titre d'illustration, 15 000 personnes sont à former en génie civil, 9 700 en électricité, 5 840 en chaudronnerie, 3 600 en contrôle et commande, etc.

1543. Vektor, « [Vektor et 11 partenaires lancent « l'École de la batterie »](#) », 30 août 2022.

1544. IGESR, [La découverte des métiers au collège](#), mai 2024.

1545. IGESR, [La formation initiale à l'aune des nouveaux défis scientifiques, technologiques, environnementaux et dans une perspective de souveraineté renforcée de la France : état des lieux et politiques territoriales](#), octobre 2021. La 1^{ère} recommandation de ce rapport était du reste de « *revoir la stratégie de valorisation des formations aux métiers de l'industrie, en passant d'une logique d'information destinée à des publics spécifiques au travers de circuits dédiés, vers une logique de communication destinée à un public très large en mobilisant des vecteurs de communication adaptés aux pratiques d'aujourd'hui* ».

1546. *Ibid.*, p. 45-47 (recommandation n° 8) ; IGAS, IGESR, IGF, [Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés](#), juillet 2023, p. 39-40 (recommandation n° 14, « *Les collèges pourraient être dotés de FabLab facilitant une approche concrète de la technologie, plus de créativité, et véhiculant une image plus motivante de l'industrie* »).

1547. [Dispositif porté par Universciences](#) qui consiste à déployer un parc de quelques machines numériques (imprimante 3D, machine à coudre, fraiseuse-graveuse, etc.) dans des écoles et collèges volontaires, à destination des enfants allant du CM1 à la cinquième pour stimuler le développement de la culture scientifique, technique et industrielle des élèves.

ces derniers auprès des régions puissent être **pris en compte dans les formations dispensées par les lycées professionnels**.

Enfin, il va de soi que ces propositions n'auront de portée que si elles s'accompagnent d'un **renforcement de l'attractivité (y compris sur le plan de la rémunération) du métier d'enseignant dans les disciplines scientifiques, technologiques et industrielles**, qui sont aujourd'hui exposées à de réelles difficultés de recrutement. C'est le cas notamment des « *sciences de l'ingénieur [qui] traversent une réelle crise des vocations. À titre d'exemple, 86 postes n'ont pu être pourvus lors de la session 2021 du CAPET de sciences industrielles de l'ingénieur, soit près d'un tiers des postes ouverts au concours. Lors de la phase d'admission, près de 25 % des candidats admissibles ne se sont pas présentés aux épreuves.* »¹⁵⁴⁸ « *Le nombre de postes ouverts aux concours de professorat de l'enseignement technique sciences industrielles de l'ingénieur (CAPET SII) est [ainsi] passé de 313 en 2017 à 264 en 2023. Le nombre d'inscrits est passé de 2 002 à 1 149, avec une baisse d'attractivité plus forte pour les concours publics que les concours pour des postes dans l'enseignement privé* »¹⁵⁴⁹. Une piste complémentaire pourrait également consister à **recruter des professeurs associés venant du secteur privé pour compléter la formation des élèves en lycée professionnel**¹⁵⁵⁰.

b) Développer l'ingénierie et s'appuyer sur l'université

Au-delà des initiatives de nature à renforcer l'intérêt des jeunes pour les matières techniques et scientifiques, il importe d'**adapter l'appareil de formation afin de pourvoir les postes de techniciens et d'ingénieurs** indispensables au renforcement de l'exercice de la souveraineté à l'horizon 2030. D'après les prévisions de la profession, 80 000 nouveaux emplois devraient être créés d'ici 2030 : 20 000 dans le secteur de la construction¹⁵⁵¹ et 60 000 dans l'industrie¹⁵⁵² afin de répondre aux besoins en compétences des grandes transitions¹⁵⁵³. En dépit de leur intérêt, 20 % de ces postes pourraient toutefois rester vacants, faute de talents en nombres suffisants à former. Il paraît dès lors indispensable d'élargir le vivier actuel des ingénieurs dont 30 % seulement des quelque 40 000 diplômés chaque année sont des femmes et peu sont issus de milieux défavorisés. À cette fin, Syntec-Ingénierie, qui représente la profession a lancé en septembre 2022 « **Parcours Ingé** », un **parcours de forma-**

1548. IGESR, *La formation initiale à l'aune des nouveaux défis scientifiques ...*, op. cit., p. 47.

1549. IGAS, IGESR, IGF, *Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie*, op. cit., p. 38.

1550. *Ibid.*, pp. 38-39. Recommandation n° 14. « *Le nombre de professeurs associés reste [...] très limité dans les lycées professionnels (quelques dizaines au niveau national)* ».

1551. Observatoire des métiers du numérique, de l'ingénierie, du conseil et de l'évènement, [Besoins en compétences, en emplois et enjeux prioritaires à horizon 2030. Etude sur l'évolution des métiers de l'ingénierie de la construction et de l'aménagement](#), 23 janvier 2024.

1552. [Diagnostic de formation France Ingénierie 2030](#), juin 2023.

1553. Synthec Ingénierie, [80 000 nouveaux emplois à pourvoir d'ici 2030 dans l'ingénierie](#), 18 mars 2024 : « *Dans le détail, les emplois créés doivent servir à : i) Concernant la transition écologique et énergétique : quantifier l'empreinte environnementale des projets et ouvrages, éco-concevoir, améliorer l'efficacité énergétique, développer l'hydrogène vert et les réacteurs nucléaires de petite taille, décarboner les mobilités, etc.*

ii) Concernant la transition numérique : utiliser les modèles d'algorithmes et mobiliser l'IA, intégrer la conception industrialisée dans la réalisation d'un ouvrage, améliorer la cybersécurité, intégrer l'analyse de données pour effectuer différents scénarios, maîtriser les outils logiciels émergents, etc. ».

tion 100 % en alternance vers l'ingénierie. En complément, il invite à mener une réflexion sur la possibilité de **promouvoir l'insertion professionnelle dans la filière via des cursus plus courts.**

En outre, les diagnostics menés par la profession mettent en lumière la nécessité d'**adapter l'offre de formation existante, qu'elle soit initiale ou continue, aux priorités stratégiques** identifiées par le plan France 2030 (décarbonation industrielle, numérique, transition écologique, nucléaire, l'hydrogène, biomédicaments, cybersécurité, ...).

Enfin, il paraît indispensable, compte tenu du volume d'étudiants inscrits à l'université (1,6 millions en 2023-2024, dont 307 100 en sciences (49 300 en première année) et 143 300 en institut universitaire et de formation (49 900 en première année)¹⁵⁵⁴ de **porter une attention particulière à ce vivier.**

c) Éclairer l'action publique par des regards extérieurs

En complément des capacités d'analyse et de réflexion stratégique dont l'État dispose en son sein, il est toujours intéressant de **nourrir l'action publique d'expertises universitaires et de regards extérieurs**, tant pour éclairer les diagnostics que pour préparer des décisions politiques. Il importe alors simplement de **clarifier le statut de ces experts** afin non seulement de montrer qu'ils sont et demeurent indépendants du pouvoir politique, mais également de leur assurer une protection en cas d'exposition médiatique – un statut dont certains membres du Conseil scientifique mis en place au début de la crise sanitaire regrettent de n'avoir pu bénéficier.

Parallèlement, il paraît intéressant, ainsi que le prévoit du reste la réforme de l'encadrement de la fonction publique, de **faciliter les échanges et les aller-retour entre secteur public et secteur privé** afin d'enrichir la capacité d'expertise de l'administration et d'éviter les effets d'asymétrie d'information qu'elle subit parfois au point d'affaiblir sa capacité de négociation (comme on l'a vu par exemple à propos du coût de production réel des nouveaux médicaments – cf. *supra* 2.1.1.3). S'il va de soi que l'administration doit faire preuve de vigilance face aux risques de conflits d'intérêts, il reste que sa capacité à attirer des profils de qualité venant du secteur privé ou à y faciliter le départ de fonctionnaires ou leur retour après y avoir fait un passage est parfois limitée par des considérations de rémunération ou les contraintes imposées par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹⁵⁵⁵. Face à ce constat, il pourrait être intéressant d'**engager une réflexion sur la façon d'articuler la nécessaire transparence de la vie publique avec les considérations de souveraineté**, telles qu'énoncées par la « doctrine de la souveraineté » dont il est suggéré qu'elle s'applique aussi aux AAI, et en l'espèce à la HATVP.

1554. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « [Effectifs universitaires en 2023-2024](#) », *Note du SIES*, n° 12, juin 2024.

1555. Sur cette base, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a procédé entre 2013 et 2023 à 1 800 contrôles de mobilité public-privé (cf. son [Rapport d'activité 2023](#), 29 mai 2024).

d) Investir dans la recherche et le développement et veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique national.

Afin de rester en lice dans la compétition qui l'oppose aux autres grandes puissances mondiales en termes de publications scientifiques et de brevets déposés (voir point 2.1.1.2), il paraît indispensable que la France continue à investir dans la recherche et le développement afin **d'atteindre, voire de dépasser la cible des 3 % de PIB consacrés à ces dépenses** – elle leur consacre actuellement de l'ordre de 2,2 % de son PIB (dont 1/3 d'investissements publics et 2/3 d'investissements privés). Ces investissements dans la recherche fondamentale et la R&D conditionnent en effet la capacité de la France à conforter l'exercice de sa souveraineté pour l'avenir.

En complément et compte tenu des risques d'ingérence pesant sur les établissements de recherche, il sera utile de **continuer à veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique national**, y compris dans le domaine des sciences humaines et sociales où se manifestent de « *nouvelles stratégies d'influence [encore] largement sous les radars des institutions académiques et judiciaires* »¹⁵⁵⁶.

Enfin, la France gagnerait à **se montrer plus active dans le domaine de l'édiction des normes techniques**, dont l'intérêt prescriptif vaut tant en matière économique qu'en matière de souveraineté.

Proposition n° 9

Doter le pays des compétences adaptées

- **Mettre l'accent sur les compétences techniques et scientifiques : en faisant de l'école un lieu propice au développement des compétences techniques et scientifiques des jeunes (en y organisant la promotion des métiers techniques et scientifiques, en développant des pratiques pédagogiques favorables au développement de ces compétences telles que les approches interdisciplinaires et les FabLab, en s'assurant que les formations dispensées dans les lycées professionnels répondent aux besoins des entreprises) mais aussi en renforçant l'attractivité (y compris en termes de rémunération) du métier d'enseignant, notamment dans ces disciplines (y compris en recrutant des professeurs associés venant du secteur privé) ; en particulier, se mettre en position de répondre aux besoins de formation en ingénieurs à l'horizon 2030 (en élargissant les viviers de recrutement habituels notamment aux femmes et aux jeunes issus de catégories professionnelles moins favorisées par des parcours de formation en alternance et l'insertion professionnelle *via* des cursus plus courts ; en adaptant l'offre de formation existante, initiale et continue, notamment dans les universités, aux nouvelles priorités stratégiques).**

1556. E. Blanc, A. Gattolin, *op. cit.*

- Éclairer la décision et l'action publiques par des expertises universitaires mais aussi par des praticiens des domaines concernés, en veillant à clarifier le statut des experts (pour montrer qu'ils sont et demeurent indépendants du pouvoir politique et pour assurer leur protection en cas d'exposition médiatique) et en favorisant, tout en étant vigilant aux risques de conflits d'intérêts, les échanges et aller-retour entre les secteurs public et privé.
- Continuer à investir dans la recherche fondamentale et la R&D pour atteindre voire dépasser la cible de 3 % du PIB consacrés à ces dépenses, veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique national (y compris dans le domaine des sciences humaines et sociales) et se montrer plus vigilants et actifs s'agissant de l'édiction des normes techniques.

Confortée par une capacité stratégique renforcée et disposant des compétences adaptées, la France sera ainsi mieux à même de maîtriser ses dépendances et interdépendances et d'exercer sa capacité de choix et d'action pour l'avenir. Elle sera aussi mieux à même de répondre aux défis globaux qui s'imposent à elle.

3.3.2. Répondre aux défis globaux

Si naturellement la France ne saurait, à elle seule, trouver des réponses aux défis globaux qui pèsent sur les conditions d'exercice de sa souveraineté, il est néanmoins possible de dessiner des pistes allant dans ce sens et pouvant s'envisager à plusieurs échelles.

3.3.2.1. Contribuer à l'essor et à la protection d'une nouvelle génération de droits pour répondre au défi du numérique

Sans revenir sur les enjeux relatifs à la maîtrise des infrastructures de communication (satellites, câbles sous-marins – point 2.1.2.3) et au stockage des données (point 2.1.2.4), il paraît crucial, à l'heure du développement de l'intelligence artificielle et de l'essor des neurotechnologies, d'**envisager la création d'une nouvelle génération de droits de l'homme à l'ère du numérique**, comme l'avait suggéré l'étude annuelle sur les réseaux sociaux en 2022 (proposition n° 17).

C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle le Forum sur la gouvernance de l'Internet (*Internet Governance Forum – IGF*¹⁵⁵⁷) qui s'est réuni à Kyoto en octobre 2023 est arrivé, soulignant « *le besoin d'un cadre législatif et réglementaire solide afin de préserver la dignité humaine dans l'espace numérique et de se protéger contre les usages technologiques dangereux* » et valorisant le développement d'instruments

1557. Ce Forum, qui se réunit sous l'égide du Secrétaire général des Nations Unies, a pour mandat est de « *discuter des questions de politique publique liées aux éléments clés de la gouvernance d'Internet afin de favoriser la durabilité, la robustesse, la sécurité, la stabilité et le développement d'Internet* » (§ 72 de l'Agenda de Tunis).

régionaux, tels que le Cadre stratégique de l'Union africaine en matière de données¹⁵⁵⁸ ou le **règlement relatif à l'intelligence artificielle (AI Act) de l'Union européenne**.

Salué comme une première mondiale, ce règlement européen vise à « *promouvoir l'adoption d'une intelligence artificielle (IA) centrée sur l'homme et digne de confiance, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité, des droits fondamentaux consacrés par la Charte, y compris la démocratie, l'État de droit et la protection de l'environnement, contre les effets néfastes des systèmes d'IA dans l'Union, et en soutenant l'innovation.* » (art. 1, § 1). Il encadre concrètement l'utilisation de l'intelligence artificielle à travers une **approche axée sur les risques**. Sont ainsi prohibées les pratiques d'IA présentant des risques jugés « *inacceptables* », dès lors qu'elles manipuleraient les décisions des personnes, exploiteraient certaines vulnérabilités (liées à l'âge, au handicap, etc.), procèderaient à une notation des personnes en fonction de leur comportement social ou de leurs traits personnels, constitueraient des bases de données de reconnaissance faciale (en récupérant des images sur l'internet ou de vidéosurveillance), classeraient les personnes sur la base de leurs données biométriques, déduiraient des émotions sur le lieu de travail ou dans les établissements d'enseignement et prédiraient le risque qu'une personne commette une infraction pénale. Le règlement interdit également le recours par les forces de l'ordre aux systèmes d'identification biométrique à distance (RBI) en temps réel, à quelques exceptions près¹⁵⁵⁹. Sans interdire les systèmes d'IA opérant un profilage des personnes par « *un traitement automatisé de données personnelles [mobilisant] divers aspects de [leur] vie* »¹⁵⁶⁰, considérés comme étant à « *haut risque* », le règlement oblige néanmoins leurs fournisseurs à se conformer à un certain nombre d'exigences. Ces derniers doivent notamment assurer la gouvernance des données, établir une documentation technique pour démontrer la conformité du système au règlement et fournir aux autorités les informations nécessaires à l'évaluation de cette conformité, concevoir le système d'IA de telle sorte qu'il identifie les risques susceptibles de survenir par la suite, qu'il permette aux développeurs de mettre en place une surveillance humaine et qu'il atteigne les niveaux appropriés de cybersécurité, et fournir enfin des instructions d'utilisation aux utilisateurs pour leur permettre de se conformer à la réglementation. Les systèmes d'IA à risque limité

1558. Union africaine, [Cadre stratégique en matière de données](#).

1559. « *Recherche de personnes disparues, de victimes d'enlèvement et de personnes victimes de la traite des êtres humains ou de l'exploitation sexuelle ; prévention d'une menace grave et imminente pour la vie ou d'un attentat terroriste prévisible ; identifier les suspects de crimes graves* ».

1560. Ces systèmes sont listés à l'annexe III du règlement. Ils recouvrent par exemple certains systèmes « *d'identification biométrique à distance* » ou de « *catégorisation biométrique* », les systèmes « *destinés à être utilisés comme composants de sécurité dans la gestion et l'exploitation d'infrastructures numériques critiques, dans le trafic routier ou dans la fourniture d'eau, de gaz, de chauffage ou d'électricité* », ceux destinés à être utilisés pour recruter des personnes, certains systèmes utilisés dans le cadre des établissements d'enseignement et de formation professionnelle ; Ceux « *destinés à être utilisés par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci afin d'évaluer l'éligibilité des personnes physiques aux prestations et services essentiels d'assistance publique, y compris les services de santé, ainsi que pour octroyer, réduire, supprimer ou réclamer ces prestations et services* », les systèmes « *destinés à évaluer et à classer les appels d'urgence* », certains systèmes « *destinés à être utilisés par les services répressifs ou en leur nom* », certains systèmes destinés à être utilisés pour la « *gestion des migrations, de l'asile et des contrôles aux frontières* », ceux « *destinés à être utilisés pour influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum ou le vote de personnes physiques* », etc.

sont, pour leur part, soumis à des obligations d'information et de transparence plus légères¹⁵⁶¹. Quant aux systèmes ne présentant pas de risque ou présentant un risque minimal (jeux vidéos, etc.), ils sont autorisés sans restriction.

Le processus législatif a également réservé un **sort particulier au traitement des IA génératives**, apparues en cours de négociations, dont il est ressorti qu'elles pouvaient soulever des préoccupations en termes de vie privée, de droits d'auteurs et de risques sécuritaires (en amplifiant la diffusion de fausses images sur les réseaux sociaux – *deep fakes*)¹⁵⁶². Aux termes de débats intenses, dans lesquels la position de la France a pu parfois refléter l'existence de fortes divergences internes, des obligations ont été imposées aux fournisseurs d'« IA à finalité générale » (*General Purpose AIs*), c'est-à-dire de systèmes dont l'utilisation finale est indéterminée et peut couvrir une vaste gamme d'applications, à la fois à faible et à haut risque ; ces derniers doivent en effet répondre à des obligations de documentation et d'information et se conformer à la directive sur les droits d'auteur. Les systèmes présentant « un risque systémique » doivent en outre « procéder à des évaluations de modèles, à des tests contradictoires, suivre et signaler les incidents graves et assurer la protection de la cybersécurité »¹⁵⁶³. Enfin, le règlement contient des mesures de soutien à l'innovation, à travers la mise en place par les États membres de « bacs à sable réglementaires » sur l'IA, lesquels « constituent un environnement contrôlé qui encourage l'innovation et facilite le développement, la formation, l'essai et la validation de systèmes d'IA innovants pendant une période limitée avant leur mise sur le marché ou leur mise en service » (art. 57). Ainsi peut être autorisée l'utilisation de données à caractère personnel aux fins de développer des systèmes d'intérêt public. On relèvera toutefois que le règlement ne s'applique pas « aux systèmes d'IA utilisés à des fins militaires, de défense ou de sécurité nationale », « aux systèmes d'IA utilisés par des autorités publiques étrangères ou des organisations internationales à des fins d'application de la loi et de coopération judiciaire, à condition qu'ils protègent les droits des personnes », « aux systèmes d'IA utilisés à des fins de recherche et de développement scientifiques » et « aux systèmes d'IA qui ne sont pas encore sur le marché. » (article 2).

Le règlement sur l'IA adopté par l'Union européenne prévoit un calendrier de mise en œuvre progressif : il donne six mois aux fournisseurs de système pour se conformer à l'interdiction des IA présentant un risque inacceptable, 12 mois pour mettre en place les obligations relatives aux fournisseurs d'IA à finalité générale, 24 mois pour les systèmes d'IA à haut risque relevant de l'annexe III du règlement et 36 mois pour les systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe I. De portée extraterritoriale, il a vocation à s'appliquer à toute personne fabriquant, utilisant, important ou distribuant des systèmes d'IA dans l'UE, quel que soit son lieu d'établissement. Il s'applique également aux systèmes d'IA utilisés dans l'UE, même s'ils sont fabriqués ailleurs.

1561. Les mesures visent en particulier à garantir que les utilisateurs sont conscients qu'ils interagissent avec un système d'IA, tel un *chatbot* (art. 50). Ces obligations concernent en partie les systèmes d'IA générant des contenus synthétiques audio, image, vidéo ou texte, dits IA à usage général.

1562. Europol a alerté sur le risque de hausse de la cybercriminalité lié au développement de ces modèles (cf. Europol, [ChatGPT. The impact of Large Language Models on Law Enforcement](#), 27 mars 2023).

1563. <https://artificialintelligenceact.eu/fr/high-level-summary/>.

La mise en œuvre du règlement est confiée à un « **Bureau européen de l'IA** » (*Office AI*), créé en janvier 2024¹⁵⁶⁴ au sein de la Commission, dont le rôle sera notamment de « *surveiller la mise en œuvre et l'application des règles relatives aux modèles et systèmes d'IA à usage général...* », d' « *enquêter sur les éventuelles violations des règles relatives aux modèles et systèmes d'IA à usage général...* » (article 3, d), de « *soutenir la mise en œuvre des règles relatives aux pratiques interdites en matière d'IA et aux systèmes d'IA à haut risque en coordination avec les organismes compétents...* » (article 3, f) et de « *contribuer [...] à l'approche stratégique, cohérente et efficace de l'Union à l'égard des initiatives internationales en matière d'intelligence artificielle, en coordination avec les États membres et dans le respect des positions et politiques de l'Union...* » (article 2, a). Compte tenu des enjeux associés à la mise en œuvre de ce règlement, il paraît essentiel de **donner à ce bureau, comme aux organes européens compétents en matière d'IA, les moyens d'agir.**

Parallèlement à l'adoption de l'AI Act à l'échelle de l'Union européenne, les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté le 17 mai 2024 une [convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit](#), dont l'objectif est de « *garantir une IA respectueuse des droits fondamentaux face aux risques de pratiques discriminatoires, de remise en cause des processus démocratiques, d'atteinte à la vie privée et d'utilisation de l'IA par certains États à des fins répressives.* » Ce traité international auquel ont contribué d'autres États non membres du Conseil de l'Europe (États-Unis, Japon Canada) et dont la signature est prévue en septembre 2024 à Vilnius, constitue le premier texte d'ampleur internationale **juridiquement contraignant dans le domaine de l'IA.**

Enfin, au-delà des outils mis en place pour conforter la prise de conscience et la vigilance individuelles sur les effets des manipulations informationnelles (cf. 3.1.1.2), il paraît utile de mener **une réflexion à l'échelle nationale et européenne sur les défis éthiques et juridiques posés par les neurotechnologies** et les manipulations dont le cerveau, et donc la pensée individuelle, pourraient être l'objet. Aux États-Unis, un certain nombre de chercheurs plaident pour **la reconnaissance d'un nouveau droit à la « liberté cognitive »**¹⁵⁶⁵, défini comme le droit de contrôler et de protéger nos propres processus mentaux, y compris nos pensées, nos souvenirs et nos perceptions. Cette liberté pourrait se décliner en cinq « droits neurologiques » principaux : le droit à la vie privée mentale la protection contre les manipulations modifiant la personnalité le libre arbitre et la prise de décision ; un accès équitable à l'augmentation mentale ; et la protection contre les biais dans les algorithmes¹⁵⁶⁶. Il pourrait être utile qu'un **groupe de travail associant des scientifiques, des juristes, des philosophes et des spécialistes des neurotechnologies soit mis en place à**

1564. Décision de la Commission du 24 janvier 2024 créant le Bureau européen de l'intelligence artificielle (C/2024/390).

1565. N. Farahany, *The Battle for Your Brain, Defending the Right to Think Freely in the Age of Neurotechnology*, Macmillans, mars 2023 : « *Le cerveau est le seul espace de répit et d'intimité dont nous disposons encore, et où les gens peuvent cultiver un véritable sentiment d'identité et garder en mémoire ce qu'ils ressentent et leurs réactions à l'égard d'eux-mêmes. Dans un avenir très proche, cela ne sera plus possible. [...] J'ai écrit ce livre en mettant l'accent sur les neurotechnologies, mais pas seulement sur les neurotechnologies, mais aussi sur toutes les façons dont nos cerveaux peuvent être piratés et suivis.* ».

1566. R. Yuste, Rafael, S. Goering, B. Agüera y Arcas, et al., « Four ethical priorities for neurotechnologies and AI », *Nature*, 551 (7679), 9 novembre 2017, pp. 159-163.

l'échelle nationale afin d'éclairer les positions susceptibles d'être prises par les pouvoirs publics dans leur dialogue avec les autorités américaines, les acteurs de la *Big Techs* et au sein des enceintes internationales¹⁵⁶⁷ et européennes.

3.3.2.2. Conforter l'influence culturelle de la France et favoriser le rayonnement du français dans le monde

Comme on l'a déjà vu (1.3.3.2), la capacité à exercer une influence culturelle et linguistique dans le monde constitue un élément de rayonnement et de puissance (parfois qualifié de « *soft power* » ou « pouvoir de convaincre » en français) sur lequel un pays peut appuyer sa souveraineté.

Les États-Unis en ont une expérience bien établie, à travers notamment le rayonnement mondial d'Hollywood, aussi bien comme vitrine de l'*American way of life* que comme vecteur de diffusion des valeurs de liberté et de réussite individuelle, sans parler de son poids économique (on estime au total à plus de 1 000 milliards de dollars le poids total du secteur culturel dans l'économie américaine, soit 4,4 % du PIB américain total¹⁵⁶⁸). Tout à fait conscientes de cet impact, les autorités américaines s'efforcent d'ailleurs depuis longtemps de le conforter ; en témoignent par exemple leurs efforts après-guerre pour obtenir l'ouverture des marchés européens aux films américains (ce fut le cas pour la France avec la conclusion des accords Blum-Byrnes en mai 1946)¹⁵⁶⁹.

Bien que de taille beaucoup plus modeste, la Corée du Sud a, elle aussi, connu ces dernières années un développement considérable de son attractivité culturelle, grâce au succès mondial de la musique « K-pop » et de ses productions audiovisuelles et cinématographiques. Outre leur impact économique (on estime à 7 milliards de dollars les exportations sud-coréennes de produits culturels), ces succès culturels ont eu pour effet de renforcer le rayonnement de la Corée dans le monde sur le plan touristique – le tourisme a été multiplié par quatre entre 1995 et 2019 et représente désormais 2 % du PIB sud-coréen alors qu'il s'agissait d'un secteur économique négligeable dans les années 1980 –, linguistique – l'apprentissage de la langue coréenne s'est développée dans le monde au cours des dernières années – et même diplomatique¹⁵⁷⁰.

Comme on l'a vu et sans y revenir de façon détaillée, la France dispose, elle aussi, de solides atouts culturels, aussi bien dans le champ de la littérature¹⁵⁷¹ que dans ceux du cinéma¹⁵⁷², de la peinture, de la musique ou de l'architecture, et conduit

1567. Des travaux se sont tenus à ce sujet en juillet 2023 à l'UNESCO.

1568. Étude du National Endowment of Arts (NEA) et du Bureau of Economic Analysis (BEA) en 2023.

1569. Si le volet financier de l'accord était très favorable à la France (annulation de dettes, nouveau prêt américain à des conditions très favorables), le volet culturel fut beaucoup plus controversé (ouverture du marché français aux films américains).

1570. En 2021, lorsque les Nations Unies décident de sensibiliser les jeunes générations aux enjeux de la Covid-19 comme aux questions environnementales, elles font appel au groupe vedette sud-coréen BTS, qui compte des dizaines de millions de jeunes fans à travers le monde.

1571. La France compte par exemple le plus de lauréats du prix Nobel de littérature, devant les États-Unis.

1572. La France est ainsi par exemple le 2^e pays en nombre de lauréats de la Palme d'Or au festival de Cannes (après les États-Unis) et en nombre de lauréats de l'Ours d'Or au festival de Berlin (derrière les États-Unis) et le 1^{er} en nombre de lauréats du Lion d'Or au festival de Venise (devant les États-Unis).

depuis longtemps un effort de diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde. L'influence culturelle est un enjeu que la France doit pleinement prendre en compte.

Au-delà de l'influence culturelle de la France, la place de langue française dans le monde mérite d'être soulignée et confortée. Instrument de médiation juridique autant que d'influence culturelle, la langue mérite qu'on y accorde toute l'attention nécessaire (voir encadré n° 17). Il pourrait être envisagé à ce titre de s'appuyer sur l'Organisation internationale de la Francophonie, dont le rôle doit être développé comme instrument de dialogue Nord-Sud, pour **ouvrir de nouveaux espaces de dialogue** avec d'autres ensembles linguistiques (comme l'Organisation des États ibéro-américains pour l'éducation, la science et la culture – OEI¹⁵⁷³ – ou la Communauté des pays de langue portugaise – CPLP¹⁵⁷⁴).

Encadré n° 17 Langue et souveraineté

Les liens entre la langue et la souveraineté sont multiformes.

Le statut juridique de la langue française

La langue est évidemment un support du droit : en ce sens, elle est un véhicule de souveraineté. Après des années de prééminence du latin, le français s'impose au XVI^e siècle comme langue juridique, avec l'ordonnance du 25 août 1539, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, dont l'article 111 dispose que tout jugement doit être rédigé en langue française. Depuis la révision constitutionnelle de 1992, le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution proclame que « *La langue de la République est le français.* »

Avant même cette révision, le Conseil d'État avait jugé qu'une requête qui n'était pas rédigée en français était affectée d'une irrecevabilité manifeste, insusceptible de régularisation (CE, Section, 22 novembre 1985, *Quillevère*, A et CE, 22 mars 1989, *Wijenayake Mudalige*, A) ; de même, si une partie se prévaut d'un texte juridique rédigé en langue étrangère, le juge doit, s'il l'estime utile à la solution du litige, faire procéder par cette partie à la traduction de ce texte en français, dans des conditions qui en attestent l'authenticité, et soumettre cette traduction au débat contradictoire (CE, 1^{er} avril 2022, *Soc. Amaya service ltd*, n° 450613, B). Plus largement, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*), ce qui implique notamment que les documents administratifs soient rédigés en français (CE, 31 octobre 2022,

1573. Créée en 1949, l'OEI compte 23 États membres, essentiellement en Amérique latine et en Europe (Espagne, Portugal et Andorre). Depuis 1991, les chefs d'État et de gouvernement des pays ibéro-américains ont décidé de se réunir chaque année pour un sommet et, en 2005, de se doter d'un secrétariat général ibéro-américain (dont le siège est à Madrid).

1574. Créée en 1996, la CPLP a son siège à Lisbonne et compte 8 États membres, répartis sur tous les continents (la France y a le statut d'observateur depuis 2018). Elle est dirigée par un secrétaire exécutif et une conférence se réunit tous les deux ans.

Assoc. Collectif pour la défense des loisirs verts et autre, n° 444948, B) ; ainsi, un règlement de consultation d'un marché public prévoyant que le français est la seule langue de travail pour les opérations préalables à l'attribution du marché et pour son exécution n'est pas contraire aux libertés fondamentales garanties par le TFUE (CE, 8 février 2019, *Soc. Veolia Eaux*, n° 420296, B).

La promotion de la langue française par la France

Au-delà de ces rappels juridiques, qui confirment que la souveraineté s'exerce sur notre territoire à travers l'usage de la seule langue française, la langue est porteuse d'histoire, de références, de concepts, de modes de pensées voire de valeurs qui ne sont pas sans lien avec la souveraineté.

Dans cette perspective, la France cherche depuis plusieurs décennies à promouvoir l'usage et l'apprentissage du français au plan international. Elle s'appuie pour ce faire sur plusieurs outils :

- L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), opérateur public sous tutelle du ministre chargé des affaires étrangères, qui met en œuvre la politique de soutien, de développement et d'animation du réseau d'enseignement français à l'étranger (comprenant 580 établissements scolaires dans 139 pays - 68 gérés directement par l'AEFE, 161 sous convention ce qui permet d'y affecter des personnels et 351 établissements partenaires - et représentant 392 000 élèves scolarisés (dont un tiers est français) à la rentrée 2023 ;

- Campus France, opérateur créé par la loi relative à l'action extérieure de l'État en 2010 et dont le rôle est de valoriser l'enseignement supérieur en France à l'étranger (par exemple en octroyant des visas à des étudiants étrangers) : en 2023, plus de 400 000 étudiants étrangers ont été accueillis en France (un chiffre record) et la France est le 3^e pays d'accueil des doctorants en mobilité dans le monde ;

- L'Institut français, EPIC créé par la loi de 2010 afin notamment de coordonner les Instituts français et les Alliances françaises dans le monde et de promouvoir les industries culturelles et créatives françaises à l'international.

La Francophonie

La langue française compte aujourd'hui plus de 320 millions de francophones (essentiellement en Europe et en Afrique) : le français est ainsi la 5^e langue du monde mais c'est aussi la 4^e langue de l'Internet, la 3^e langue des affaires et la 2^e langue la plus enseignée au monde. C'est la langue officielle de 32 pays, l'une des six langues officielles de l'ONU, l'une des langues de travail pratiquée par les institutions de l'Union européenne (notamment, par la Cour de justice de l'UE qui, traditionnellement, délibère en français) mais aussi de l'Union africaine et l'une des deux langues des Jeux Olympiques. L'espace francophone représente un potentiel d'environ 15 % de la richesse mondiale. Le nombre de francophones devrait tripler d'ici trente ans. L'Afrique (dont la population globale devrait doubler d'ici 2050) pourrait compter près de 250 millions de locuteurs en français et deviendra l'espace comptant le plus de locuteurs en français (et même plus de 90 % des jeunes francophones de 15-29 ans). En raison de la croissance du continent africain, le nombre de francophones à travers le monde pourrait s'élever entre 450 millions et 750 millions d'ici 2070.

Sur une initiative prise par André Malraux (discours prononcé à Niamey en mars 1969), une Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a vu le jour en 1970. La Francophonie repose sur la volonté des États « ayant le français en partage » d'établir entre eux des liens de coopération réguliers, dans un cadre institutionnalisé mais souple. L'OIF, qui a son siège à Paris, compte aujourd'hui 88 États et gouvernements membres : elle est dirigée par un secrétaire général (la Rwandaise Louise Mushikiwabo depuis 2019) et un sommet des chefs d'État et de gouvernement se tient une fois tous les deux ans. Depuis 2018, l'OIF déploie une stratégie qui vise à faire du français l'une des trois grandes « langues-mondes » du XXI^e siècle, en renforçant sa présence sur Internet, dans les médias, l'économie et la diplomatie. Cette stratégie, structurée autour de trois grands axes (apprendre, communiquer, créer) comporte plus d'une trentaine de mesures. C'est dans ce cadre qu'a été mise en place la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts, inaugurée en 2023 par le Président de la République et où se tiendra le XIX^e sommet de la Francophonie en octobre 2024.

3.3.2.3. *Anticiper et répondre aux défis démographiques*

La question du vieillissement précédemment évoquée (*cf. supra* 2.2.3.1) appelle la mise en place d'un plan d'action permettant d'anticiper ses conséquences à long terme non seulement sur le système de santé et de retraite, et donc sur les finances publiques, mais également sur les conditions d'hébergement et d'accompagnement des personnes concernées (*cf.* à ce titre les développements relatifs au « virage domiciliaire » dans l'étude annuelle de 2023 sur le dernier kilomètre – encadré n° 13).

Comme l'a rappelé le Haut-commissariat au Plan dans l'analyse qu'il a consacrée au sujet en février 2023, ce plan d'action devra « prendre en compte deux paramètres : la dimension transversale de la question du vieillissement qui touche les politiques du logement, de la dépendance, de la mobilité, du travail etc., et sa dimension territoriale car les politiques publiques doivent s'adapter à chaque territoire »¹⁵⁷⁵.

En outre, s'il est vrai que « l'apport des migrations [pourra certainement] aider à améliorer le rapport actifs-retraités et donc la capacité de financement de nos systèmes sociaux »¹⁵⁷⁶ et répondre aux besoins d'accompagnement des personnes, compte tenu des contraintes susceptibles de peser sur les aidants familiaux, il paraît difficile, compte tenu de la sensibilité politique du sujet, « d'envisager de considérer, comme chez certains de nos voisins, que l'immigration soit la [seule] solution au ralentissement de notre démographie ». C'est d'ailleurs pourquoi il paraît nécessaire « **de renouer avec une ambition démographique** »¹⁵⁷⁷, notamment par une meilleure prise en compte de l'égalité hommes-femmes, un renforcement des politiques d'accueil de la petite enfance et une amélioration des conditions d'accès des jeunes à un logement et à l'emploi.

1575. Haut-commissariat au Plan, *Vieillesse de la société française : réalité et conséquences*, op. cit., p. 56.

1576. Haut-commissariat au Plan, *Démographie : la clé pour préserver notre modèle social*, op. cit., p. 37. La citation suivante est tirée de la même analyse, p. 38.

1577. *Ibid.*, p. 39.

En complément de ces mesures de nature à anticiper les défis démographiques internes, il apparaît également important d'**envisager des actions susceptibles de répondre aux défis migratoires** précités.

3.3.2.4. Construire à toutes les échelles la réponse au défi migratoire

Face aux défis migratoires précédemment évoqués, qui auront des effets sur les conditions d'exercice de la souveraineté, les réponses susceptibles d'être mises en œuvre devraient être envisagées à différentes échelles.

À l'échelle nationale et européenne, **la maîtrise des frontières suppose l'effectivité des instruments mis à disposition des acteurs publics par le législateur** dont le Conseil d'État a souligné les limites comme les voies d'amélioration¹⁵⁷⁸. **Le Pacte européen migration et asile** (cf. encadré n° 4, point 1.3.2.1), dont la mise en œuvre est prévue dans les prochains mois et années, comporte également des outils à cette fin.

En outre, l'approfondissement **des partenariats avec les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD)**¹⁵⁷⁹ dont sont originaires les personnes migrantes ou par lesquels elles transitent avant de rejoindre l'Union européenne reste une piste indispensable pour les autorités nationales et européennes. En 2023, la France a consacré 15,43 milliards de dollars à l'APD (soit 0,5 % de son revenu national brut – RNB –), derrière les États-Unis, premier pays pourvoyeur d'aide au développement au sein de l'OCDE (66,04 milliards de dollars, soit 0,24 % de son RNB), l'Allemagne (36,68 milliards de dollars, soit 0,79 % de son RNB), les institutions européennes (26,93 milliards de dollars), le Japon (19,6 milliards de dollars, soit 0,44 % de son RNB) et le Royaume-Uni (15,43 milliards de dollars, soit 0,58 % de son RNB). Plusieurs principes, réaffirmés à l'occasion du Sommet pour une coopération efficace au service du développement, qui s'est tenu en décembre 2022 à Genève, devraient être suivis dans ce cadre : l'appropriation par les pays, l'orientation vers les résultats, l'établissement de partenariats inclusifs, et la transparence et la redevabilité mutuelle¹⁵⁸⁰. La consolidation des structures étatiques, par le financement par exemple de cadastres permettant d'établir une base imposable et une liste électorale, participe également de la consolidation de la souveraineté interne des États bénéficiaires de ces aides publiques, qu'elles soient multilatérales (pour l'essentiel) ou bilatérales.

1578. Conseil d'État, *Simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020.

1579. À l'échelle de l'OCDE, l'aide publique au développement a atteint en 2023 un niveau record de 214,09 milliards de dollars (soit 0,37 % du revenu nation brut collectif de ces pays), dont la moitié sous forme de projets de développement bilatéraux et de programmes de coopération technique (1/3 de ces aides bilatérales étant destinées aux pays les moins avancés). En 2023, cinq pays ont dépassé l'objectif fixé par les Nations Unies de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide publique au développement : la Norvège (1,09 % de son RNB, soit 5,55 milliards de dollars), le Luxembourg (0,99 % de son RNB, soit 0,58 milliard de dollars), la Suède (0,91 %, soit 5,61 milliards de dollars), l'Allemagne (0,79 %) et le Danemark (0,74 %, soit 3,08 milliards de dollars). Source : OCDE, [Aide publique au développement \(APD\) en 2023, par les membres du Comité d'aide au développement \(données préliminaires\)](#), 16 avril 2024.

1580. Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, [Effective Development Co-operation Summit Declaration](#), décembre 2022.

3.3.2.5. Face au changement climatique, unir les efforts de chacun

Le changement climatique pose à l'Humanité un défi de nature existentielle qui ne pourra être relevé avec des chances de succès que de manière globale. Or, faute de pouvoir espérer mettre en place un « gouvernement mondial » pour répondre à ce défi, il est apparu urgent de **créer les conditions pour que les États, dans l'exercice de leur souveraineté, agissent de manière coopérative afin de réduire les causes reconnues du changement climatique** (notamment les émissions de gaz à effet de serre). C'est pour fixer ces objectifs partagés que les États ont conclu en 1992, au sommet de la Terre à Rio, la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹⁵⁸¹ – aujourd'hui ratifiée par 197 pays, ce qui lui donne une portée quasi-universelle, puis en 2015 l'Accord de Paris conclus lors de la COP 21.

L'Accord de Paris, signé par 196 parties et entré en vigueur le 4 novembre 2016, est un **traité international juridiquement contraignant sur les changements climatiques**. Son objectif primordial est de maintenir « *l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels* » et de poursuivre les efforts « *pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels*. » Il repose sur une logique de responsabilités communes mais différenciées et sur la mise en œuvre de **contributions déterminées au niveau national** (CDN) par chaque partie¹⁵⁸², fixant le niveau de l'effort qu'elles entendent mettre en œuvre pour réduire leurs émissions. Même si le caractère suffisant de l'effort arrêté dans le cadre de chaque CDN peut faire l'objet d'une appréciation scientifique et d'un débat de nature politique, la détermination du niveau des engagements relève, en tout état de cause, d'une décision souveraine des parties à l'accord. L'article 4 § 2 de l'Accord de Paris stipule que chaque partie doit établir, communiquer et actualiser régulièrement la CDN qu'elle prévoit de réaliser.

Très vite, s'est posée la **question du suivi et de la vérification de la mise en œuvre effective de ces engagements**. Faute de mécanisme global, cette appréciation ne pouvait être réalisée qu'au niveau de chaque partie à l'Accord de Paris. S'agissant de l'Union européenne, partie à l'Accord de Paris, où la CDN a pris la forme d'un règlement européen fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre à chaque État membre, le suivi et la vérification du respect de ces engagements sont réalisés par la Commission européenne sous le contrôle de la Cour de justice (à travers le mécanisme du recours en manquement). S'agissant de la France, également partie à titre individuel à l'Accord de Paris, la CDN a été fixée par le Parlement, qui a posé l'objectif d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990 et a renvoyé à un décret le soin de fixer la trajectoire (« budget carbone ») pour y parvenir. Par ses décisions *Commune de Grande-Synthe*, le Conseil d'État a jugé que la CDN arrêtée par le Parlement français était invocable devant le juge ainsi que la trajectoire de réduction des émissions qu'elle prévoit et que la vérification de son respect pouvait être discutée devant lui

1581. Avec la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD).

1582. Au niveau européen, la mise en œuvre de l'Accord de Paris est effectuée à la fois au niveau national et au niveau européen, les États membres étant tous parties à la Convention, de même que l'Union européenne.

(CE, 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, rec.). Suivant une logique comparable et à l'occasion d'un recours engagé contre la Suisse pour non-respect de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, **la Cour européenne des droits de l'homme s'est expressément référée à l'Accord de Paris**, a constaté « *un manquement des autorités suisses à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de gaz à effet de serre* » et a relevé que les objectifs passés n'avaient pas été atteints : autrement dit, sans se prononcer sur le niveau de l'effort lui-même, la Cour a sanctionné la méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne en relevant la défaillance des autorités suisses à simplement mettre en œuvre l'Accord de Paris (CEDH, gr. ch., 9 avril 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e. a. c. Suisse*). De manière encore plus nette, **la Cour suprême du Brésil** (1^{er} juillet 2022, *PSB et al. c. Brésil*) a jugé que l'Accord de Paris devait se voir reconnaître une force juridique supérieure et que les décrets et les lois brésiliennes qui contreviendraient à cet accord ou aux CDN pris pour son application devraient être invalidés par le juge¹⁵⁸³.

Au-delà de leurs différences, propres à chaque cadre juridique et à la configuration des litiges en cause, l'intérêt de ces différentes jurisprudences est de souligner les conséquences juridiques effectives qu'elles donnent à l'Accord de Paris et aux CDN prises pour le mettre en œuvre. Il s'agit finalement de donner sa pleine portée à la voie choisie par la CCNUCC et l'Accord de Paris, celle de la réalisation d'un objectif global reposant sur une mise en œuvre essentiellement nationale, c'est-à-dire, au fond, celle d'une **mise en œuvre coopérative des souverainetés au niveau mondial** pour atteindre un but qui ne peut l'être que si les efforts sont mis en œuvre par chacun. Seuls, en effet, dans la configuration de l'ordre international actuel, les États souverains sont en mesure, par l'exercice de leur souveraineté respective, de fixer un cadre commun et de prendre les mesures assurant sa mise en œuvre. **La vérification de sa réalisation par les juges nationaux** (ou régionaux comme la Cour de Strasbourg ou, peut-être un jour, celle de Luxembourg pour les pays qui, comme la France, se sont inscrits dans un cadre régional de coopération) est en mesure de **concilier le respect de la souveraineté et la mise en œuvre effective par chacun**.

En complément des actions mises en œuvre par les juges nationaux pour donner un effet utile aux engagements pris par les États au niveau européen et mondial, il pourrait être intéressant dans l'esprit même de l'Accord de Paris de **rendre les citoyens et les acteurs non-étatiques acteurs de ces choix souverains**. Cet effort pourrait passer par l'évaluation et l'affichage plus systématique de la quantité de gaz à effet de serre associée à certains usages ou produits de consommation, afin d'éclairer le choix du consommateur. C'est ce que fait par exemple la SNCF en adressant à ses clients un bilan régulier des kilomètres parcourus sur le réseau et de l'économie générée en termes d'émission de gaz à effet de serre. De la même manière, il pourrait être intéressant d'engager une réflexion sur la façon de développer la subsidiarité, la responsabilité et la capacité à agir des entreprises et territoires dans la mise en

1583. La Cour internationale de justice elle-même a été saisie par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de la procédure consultative en 2023 sur les obligations des États en matière de changement climatique mais la procédure est encore pendante.

œuvre des engagements climatiques, voire même de les rendre eux-mêmes comptables d'engagements climatiques.

3.3.2.6. Protéger les biens communs dans les espaces sans frontières et engager une réflexion à l'échelle mondiale sur la façon de concrétiser le « droit des générations futures », voire le principe de solidarité écologique

Alors que les « neuf limites planétaires »¹⁵⁸⁴, établies en 2009 par une équipe de chercheurs internationaux du *Stockholm Resilience Centre (SRC)*¹⁵⁸⁵, révisées en 2015 et actualisées en 2023¹⁵⁸⁶ sont pour certaines dépassées, pour d'autres en passe de l'être – l'indice relatif à la protection de la couche d'ozone étant le seul à présenter une dynamique rassurante (cf. *supra* 2.1.3.3), se pose aujourd'hui avec acuité la question de la protection collective de ces « biens communs mondiaux »¹⁵⁸⁷. À cette fin, les chercheurs du SRC plaident pour une gouvernance axée « *sur la sauvegarde des fonctions de régulation de la vie sur Terre* », à l'instar des initiatives prises pour protéger la couche d'ozone, et non le simple « *partage de zones spécifiques telles que l'Antarctique et les fonds marins* »¹⁵⁸⁸. C'est le sens par exemple de la Convention sur l'eau de 2018 qui consacre notamment le principe d'une « *bonne gestion des eaux transfrontières* ». **Ce type d'approches consistant à rechercher une action coordonnée des souverainetés au bénéfice de tous gagnerait à être poursuivi**, notamment en matière de protection de la biodiversité pour laquelle « *[l']enjeu est immense : plus de la moitié du PIB mondial provient d'activités tributaires, dans une plus ou moins large mesure, de services écosystémiques tels que la pollinisation, la filtration des eaux ou les matières premières. Le capital naturel renouvelable, y compris les actifs terrestres comme les sols agricoles et les forêts ainsi que les actifs « bleus » comme les ressources halieutiques et les mangroves, représente 23 % de la*

1584. Ce concept de « limites planétaires » vise à définir un « *espace de fonctionnement sûr pour l'humanité* » qui repose sur l'évolution de neuf phénomènes complexes et interconnectés : le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, le changement d'usage des sols, l'utilisation de l'eau douce, l'acidification des océans, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère, l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère. Pour étudier l'évolution de ces phénomènes, une ou plusieurs « variables de contrôle » sont définies à l'échelle globale, voire régionale. Un « seuil » critique est fixé pour chacune de ces variables avec une « zone d'incertitude » constituée de deux valeurs : une valeur basse (« frontière planétaire ») et une valeur haute (« limite planétaire »). La frontière représente la zone de danger qui précède la limite au-delà de laquelle les écosystèmes pourraient basculer dans un état inconnu et probablement défavorable à l'humain.

1585. Rockström, J. et al., « [Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity](#) », *Ecology and Society*, n° 14, 2009.

1586. Richardson, K. et al., « [Earth beyond six of nine planetary boundaries](#) », *Sciences Advances*, Vol. 9, Issue 37, 2023.

1587. FMI, « Que sont les biens publics mondiaux ? Les institutions mondiales doivent se coordonner pour protéger ces biens dont nous profitons tous », *Finances et Développement*, décembre 2021, pp. 62-63 : Les « biens communs mondiaux sont des « *biens accessibles à tous (critère de non-exclusivité) et dont tout un chacun peut bénéficier à volonté sans que cela ne soit jamais au détriment d'autrui (critère de non-rivalité)* ».

1588. J.-J. Perrier, « Grandes forêts, calottes glaciaires... Bientôt des biens communs planétaires ? », *Reporterre*, 9 février 2024.

richesse dans les pays à faible revenu et 10 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure »¹⁵⁸⁹. « *Plus d'un milliard de personnes ont besoin des forêts pour assurer leur subsistance* »¹⁵⁹⁰. Dans un ouvrage récent¹⁵⁹¹, le Commissariat général au développement durable s'est efforcé d'analyser la contribution de la France au dépassement des limites planétaires pour cinq limites pouvant faire l'objet d'une analyse de portée nationale (changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, changement d'usage des sols, utilisation de l'eau douce) et a mis l'accent sur les politiques et les actions mises en œuvre en France pour éviter d'accélérer les phénomènes en cause pour chacune des limites (exemple : mise en place en 2023 d'un plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau visant à réduire de 10 % d'ici 2030 les prélèvements en eau par territoire). Il importe **de poursuivre la mise en œuvre de ces plans d'action à l'échelle nationale et de conforter leur déclinaison à l'échelle locale**.

En complément de cet enjeu de protection des « biens communs mondiaux », se fait jour depuis une trentaine d'années l'objectif consistant à préserver les générations futures, qui trouve sa traduction juridique dans un certain nombre de conventions et déclarations internationales (Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, Convention sur la diversité biologique, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques...). En France, la Charte de l'environnement, qui a été intégrée dans le préambule de la Constitution, dispose « *qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Sur cette base, les actions en justice invoquant directement ou indirectement le droit des générations futures se sont multipliées ces dernières années et ont donné lieu à l'affirmation d'un « droit des générations futures » dans la jurisprudence de différents pays : « *La Cour suprême des Philippines a ouvert la voie en 1993 en donnant gain de cause aux requérants qui demandaient l'arrêt de la surexploitation des forêts au nom des générations futures. Par la suite, plusieurs décisions favorables aux défenseurs de l'environnement, dans des actions motivées par les droits des générations futures, ont été rendues en Amérique latine (en particulier au Brésil et en Colombie*¹⁵⁹²). *En Europe, la décision dans l'affaire Urgenda c/ Pays-Bas, confirmée par la Cour suprême néerlandaise en 2019, ordonne à l'État de réduire ses émissions de gaz à effet de serre en se basant sur les droits de l'homme. Elle a inspiré des actions similaires dans plusieurs autres pays. En 2021 en Allemagne, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a censuré des dispositions de la loi fédérale sur le climat parce qu'elles portent atteinte aux libertés des requérants dont certains sont encore très jeunes* »¹⁵⁹³. Par une [décision QPC](#)

1589. La Banque mondiale, « Préserver la biodiversité pour préserver notre avenir », 7 décembre 2022.

1590. ONU Action Climat, « Pourquoi la biodiversité est importante » [en ligne].

1591. CGDD, [La France face aux neuf limites planétaires](#), octobre 2023.

1592. En 2018, la Cour suprême de Colombie a reconnu comme sujets de droit tant les générations futures que le fleuve Amazonie.

1593. M. Lartigue, [Droit\(s\) des générations futures : l'avenir s'écrit aujourd'hui](#), Dalloz Actualité, 30 juin 2023.

[n° 2023-1066 du 27 octobre 2023](#) (cons. 6), le Conseil constitutionnel a également reconnu l'existence d'un droit des générations futures¹⁵⁹⁴.

Lors du Sommet sur l'avenir, qui doit se tenir en septembre 2024 à l'initiative du secrétaire général des Nations Unies, il est prévu l'adoption d'un « [pacte pour l'avenir](#) » mettant en avant la solidarité entre les générations actuelles et futures. En complément des réflexions qui vont être initiées dans ce cadre pour **donner une dimension concrète à ce droit des « générations futures »**, il sera intéressant de **mener une réflexion à l'échelle mondiale sur la notion de « principe de solidarité écologique »**, qui prend en compte « *les interdépendances des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels et artificialisés* »¹⁵⁹⁵ et dépasse le cadre strict de la notion de souveraineté, tout autant qu'il appelle, à une responsabilité partagée des États souverains dans la protection de l'environnement.

Proposition n° 10

Répondre aux défis globaux en favorisant un exercice coopératif de la souveraineté

- Contribuer à une meilleure protection des droits de l'homme à l'ère du numérique à la fois en veillant à leur respect effectif (notamment en donnant les moyens d'agir aux organes européens chargés de veiller à la mise en œuvre des règlements sur l'intelligence artificielle et sur les réseaux sociaux) et en lançant une réflexion sur les défis éthiques et juridiques posés par les neuro-technologies.
- Conforter le rôle de la francophonie, notamment comme espace de dialogue et de coopération des souverainetés, voire en instituant des mécanismes d'échanges et d'actions communes avec d'autres organisations linguistiques.
- Anticiper et répondre aux défis démographiques en mettant en place un plan d'action visant à rééquilibrer la pyramide des âges (renforcement des politiques d'accueil de la petite enfance, amélioration de l'égalité hommes-femmes, amélioration des conditions d'accès des jeunes à un logement et à l'emploi) et à mieux anticiper les effets du vieillissement.
- Construire la réponse aux enjeux migratoires à toutes les échelles. À l'échelle nationale et européenne, par l'effectivité des instruments de maîtrise des frontières mis à disposition des acteurs publics par le législateur mais aussi par l'approfondissement des partenariats avec les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, dans la ligne des orientations du Sommet pour une coopération efficace au service du développement (décembre 2022).

1594. « Il découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard ».

1595. A. Michelot, « Pour un principe de solidarité écologique ? De la critique à la proposition, du droit interne au droit international », *Revue juridique de l'environnement*, 2020.

- Face au défi du changement climatique, agir pour une mise en œuvre effective de l'Accord de Paris en s'appuyant sur une action positive et coordonnée des souverainetés, tout en engageant une réflexion sur la façon de permettre aux organismes non-étatiques (collectivités locales, entreprises, etc.) de devenir parties prenantes d'engagements pris à leurs niveaux mais aussi de rendre les citoyens eux-mêmes davantage acteurs de ce changement.
- Poursuivre la protection des biens communs à toutes les échelles (mondiale, nationale, voire même locale) et réfléchir à la façon de donner une dimension concrète au « droit des générations futures », ainsi qu'au « principe de solidarité écologique », notamment à l'occasion du sommet du futur organisé par les Nations Unies.

Conclusion

Au terme de cette étude, il est clair que la notion de souveraineté est porteuse d'une charge juridique, politique et symbolique majeure dans le monde d'aujourd'hui et tout particulièrement dans notre pays. Sa portée doit être distinguée de notions voisines que sont la puissance, l'autonomie voire l'indépendance. La souveraineté n'est pas synonyme de puissance ni d'indépendance même si les liens entre ces notions sont étroits, la puissance venant conforter l'exercice de la souveraineté, la capacité à ne pas être prisonnier de ses dépendances et le pouvoir du « dernier mot » qui, en démocratie, appartient toujours au peuple souverain. La souveraineté demeure d'abord nationale et la souveraineté française est une réalité juridique et politique qui demeure incontournable.

Comment mieux exercer cette souveraineté notamment dans notre pays pour répondre plus efficacement aux défis d'aujourd'hui et de demain, dans un monde à la fois interdépendant et conflictuel, confronté à des enjeux globaux, marqué aussi par une crise de la démocratie représentative ? La question est fondamentale et les incertitudes qu'elle soulève expliquent, au moins en partie, les doutes éprouvés quant à l'efficacité des politiques publiques par le peuple souverain. C'est à lui qu'appartient la réponse.

La seule ambition du Conseil d'État, à travers cette étude, est d'apporter une contribution utile au débat public en rappelant le contenu de la notion de souveraineté et les défis auxquels son exercice est aujourd'hui confronté mais aussi en formulant des propositions de méthode applicables sans nécessiter une révision préalable du cadre constitutionnel ou des traités, notamment européens. Ces propositions de méthode n'effacent naturellement pas d'autres questions, absolument cruciales pour l'avenir de notre pays, comme celles des **moyens et de la stratégie à adopter pour faire face aux enjeux de sécurité et de défense, de protection des intérêts de la Nation, et aux enjeux de politique industrielle, énergétique, numérique ou budgétaire**, mais il est apparu au Conseil d'État qu'il ne lui appartenait pas de formuler des propositions relevant de l'expression même de la souveraineté nationale.

Trois messages clés permettent de synthétiser ces 10 propositions, comme autant d'objectifs à atteindre : **une citoyenneté renforcée pour un exercice plein de la souveraineté nationale, une articulation mieux assurée entre l'exercice de celle-ci et l'appartenance à l'Union européenne et la nécessité de renforcer les leviers d'exercice de la souveraineté face aux enjeux globaux.**

Au-delà de ces éléments de réflexion, qui visent à clarifier le débat et à proposer des améliorations des conditions d'exercice de la souveraineté à l'échelle nationale, européenne et mondiale, s'ouvre une ultime question, sans doute la plus importante, en particulier pour un pays démocratique : « la souveraineté : pour quoi faire ? »

Cette réponse ne peut être évidemment qu'un choix politique et démocratique. Car la souveraineté ne saurait être une fin en soi. Ainsi que le soulignait déjà François Goguel en 1975 à propos de l'indépendance nationale : elle doit « **servir à améliorer la condition de l'homme**. [...] Elle doit être construite, maintenue, défendue. Elle [...] ne saurait jamais être absolue. Elle exige donc la mise en œuvre d'une volonté permanente, certes lucide et réaliste, mais résolue. [...] »¹⁵⁹⁶.

1596. F. Goguel, « Préface », *Les conditions de l'indépendance nationale dans le monde moderne*, actes du colloque international tenu à l'Institut Charles-de-Gaulle les 21, 23 et 23 novembre 1975, éd. Cujas, 1977, p. 13.

Propositions

1^{er} axe : renforcer la citoyenneté pour un exercice plein de la souveraineté nationale

Proposition n° 1 – Conforter les modes d’expression de la démocratie

- **Rénover les outils de la démocratie représentative**, par la réhabilitation du rôle des partis politiques en tant qu’ils concourent à l’expression du suffrage (y compris par une évolution de la place et des modalités de financement des fondations politiques), par une réflexion autour d’une éventuelle évolution des règles applicables à l’interdiction de cumul entre un mandat parlementaire et un mandat territorial et par la poursuite de la structuration d’un statut de l’élu local.
- **Repenser les outils de la démocratie directe**, d’une part, en assouplissant les règles applicables aux consultations locales, d’autre part, en permettant une meilleure préparation du référendum national en prévoyant, avant la consultation, un travail préalable par des conventions citoyennes ainsi que la mise en place d’un « espace civique de confiance » numérique (permettant d’apporter aux électeurs des informations complètes sur les enjeux soulevés sur question soumise à référendum).
- **Encourager la participation citoyenne et renforcer ses effets**, en valorisant les bonnes pratiques locales et en définissant les garanties à respecter dans les dispositifs de démocratie participative ou délibérative.
- **Poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d’évaluation des politiques publiques** et faciliter la participation des citoyens (notamment les parties prenantes) à ces travaux.

Proposition n° 2 – Favoriser un exercice toujours plus effectif de la citoyenneté, au service aussi d’un projet collectif

- **Faire de la formation à la citoyenneté une véritable priorité** : auprès des publics scolaires bien sûr (par exemple en facilitant l’intervention dans les classes de cadres de la fonction publique ou d’élus locaux pour témoigner de manière concrète de leur pratique des institutions) mais aussi de l’ensemble de la population adulte pour conforter la familiarité de chacun avec le système institutionnel et le fonctionnement démocratique (par des supports « classiques »

programmes audiovisuels dédiés, campagnes de sensibilisation - mais aussi par des outils plus innovants comme des visuels, des formulaires PIX accessibles dans tous les services publics, des médiations adaptées aux réseaux sociaux, des séries télévisées, etc.) sans oublier les agents publics eux-mêmes, notamment des enseignants eu égard au rôle décisif qui est le leur en la matière (en prévoyant à leur attention des programmes adéquats de formation mais aussi des outils à leur usage).

- **Mettre l'accent sur les conditions d'exercice de l'esprit critique** : notamment par le développement d'une éducation aux médias et à l'information (par exemple en encourageant dans les établissements scolaires la mise en place d'approches participatives et ludiques comme les webradios, les concours vidéo, ou les jeux vidéo à visée pédagogique) mais aussi en soutenant les actions de lutte contre la désinformation (sensibilisation aux risques de la désinformation par les conseillers numériques, soutien aux initiatives prises par les acteurs de la « *civic tech* », etc.).
- **Assurer les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste** : par des actions de lutte contre la désinformation (soutien aux acteurs du « *fact checking* », vigilance contre les ingérences étrangères, renforcement de la mise en œuvre de la directive sur les droits voisins en posant la question du « juste prix » à payer pour permettre aux plateformes d'accéder à des informations fiables et de qualité, poursuite du chantier de régulation du marché de la publicité ciblée, poursuite du dialogue avec les annonceurs pour permettre un investissement publicitaire responsable).
- **Faciliter la capacité des citoyens à agir** : notamment en valorisant l'engagement individuel (participation à des initiatives locales, à du mécénat de compétences, à des communs numériques), en confortant les temps d'écoute et de dialogue des administrations avec les corps intermédiaires, ainsi que l'activité associative sur tous les territoires de la République par des financements publics adaptés.

Proposition n° 3 – Renforcer l'esprit de défense des citoyens comme des institutions

- **Développer la conscience des risques et la capacité de résilience de la population dans son ensemble** : en élaborant un livret à la population expliquant les différents types de crise et contenant les conseils à suivre pour se préparer et réagir dans de telles situations, voire en envisageant l'organisation d'exercices de crise associant la population (à l'instar de ce que fait la Suède par exemple).
- **Conforter le lien entre les armées et la Nation** : par des projets pédagogiques, des séjours d'immersion destinés à un public ciblé autour des enjeux de défense et de souveraineté (à l'instar de celui initié en 2024 pour les élèves de l'INSP), par une initiation systématique des agents publics aux enjeux de défense au moment de leur intégration ou tout au long de la vie professionnelle.

- **S'agissant du service national universel**, conduire une réflexion, dans l'hypothèse d'une généralisation, sur les facteurs explicatifs de la sous-représentation de certains publics (filières professionnelles, jeunes issus de milieux moins favorisés, etc.) dans le dispositif actuel, en veillant à associer à la réflexion les fédérations représentant la jeunesse et le monde étudiant.
- **De manière générale, mieux associer certains acteurs clés**, notamment les élus locaux mais aussi les acteurs du monde académique, à cette problématique, afin de les sensibiliser à ces questions et à leurs enjeux (par exemple pour favoriser le recrutement de réservistes par la signature de conventions avec la Garde nationale).

Proposition n° 4 – Améliorer l'efficacité de l'action publique au service de l'exercice de la souveraineté nationale

- **De manière générale, veiller à associer effectivement les citoyens à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique** : en prenant davantage de temps pour l'écoute et le dialogue (par des contacts réguliers des responsables publics avec les usagers et les agents publics de terrain, mais aussi avec les responsables syndicaux, les élus des territoires, etc.), en concevant différemment les normes (notamment en s'assurant davantage de leur effectivité dès leur conception), en rendant davantage compte aux citoyens (par un renforcement du suivi de l'effectivité des normes mais aussi en assurant un « devoir de suite » des administrations lorsqu'elles consultent les citoyens comme lorsque les usagers leur adressent des réclamations et par renforcement des outils de transparence).
- **Au plan local, clarifier les responsabilités respectives des acteurs publics et renforcer les mécanismes de contractualisation** (y compris en donnant des marges de manœuvre suffisantes aux préfets pour négocier le contenu des contrats et leur permettre de tenir les engagements pris).
- **S'agissant du rôle spécifique des juridictions** : développer les efforts de pédagogie sur l'office du juge dans le strict respect de la séparation des pouvoirs ; compléter la législation pour que relèvent de la compétences des juridictions pénales françaises les atteintes aux dispositifs relatifs aux embargos et sanctions internationales.

2^e axe : mieux articuler la souveraineté nationale et l'appartenance à l'Union européenne

Proposition n° 5 : Mieux assurer le respect effectif du principe de subsidiarité

- **Mettre en place « une Madame ou un Monsieur subsidiarité » auprès du président du Conseil européen**, s'appuyant sur un service placé au secrétariat général du Conseil et développant une expertise et une vigilance particulières sur ce sujet, y compris en nouant des relations avec les parlements nationaux ; de manière générale, développer une attention particulière à ce sujet au Conseil, institution représentant les États membres (et, au niveau national, avec le suivi du SGAE).
- **Prévoir, lors de la négociation des textes de droit dérivé, une « clause bouclier »** préservant le rôle des États membres en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire.
- **Encourager la Cour de justice à veiller à un respect strict des compétences établies par les traités** notamment en développant un dialogue entre juges européens et juges nationaux pour favoriser un équilibre renouvelé sur les problématiques de sécurité nationale et d'intégrité du territoire tenant pleinement compte des nouveaux enjeux stratégiques.

Proposition n° 6 : Faire du niveau européen le vecteur d'une puissance renouvelée

- **Adopter une « méthode d'action coordonnée »**, reposant sur la fixation d'objectifs définis en commun par l'Union et les États membres et sur une action coordonnée ; retrouver l'habitude d'une réflexion partagée au service d'objectifs communs articulant des politiques différentes, comme par exemple la politique de la concurrence et la politique industrielle.
- **Veiller davantage à la mise en œuvre effective des normes adoptées au niveau de l'Union**, y compris par les acteurs non européens ; doter notamment la Commission européenne des moyens adaptés lorsque des missions nouvelles lui sont confiées.

Proposition n° 7 : Mieux articuler l'exercice de la souveraineté aux niveaux national et européen

- **S'en tenir strictement aux règles de compétences fixées par les traités.**
- **Faire du président du Conseil européen un trait d'union entre le niveau européen et le niveau national** grâce à des visites régulières dans les États membres et des échanges informels avec les responsables politiques, économiques et sociaux ainsi qu'avec les médias.
- **Organiser une information régulière des parlements nationaux** par des échanges réguliers avec des membres de la Commission.
- **Favoriser les échanges entre les administrations européennes et nationales voire locales** en prévoyant une obligation minimale de mobilité pour les fonctionnaires de la Commission.
- **Organiser davantage d'occasions d'échanges avec les médias nationaux voire locaux.**

3^e axe : face aux défis globaux, conforter les leviers d'exercice de la souveraineté

Proposition n° 8 : Doter l'État d'une véritable capacité d'analyse stratégique

- **Construire une « doctrine de la souveraineté »** qui constituerait un outil de méthode pour exercer efficacement la souveraineté nationale dans les domaines jugés stratégiques par l'autorité politique, servirait de cadre commun de référence à l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes et permettrait aux autorités politiques compétentes de rendre leurs arbitrages en la matière en toute connaissance de cause. Cette méthode comporterait deux éléments essentiels :
 - i) une cartographie aussi précise et évolutive que possible des dépendances et interdépendances de la France, ainsi que ses besoins stratégiques, afin d'identifier les secteurs prioritaires pour l'exercice de la souveraineté et de concentrer les moyens publics sur ces secteurs prioritaires ;
 - ii) des éléments de réponse aux dépendances et besoins identifiés, en tenant compte des éléments susceptibles d'être apportés à l'échelle européenne (diversification des approvisionnements, stocks opérationnels, relocalisation des productions ; investissement dans les infrastructures stratégiques, etc.).
- **Consolider la capacité de planification et de pilotage opérationnel de l'État**, qui pourrait passer par la mise en place d'un Commissariat général du plan auprès du Premier ministre réunissant l'ensemble des compétences de prospective de l'État et associant les parties prenantes (syndicats, élus, université, etc.) afin de garantir la diffusion, la continuité et le suivi des orientations stratégiques retenues

pour conforter les conditions d'exercice de la souveraineté, tout en évitant les effets de silo et les travers d'un pilotage trop centralisé.

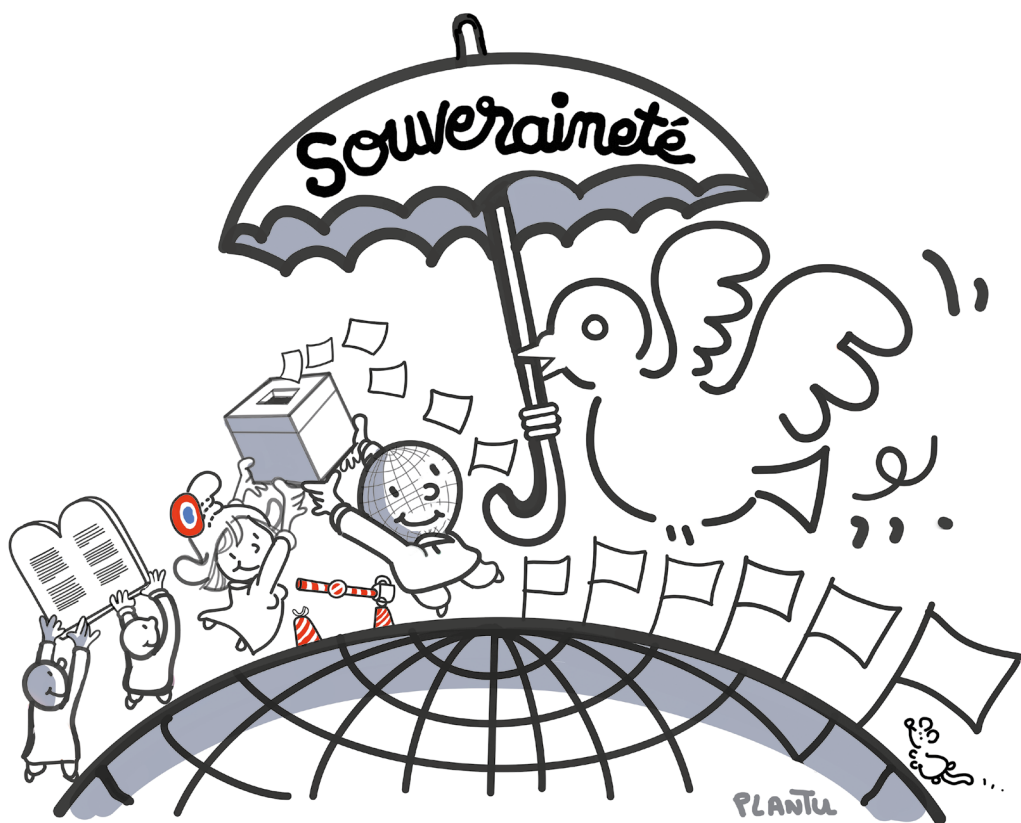
- **Réfléchir à une organisation de l'État mieux adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme dans les secteurs jugés stratégiques** : calibrage des moyens budgétaires dans une loi de programmation pluriannuelle, désignation de chefs de file en capacité d'animer les travaux de chaque filière stratégique, évaluation des plans d'action à échéance régulière, présentation devant le Parlement, etc.

Proposition n° 9 : Doter le pays des compétences adaptées

- **Mettre l'accent sur les compétences techniques et scientifiques** : en faisant de l'école un lieu propice au développement des compétences techniques et scientifiques des jeunes (en y organisant la promotion des métiers techniques et scientifiques, en développant des pratiques pédagogiques favorables au développement de ces compétences telles que les approches interdisciplinaires et les FabLab, en s'assurant que les formations dispensées dans les lycées professionnels répondent aux besoins des entreprises), mais aussi en renforçant l'attractivité (y compris en termes de rémunération) du métier d'enseignant, notamment dans ces disciplines (y compris en recrutant des professeurs associés venant du secteur privé) ; en particulier, **se mettre en position de répondre aux besoins de formation en ingénieurs à l'horizon 2030** (en élargissant les viviers de recrutement habituels notamment aux femmes et aux jeunes issus de catégories professionnelles moins favorisées par des parcours de formation en alternance et l'insertion professionnelle *via* des cursus plus courts ; en adaptant l'offre de formation existante, initiale et continue, notamment dans les universités, aux nouvelles priorités stratégiques).
- **Éclairer la décision et l'action publiques** par des expertises universitaires mais aussi par des praticiens des domaines concernés, en veillant à clarifier le statut des experts (pour montrer qu'ils sont et demeurent indépendants du pouvoir politique et pour assurer leur protection en cas d'exposition médiatique) et en favorisant, tout en étant vigilant aux risques de conflits d'intérêts, les échanges et aller-retour entre les secteurs public et privé.
- **Continuer à investir dans la recherche fondamentale et la R&D** pour atteindre voire dépasser la cible de 3 % du PIB être consacrés à ces dépenses, **veiller à la protection du patrimoine scientifique et technique** national (y compris dans le domaine des sciences humaines et sociales) et **se montrer plus vigilants et actifs s'agissant de l'édiction des normes techniques**.

Proposition n° 10 : Répondre aux défis globaux en favorisant un exercice coopératif de la souveraineté

- **Contribuer à une meilleure protection des droits de l'homme à l'ère du numérique** à la fois en veillant à leur respect effectif (notamment en donnant les moyens d'agir aux organes européens chargés de veiller à la mise en œuvre des règlements sur l'intelligence artificielle et sur les réseaux sociaux) et en lançant une réflexion sur les défis éthiques et juridiques posés par les neuro-technologies.
- **Conforter le rôle de la francophonie**, notamment comme espace de dialogue et de coopération des souverainetés, voire en instituant des mécanismes d'échanges et d'actions communes avec d'autres organisations linguistiques.
- **Anticiper et répondre aux défis démographiques** en mettant en place un plan d'action visant à rééquilibrer la pyramide des âges (renforcement des politiques d'accueil de la petite enfance, amélioration de l'égalité hommes-femmes, amélioration des conditions d'accès des jeunes à un logement et à l'emploi) et à mieux anticiper les effets du vieillissement.
- **Construire la réponse aux enjeux migratoires à toutes les échelles**. À l'échelle nationale et européenne, par l'effectivité des instruments de maîtrise des frontières mis à disposition des acteurs publics par le législateur mais aussi par l'approfondissement des partenariats avec les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, dans la ligne des orientations du Sommet pour une coopération efficace au service du développement (décembre 2022).
- **Face au défi du changement climatique**, agir pour une mise en œuvre effective de l'Accord de Paris en s'appuyant sur une action positive et coordonnée des souverainetés, tout en engageant une réflexion sur la façon de permettre aux organismes non-étatiques (collectivités locales, entreprises, etc.) de devenir parties prenantes d'engagements pris à leurs niveaux mais aussi de rendre les citoyens eux-mêmes davantage acteurs de ce changement.
- **Poursuivre la protection des biens communs à toutes les échelles** (mondiale, nationale, voire même locale) et réfléchir à la façon de **donner une dimension concrète au « droit des générations futures », ainsi qu'au « principe de solidarité écologique »**, notamment à l'occasion du sommet du futur organisé par les Nations Unies.



Dessin aimablement réalisé par Plantu pour illustrer cette étude.

Liste des encadrés, tableaux et graphiques

Liste des encadrés

Encadré n° 1 : L'importance réservée à la souveraineté du peuple chez certains de nos voisins européens	86
Encadré n° 2 : Exemples de pratiques référendaires dans d'autres pays	109
Encadré n° 3 : L'OTAN, une alliance militaire en charge de la sécurité collective de ses États membres	163
Encadré n° 4 : La maîtrise des frontières, une compétence régalienn désormais largement exercée à l'échelle européenne.....	175
Encadré n° 5 : Finalité et portée des traités successifs depuis 1992 : des Communautés européennes à l'Union européenne	182
Encadré n° 6 : Un processus décisionnel qui varie selon les compétences	186
Encadré n° 7 : Un siècle de recherche d'une moindre dépendance énergétique aux énergies fossiles	228
Encadré n° 8 : L'accès aux médicaments : un enjeu de « souveraineté » aux prises avec des injonctions contradictoires	260
Encadré n° 9 : Les investissements consentis par les États dans leur appareil de défense	266
Encadré n° 10 : La maîtrise des données, nouvelle arme géopolitique	306
Encadré n° 11 : Perspectives démographiques en France	325
Encadré n° 12 : L'euro	354
Encadré n° 13 : Le Brexit	383
Encadré n° 14 : En Nouvelle-Calédonie : des revendications indépendantistes anciennes et la mise en place d'un processus d'auto-détermination.....	409
Encadré n° 15 : La Polynésie française, la collectivité d'outre-mer dotée de la plus grande autonomie (parmi les collectivités de l'article 74 de la Constitution).....	414
Encadré n° 16 : Les « clauses passerelles » des traités.....	483
Encadré n° 17 : Langue et souveraineté	510

Liste des tableaux

Tableau n° 1 : Classement des principales économies dans le monde
en 2024 213

Tableau n° 2 : Projection des dix pays les plus peuplés dans le monde
en 2100 325

Liste des graphiques

Graphique n° 1 : Évolution de la balance courante de la France
depuis le début des années 2000 (en milliards d’euros et en % du PIB) 239

Graphique n° 2 : Évolution de la dette publique de la France (en pourcentage
du PIB) 242

Graphique n° 3 : Taux d’abstention aux élections présidentielles 392

Graphique n° 4 : Niveau de confiance des personnes interrogées
dans leur gouvernement national 395

Cycle de conférences du Conseil d'État sur la souveraineté

Discours introductif du cycle de conférences sur la souveraineté

*Conseil d'État, conférence inaugurale du cycle de conférences
sur La souveraineté,
le 14 novembre 2023,
par Didier-Roland Tabuteau,
vice-président du Conseil d'État¹⁵⁹⁷*

Monsieur le président du Conseil constitutionnel,
Monsieur le gouverneur de la Banque de France,
Mon général,
Madame la députée,
Messieurs les sénateurs,
Madame la ministre,
Monsieur le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique,
Monsieur le préfet,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs les directeurs,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues et chers amis,

Je suis heureux d'ouvrir ce nouveau cycle de conférences qui rythmera la confection de l'étude annuelle du Conseil d'État, consacrée cette année à la souveraineté. Souveraineté : le mot est solennel, juridique, politique et philosophique. Il évoque souvent dans les dictionnaires l'autorité suprême, le pouvoir qui l'emporte sur les autres. La question posée au Conseil d'État inclut en particulier la capacité à faire des choix et à disposer effectivement des attributs de la puissance qui sont regardés comme essentiels par nos concitoyens, dans un contexte de dépendances et d'interdépendances généralisées.

1597. Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

Les conclusions de cette étude seront, comme cela a été le cas cette année, présentées lors de la rentrée du Conseil d'État de septembre prochain.

Ces conférences permettent justement de réunir des décideurs publics, des universitaires, des représentants de l'administration et des responsables associatifs et économiques dans un esprit de dialogue et d'écoute. Elles permettent de tirer de la diversité des expériences des analyses pragmatiques que creuse l'étude annuelle, propres à éclairer la puissance publique, et plus généralement tous ceux qui font vivre les institutions. Je tiens à remercier, pour leur présence et leurs interventions aujourd'hui, consacrées aux fondements de la souveraineté : Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel ; François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France ; et le général André Lanata, ancien chef d'état-major de l'armée de l'air et ancien commandant Transformation à l'OTAN entre 2018 et 2021.

Le mot de souveraineté dérive du latin *super*, et se réfère à une puissance supérieure. Son émergence apparaît comme le fondement de la modernité politique et accompagne le processus historique de construction de l'État¹⁵⁹⁸.

En dégageant peu à peu le politique de sa dimension sacrée initiale et en permettant de s'affranchir des luttes personnelles afin de trouver des fondements juridiques fermes au pouvoir étatique, la souveraineté permet la constitution d'un espace étatique régi par le souverain.

Malgré les remises en cause de la notion de souveraineté qui peuvent exister dans la mondialisation, les pandémies, les guerres mais aussi les questions d'indépendance énergétique ou alimentaires rappellent que la souveraineté n'est pas un objet politique du passé.

La notion de souveraineté est historiquement ancrée (I). Elle se décline aujourd'hui dans plusieurs principes qui fondent notre ordre politique et juridique (II). Ces notions classiques sont toutefois remises en cause par la contestation de l'ordre classique westphalien avec la mondialisation d'une part, et par la prise en compte d'aspirations individuelles ou locales à davantage peser hors du cadre traditionnel de la démocratie représentative (III).

I. L'émergence de la notion de souveraineté

1. On peut se pencher d'abord sur la naissance de la souveraineté

Si la souveraineté renvoie d'abord, pour une structure politique, à la capacité à se faire reconnaître comme dominante dans la durée, et à incarner une communauté politique, on retrouve des éléments de souveraineté dès l'Antiquité et la constitution de cités, de royaumes, d'empires¹⁵⁹⁹. C'est toutefois avec la solidification des États que cette notion émerge en tant que telle en Europe.

Le juriste allemand Georg Jellinek estime que la souveraineté est née de l'affrontement entre le roi et ses concurrents – l'empereur germanique et le pape. Le roi de France

1598. Voir l'article de l'Encyclopédie universalis, *Souveraineté*.

1599. L. Capdetrey, « Les chemins de l'État antique : l'exemple des royaumes hellénistiques », Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique.

fonde sur ce concept sa légitimité pour gouverner et administrer le pays dans lequel il régnait¹⁶⁰⁰, sans contestation interne ou ingérence étrangère. C'est le sens de l'adage « *le roi est empereur en son royaume*¹⁶⁰¹ ». La souveraineté est également invoquée vis-à-vis des féodaux, cette fois non pour affirmer l'indépendance du roi, mais sa domination.

Les juristes de la Renaissance qui forgent cette notion soulignent la distinction de la souveraineté et de la propriété, car le roi ne peut donner ou aliéner la première. La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible¹⁶⁰² : elle « *n'est pas plus divisible que le point en géométrie* » pour reprendre la célèbre formule du juriste Cardin Le Bret¹⁶⁰³. La rencontre contingente du droit et de l'*imperium* du roi face aux pouvoirs féodaux, face au pape et à l'empereur, conduisent les légistes à dissocier le roi comme personne physique et la figure du roi comme souverain, comme la propriété est distincte de la souveraineté. Ils associent cette souveraineté à la capacité de « *donner et de casser la loi* », pour reprendre les termes de Jean Bodin dans *Les Six Livres de la République*. Les marques de la souveraineté se retrouvaient dans les mains du roi souverain sous la forme des *regalia*, notamment :

- la couronne fermée, indiquant qu'aucun pouvoir n'est supérieur au roi ;
- ou la main de justice¹⁶⁰⁴, symbolisant le pouvoir judiciaire rendu en dernière instance par le roi, source de toute justice.

Il serait toutefois excessif de présenter la souveraineté comme une exclusion du pouvoir de tout ce qui était étranger au roi et au royaume. On connaît le pouvoir que gardèrent les grands féodaux, ou même certaines villes¹⁶⁰⁵, pour adopter des normes s'appliquant localement en France.

De même, les intrusions d'une forme de droit international existent même dans la sphère souveraine. Ainsi du traité d'Utrecht de 1713, qui, en excluant Philippe V d'Espagne et ses descendants du trône de France, portait une atteinte directe à des lois fondamentales du Royaume, celles de dévolution de la Couronne.

1600. « *C'est au milieu des luttes contre ces trois puissances [papauté, royautés, empire] qu'est née la notion de souveraineté ; elle resterait incompréhensible si l'on faisait abstraction de ces luttes* » (Jellinek G. (2005) [1913], *L'État moderne et son droit*, 2^e partie : Théorie juridique de l'État, Paris, éd. Panthéon-Assas, p. 80.

1601. Adage, employé dans la *Quaestio in utramque partem*, 1302 (auteur inconnu, possiblement Guillaume de Plaisians).

1602. Formule que l'on retrouvera dans la Constitution de 1791, à l'article 1^{er} du titre III.

1603. P. Cardin Le Bret, *Traité de la souveraineté du roi*, 1632.

1604. Variante du sceptre, remise au souverain le jour de son sacre (voir *Encyclopédie universalis*, article Justice royale).

1605. Permettant à leurs habitants de bénéficier de privilèges urbains, ou levant sur les marchandises un droit d'octroi (voir par exemple, V. Milliot, Ph. Minard, *La France d'Ancien Régime*, 2018, *Chapitre 7, La France des villes*, pp. 97-112).

2. La souveraineté a ensuite évolué avec l'affirmation de l'État

Après cette première émergence dans l'alliance des juristes et du roi, la souveraineté est progressivement renforcée et légitimée. C'est d'abord le travail des philosophes, de Thomas Hobbes pour qui « *c'est l'autorité et non la vérité qui fait la loi* »¹⁶⁰⁶, à Jean-Jacques Rousseau qui affirme que la souveraineté est l'exercice de la volonté générale – c'est la naissance de la notion de souveraineté du peuple, qu'il désigne sous le terme de « *contrat social* ».

Pour le citoyen de Genève, la souveraineté appartient non au roi, mais au peuple, entendu comme l'ensemble des citoyens. Chacun d'eux est ainsi détenteur d'une parcelle de souveraineté. Dans cette logique, les citoyens ont une relation étroite avec la politique, et ils donnent à leur représentant un mandat « *impératif* ».

C'est en se fondant sur ces analyses que la Révolution dissocie le souverain du monarque. Le souverain change alors de figure et s'incarne dans la collectivité des citoyens conçue comme un tout et réunie dans la Nation.

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose ainsi que : « *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ». Malgré ces différences entre l'Ancien Régime et la Révolution, une claire continuité est affichée au travers de la figure de l'État souverain qui, après le triomphe des jacobins se veut égalitaire et centralisateur.

Les théories de Jean-Jacques Rousseau ne sont toutefois pas embrassées dans leur intégralité. À la théorie de la souveraineté populaire, qui impose le mandat impératif ou l'usage exclusif du référendum, le XIX^e siècle substitue progressivement la souveraineté nationale, qui accepte la délégation par les citoyens à des élus.

C'est cette tradition que l'on retrouve aujourd'hui dans nos textes constitutionnels. La V^e République rappelle dans son Préambule l'attachement aux principes de la souveraineté nationale qui, aux termes de son article 3, « *appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Encore une fois, la souveraineté affirmée n'exclut pas toutes les limitations, en particulier pour protéger la paix. Le 15^e considérant du Préambule du 27 octobre 1946, auquel se réfère expressément celui de la Constitution de 1958 et qui est donc toujours en vigueur, dispose ainsi que : « *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*. ». L'article 55 de la Constitution, dispose quant à lui que les traités « *régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois* ».

1606. T. Hobbes, *Léviathan*, 1651.

II. Il faut en venir à la déclinaison classique de la souveraineté

La souveraineté associe deux éléments, qui forment comme les deux faces d'une même pièce.

1. Première face : la souveraineté interne.

La souveraineté interne se caractérise par la supériorité, le caractère suprême du pouvoir du souverain, qui n'admet en théorie aucun autre pouvoir ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui¹⁶⁰⁷.

Pour Jellinek, le souverain a la compétence de sa compétence, c'est-à-dire qu'il dispose de « *la capacité exclusive de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique* »¹⁶⁰⁸. Cette compétence de la compétence se retrouve, sous une forme qui part du droit pour s'en affranchir, chez Carl Schmitt. Pour celui-ci, le souverain est celui qui décide de l'état d'exception et qui dispose de tous les pouvoirs pendant la durée de celui-ci¹⁶⁰⁹.

Cette souveraineté interne se décline traditionnellement dans des attributs exclusifs, dont cette année permettra de mesurer l'écart du réel par rapport à cette conception classique :

- Protéger la société de la violence et entretenir les relations avec les autres États ;
- Définir le droit et rendre la justice ;
- Mener la politique internationale ;
- Battre monnaie.

Pour cela, l'État dispose d'un « *monopole de la violence légitime* »¹⁶¹⁰ et même, selon Pierre Bourdieu, d'un « *monopole de la violence symbolique légitime* »¹⁶¹¹ puisqu'il valide ou non, par les normes, les arts et l'éducation, les comportements souhaitables, en tendant à exclure les autres acteurs d'une telle construction symbolique.

En France, la souveraineté interne s'est incarnée en particulier dans le légicentrisme qui traduit une conception de l'intérêt général porté par la loi. Si la place prééminente faite à la loi existe toujours, l'affirmation de la place de la Constitution dans notre ordre juridique nuance cette position traditionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel rappelle-t-il que « *la loi (...) n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* »¹⁶¹².

1607. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.1. Librairie de la société du recueil Sirey, 1920, rééd. CNRS, pp. 70 et suiv.

1608. G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, éd. Panthéon-Assas, 2004, II.

1609. C. Schmitt, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988.

1610. M. Weber, *Le Savant et le politique*, 1919.

1611. P. Bourdieu, *Sur l'État*. Cours au Collège de France 1989-1992, Paris, Seuil, 2012, pp. 14-60.

1612. Conseil constitutionnel, Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

2. Seconde face de la pièce : la souveraineté externe

Carré de Malberg écrivait « *dans l'expression souveraineté externe, le mot souveraineté est [...] au fond synonyme d'indépendance* »¹⁶¹³. Si, en interne, la souveraineté signifie la liberté du souverain de décider sans autres obstacles que ceux qu'il s'impose lui-même, en externe, elle renvoie à l'indépendance des États, qui ne peuvent en théorie s'ingérer dans les affaires d'un État ou méconnaître leurs frontières sans son consentement.

C'est sur cette conception que s'est fondé le concert des Nations¹⁶¹⁴ au XIX^e siècle, ainsi que l'ordre onusien au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les questions sur le droit d'ingérence, voire sur un devoir d'ingérence, s'insèrent alors comme des exceptions, en permettant l'intervention en méconnaissance des frontières, notamment lorsqu'un régime abuserait, ou n'emploierait pas comme il doit, sa souveraineté interne.

Cette conception de la souveraineté externe, qui interdit toute ingérence, connaît toutefois des limites dans le cadre du droit international actuel. Pour ne prendre qu'un exemple, la Charte des Nations Unies ouvre la possibilité de « *mesures de coercition* »¹⁶¹⁵ décidées par le Conseil de sécurité en cas de « *menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* »¹⁶¹⁶.

Dans l'ordre juridique interne, l'idée d'indépendance se manifeste au travers du caractère suprême de la Constitution.

Si la France a introduit dans sa Constitution un article 88-1 qui dispose que « *la République participe à l'Union européenne* », le Conseil constitutionnel ne renonce pas à tout contrôle des textes de transposition du droit européen. Il vérifie que la loi de transposition ne méconnaît pas « *une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* », sauf à ce que le constituant y ait expressément consenti¹⁶¹⁷.

Le Conseil d'État rappelle quant à lui qu'en consacrant un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, l'article 88-1 de la Constitution « *confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier* ». Si un texte européen

1613. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, p. 71.

1614. « l'accord des principales nations d'Europe » (définition du Dictionnaire de l'Académie française dans son édition la plus récente, vol.1, Paris, Imprimerie nationale, 1992, p. 449).

1615. Article 2.7 de la Charte des Nations Unies : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État (...); toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.* ».

1616. Article 39 de la Charte des Nations Unies.

1617. CC, 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC.

avait pour effet de priver de garanties une exigence constitutionnelle, le juge administratif devrait écarter les dispositions en cause du texte européen¹⁶¹⁸.

III. Pourtant, cette notion classique soulève aujourd'hui des interrogations nouvelles

Par le simple exposé de la conception classique de la souveraineté, dans son association avec le pouvoir de l'État, on mesure combien le XX^e puis le XXI^e siècle ont apporté de nuances à cette vision traditionnelle. En France, la participation à l'Union européenne change substantiellement la manière dont on conçoit le pouvoir souverain de créer des normes juridiques, à tel point qu'Alain Supiot a pu comparer le pouvoir de l'Union européenne à celui d'un suzerain ayant uniquement un pouvoir sur ses vassaux : elle « *n'exerce sur les peuples qu'un pouvoir indirect, qui requiert la médiation des États*¹⁶¹⁹ », qui doivent notamment transposer les directives européennes.

L'adoption de l'euro modifie la gestion par l'État de la monnaie ; la participation à des alliances militaires, à l'instar de l'OTAN, a nécessairement une influence sur notre conduite des opérations militaires.

Plus généralement, dans un monde placé par la mondialisation sous le signe de l'interdépendance, et alors que des acteurs non étatiques comme les GAFAM¹⁶²⁰ disposent de pouvoirs colossaux, la question de la souveraineté se pose sous un jour différent de celui sous lequel se sont édifiées les théories contractualistes au XVIII^e siècle.

Ces questions sont en effet très concrètes :

- Au niveau national, le recul de la participation aux élections, les demandes de participation directe aux décisions publiques ou *via* des citoyens tirés au sort, mais encore la place des réseaux sociaux et le recul des médias traditionnels, doivent-elles conduire à revisiter les schémas actuels de démocratie représentative ? De la même manière, comment concilier concrètement la souveraineté du peuple, l'indivisibilité de la République, et la nécessité de permettre à la démocratie locale de vivre, ou la très grande autonomie donnée aux territoires d'outre-mer – qui n'est, justement, limitée que par les « lois de souveraineté » ?

1618. Cf. CE, 21 avril 2021, French Data Network et autres, n° 393099 et autres : « 5. Toutefois, tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, dans les conditions mentionnées au point précédent, l'article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier. Il appartient au juge administratif, s'il y a lieu, de retenir de l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne a donnée des obligations résultant du droit de l'Union la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de l'article 88-1, dans la mesure où les énonciations des arrêts de la Cour le permettent. Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, doit l'écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige. ».

1619. A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au collège de France, 2014-2016, p. 311.

1620. Acronyme reprenant les initiales de puissantes multinationales des technologies de l'information et de la communication. Ces lettres font référence aux cinq entreprises du secteur importantes et connues, Google, Apple, Facebook, Amazon, et Microsoft.

- Comment articuler la souveraineté de l'État avec celle de l'Union européenne sur chaque sujet que nous traitons ensemble ?
- Au niveau international, les questions d'extraterritorialité, qu'il s'agisse d'application de la loi française au-delà de nos frontières, ou d'application de lois étrangères, reposent chaque fois la question de la souveraineté.

Pour des questions aussi cruciales aujourd'hui que l'énergie, l'alimentation ou la confection de matériel militaire, la dépendance à un seul autre acteur, étatique ou non, peut également conduire à des choix presque entièrement contraints. Si le cadre westphalien confie l'ordre international aux États souverains et à eux seuls, le développement de nouveaux acteurs dans la mondialisation réinterroge l'exercice concret de la souveraineté externe. Et cela, à tel point que l'ancien directeur de l'Organisation mondiale du commerce, Pascal Lamy, a pu parler de « polylatéralisme » pour rendre compte de l'émergence des organisations non gouvernementales, des entreprises, mais également des différences entre les États qui constituent tous ensemble le concert international¹⁶²¹.

Ces points se retrouvent dans le vocabulaire, qui adjoint à la souveraineté des adjectifs afin de donner à voir les problèmes concrets qui se posent :

- souveraineté numérique,
- industrielle,
- alimentaire,
- sanitaire,
- pharmaceutique
- énergétique,
- ou encore souveraineté culturelle.

Nous voyons le caractère foisonnant des questions qui se pose autour du terme de souveraineté. Le cycle de conférence, et dans son sillage l'étude annuelle, devront permettre de répondre à de nombreuses interrogations :

- sur l'échelle à laquelle doit s'exercer la souveraineté ;
- sur la manière dont nous pouvons réguler nos dépendances ;
- sur la manière dont la souveraineté nationale peut fonctionner dans un contexte de méfiance envers les institutions, sur les procédures qui doivent permettre l'expression de cette souveraineté nationale, en particulier ceux qui ont trait à la démocratie directe ;
- sur les limitations, les partages et les délégations dont elle peut faire l'objet, en particulier dans le cadre de l'Union européenne ;
- ou encore, sur la manière dont la souveraineté s'exerce dans l'espace – qu'il s'agisse du territoire national et des différenciations territoriales, ou encore des espaces sans frontières – comme l'espace extra-atmosphérique ou celui des réseaux numériques.

Et derrière toutes ces questions, toujours, celle des effets des pertes et des gains de souveraineté sur le quotidien de nos concitoyens.

* * *

1621. P. Lamy, « Répondre à la crise du multilatéralisme par le polylatéralisme », Le Grand Continent, 2021.

Mesdames et Messieurs, les concepts sont éclairés par l'histoire qui les a vu naître et se développer. La conception de la liberté est radicalement différente entre celle des Anciens, qui voyaient dans la liberté la faculté de chacun de résister à ses passions pour entrer dans l'ordre politique, et celle des Modernes pour lesquels la liberté est d'abord vue comme la capacité à assouvir ses désirs, et justement à réaliser ses passions sans obstacles¹⁶²².

Le mot même de souveraineté lui-même a évolué depuis sa formulation théorique sous l'Ancien Régime.

La conception de la souveraineté est toujours intimement liée, au plan conceptuel, à la question de l'État. Mais au point de vue le plus concret, que représente cette souveraineté aujourd'hui, lorsque de vastes processus économique, juridique ou technologique conduisent à s'affranchir de l'espace territorial, lorsque les États agissent dans le cadre des interdépendances qui naissent de la mondialisation, ou encore avec l'émergence d'acteurs revendiquant l'exercice d'un pouvoir effectif sur tout ou partie du territoire national ?

Pour aborder ces questions, il faut en revenir à ce qui fonde la souveraineté. C'est ce que cette première conférence du cycle dédié à la souveraineté se propose de faire. Je remercie à nouveau les trois intervenants que nous avons le plaisir d'accueillir, Laurent Fabius, François Villeroy de Galhau et le général André Lanata, qui nourriront de leurs réflexions et de leurs expérience le travail sur ce thème essentiel qu'est la souveraineté.

Je salue enfin très chaleureusement la section du rapport et des études, en particulier sa présidente Martine de Boisdeffre, qui assurera ce soir le rôle de modératrice ; son rapporteur général, le président Raynaud et sa rapporteure générale adjointe, Mélanie Villiers, ainsi que l'ensemble des agents qui œuvrent à l'organisation de ce cycle de conférence.

Je vous remercie.

1622. Voir B. Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819.

Programme des conférences

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la conférence

Conférence inaugurale : 14 novembre 2023 – Les fondements de la souveraineté

Modération des débats : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

INTERVENANTS :

- **Laurent Fabius**, président du Conseil constitutionnel
- **Général André Lanata**, ancien chef d'état-major de l'armée de l'air, ancien commandant Transformation à l'OTAN entre 2018 et 2021
- **François Villeroy de Galhau**, gouverneur de la Banque de France

<https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-les-fondements-de-la-souverainete-conference-inaugurale-du-cycle-annuel-de-conferences>

24 janvier 2024 – Les nouvelles dimensions de la souveraineté

Modération des débats : Catherine Bergeal, présidente de la section des finances du Conseil d'État

INTERVENANTS :

- **Olivier Charmeil**, vice-président exécutif « médecine générale » du groupe SANOFI
- **Thomas Courbe**, directeur général des entreprises au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
- **Jean-Paul Tillement**, professeur émérite de pharmacologie, membre de l'Académie nationale de médecine et de l'Académie nationale de pharmacie

<https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-les-nouvelles-dimensions-de-la-souverainete>

6 mars 2024 – Souveraineté et démocratie

Modération des débats : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

INTERVENANTS :

- **Jean-François Caron**, ancien maire de Loos-en-Gohelle, président de la Fabrique des transitions
- **André Comte-Sponville**, philosophe, directeur général de l'Institut Diderot
- **Constance Le Grip**, députée, membre de la Commission des Lois, rapporteure de la mission d'enquête sur les ingérences étrangères
- **Anne Levaide**, professeure d'université à Paris Panthéon-Sorbonne

<https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-souverainete-et-democratie>

24 avril 2024 – La souveraineté face aux défis de la globalisation

Modération des débats : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

INTERVENANTS :

- **Marie-Laure Denis**, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
- **Jean-David Lévitte**, membre de l'Institut, ancien conseiller diplomatique et sherpa des Présidents de la République Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy. Ancien ambassadeur de France aux États-Unis et représentant permanent de la France aux Nations Unies
- **Antoine Petit**, président-directeur général du CNRS
- **Gilles Pison**, professeur et conseiller de la direction pour la communication scientifique - Institut national d'études démographiques (INED)

<https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-souverainete-face-aux-defis-de-la-globalisation>

22 mai 2024 – La souveraineté, vue d'ailleurs : regards croisés

Modération des débats : Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

INTERVENANTS :

- **Aurélien Antoine**, professeur des universités, titulaire de la chaire droit public et politique comparés, directeur de l'Observatoire du *Brexit* et des relations RU/UE *post Brexit*, faculté de droit - université Jean Monnet de Saint-Étienne
- **Florence Aubry Girardin**, présidente de la II^e Cour de droit public du Tribunal fédéral suisse
- **S.E.M. Jan Versteeg**, ambassadeur du Royaume des Pays-Bas en France
- **Prof. Dr. Mattias Wendel**, professeur de droit public, de droit européen et de droit comparé, université de Leipzig (Allemagne)

Discours de clôture du cycle de conférences : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

<https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-souverainete-vue-d-ailleurs>



Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe 2 – Groupe de contact et comité d'orientation

Annexe 3 – La place de la notion de souveraineté dans les Constitutions françaises successives

Annexe 4 – Référendum du 21 octobre 1945

Annexe 5 – La pratique référendaire en France depuis 1958

Annexe 6 – Dossier du participant – Conférence « Regards croisés » - 22 mai 2024

Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

Une séance de travail a été organisée le 22 avril 2024 à l'Académie des sciences morales et politiques, au cours de laquelle **Serge Sur**, **Jean-David Lévitte**, **Jean-Claude Casanova**, et **Jean-Claude Trichet** ont pris la parole. S'en est suivi un échange avec **Gilbert Guillaume**, **Yves Gaudemet**, **Michel Pébereau**, **Bernard Stirn** et **Jean-Robert Pitte**.

(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de l'audition)

Grégory Abate, secrétaire général de Dassault Systèmes, accompagné de **Rui Jorge Lopes**, directeur commercial de 3DS Outscale, et de **David Chassan**, directeur de la stratégie 3DS Outscale

Sébastien Abis, directeur du Club Demeter, chercheur associé à l'IRIS

Alexandre Adam, ancien conseiller Europe du président de la République

Massimo Amato, professeur d'économie, université Bocconi (Milan)

Antoine Armand, député de la Haute-Savoie

Hervé Ascencio, professeur de droit public, université Paris Panthéon-Sorbonne

Laëtitia Atlani-Duault, professeure d'anthropologie, présidente de l'Institut Covid-19 *Ad Memoriam*, vice-présidente du Haut Conseil de la santé publique, directrice du *WHO Collaborating Centre for Research on Health and Humanitarian Policies and Practices*

Cédric Audenis, commissaire général par intérim de France Stratégie, accompagné de **Vincent Aussilloux**, conseiller spécial du commissaire général et de **Johanna Barasz**, cheffe de projet « Action publique, société, participation »

Christine Avelin, directrice générale de France Agrimer, accompagnée de **Pierre Claquin**, directeur marché et études prospectives

Marie-Pierre de Baillencourt, directrice générale de l'Institut Montaigne

Stéphane Bancel, président-directeur général de Moderna

Marie-Anne Barbat-Layani, présidente de l'Autorité des marchés financiers, accompagnée de **Frédéric Pelèse**, directeur adjoint chargé de la régulation et des affaires internationales et d'**Isabelle Massonnat**, en charge des affaires institutionnelles à la direction de la régulation et des affaires internationales

Julien Barroche, maître de conférences en droit public, Institut d'études politiques de Lyon

Charles Baubion, conseiller à la direction de la gouvernance publique de l'OCDE, accompagné de **Liudas Zdanavicius**, analyste en gestion de risques et intégrité des systèmes publics à la direction de la gouvernance publique

François Bayrou, président du Mouvement Démocrates (MoDem), Haut-commissaire au Plan, ancien ministre, accompagné de **Martin Leveneux**, collaborateur

Nathalie Bazire, secrétaire confédérale de la Confédération générale du travail (CGT), accompagnée de **Julien Lambert**, secrétaire fédéral en charge de la politique industrielle et énergétique (FNME-CGT)

Denys de Béchillon, professeur de droit public, université de Pau et des Pays de l'Adour

Alain Beltran, directeur de recherche émérite au CNRS, membre de l'UMR SIRICE et président du Comité de l'histoire sur l'énergie, université Paris Panthéon-Sorbonne

Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique

José Beriot, président de NUR Energy SAS, accompagné de **Camille Soulis**, responsable du contrôle des exportations

Brunessen Bertrand, professeure de droit public, université de Rennes

Christine Le Bihan-Graf, avocate associée chez Hogan Lovells, avocate au barreau de Paris

Thierry Blandinière, directeur général de *In Vivo*

Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques, université Paris Panthéon-Sorbonne

Olivier Bogillot, directeur général des médicaments généraux aux États-Unis, SANOFI

Jean-François Bohnert, procureur de la République financier, chef du parquet national financier près le tribunal judiciaire de Paris

Manuel Bompard, coordinateur national de La France Insoumise (LFI), député des Bouches-du-Rhône, et **Clémence Guetté**, vice-présidente du groupe LFINUPES à l'Assemblée nationale, députée du Val-de-Marne, co-présidente de l'Institut La Boétie

Antoine Bondaz, chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique

Jean-Claude Bonichot, juge à la Cour de justice de l'Union européenne

Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement (SGPI), accompagné de **Géraldine Leveau**, secrétaire générale adjointe et de **William Vickery**, conseiller au cabinet du secrétaire général pour l'investissement

Nicolas Bonucci, avocat associé au cabinet Paul Hastings, ancien directeur des affaires juridiques à l'OCDE

Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et la sécurité nationale (SGDSN), accompagné de **Gwénaél Jezequel**, conseiller

Jean-Louis Bourlanges, président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, député des Hauts-de-Seine, accompagné de **Clothilde Avenet**, cheffe de cabinet à la présidence de la commission des affaires étrangères

Lieutenant-colonel Marc-Antoine Brillant, chef du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum), accompagné de **Hélène Brial-Robin**, stagiaire INSP

Moetai Brotherson, président de la Polynésie française

Eric Buge, président de l'association Parlons démocratie

Général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, accompagné du **colonel Thibault Ascione** et du chef de bataillon **Roch Sardin**

Daniel Calleja y Crespo, directeur général du service juridique de la Commission européenne, accompagnés de **Alberto de Gregorio**, conseiller juridique principal pour l'équipe droit des affaires, de **Marc Van Hooff**, conseiller juridique principal pour l'équipe marché intérieur, énergie, entreprise, environnement et défense (MIMED), de **Gilles Gantelet**, chef du service ressources et gestion des performances et de **Tim Maxian Rusche**, conseiller juridique assistant du directeur général (vus à Bruxelles)

Jean-François Caron, président de la Fabrique des Transitions, ancien maire de Loos-en-Gohelle

Scevole de Cazotte, vice-président senior des initiatives internationales à l'*US Chamber Institute for Legal Reform*, accompagné de **Joëlle Simon**, représentant les intérêts de l'*US Chamber of Commerce*

Joffrey Célestin-Urbain, chef du service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), accompagné de **Wladyslaw Orlowski**, stagiaire à la sous-direction du commerce extérieur et de la coopération économique

Cyril Chabanier, président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Pierre-André de Chalendar, président de l'Institut de l'entreprise, président directeur général du groupe Saint-Gobain

Philippe Chalmin, professeur émérite d'histoire économique, université Paris Dauphine-PSL, président fondateur du cercle CycLOpe

Pierre Charbonnier, président du Fonds Bruno Latour, chargé de recherche CNRS au centre d'études pédagogiques pour l'expérimentation et le conseil (CEPEC), Sciences Po

Jean-Pierre Chevènement, président d'honneur de l'association *Res Publica*, ancien ministre, accompagné de **Sami Naïr**, conseiller d'État honoraire

Pierre-Franck Chevet, président de l'Institut français du pétrole et des énergies renouvelables (IFPEN)

Eric Ciotti, président du parti Les Républicains (LR), accompagné de **Aurélien Caron**, directeur des études, de l'Europe et de l'international

Jim Cloos, secrétaire général de l'association d'études des politiques trans-européennes, associé senior à l'Egmont Institute, ancien directeur général de la politique général et institutionnelle (GIP) au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (vu à Bruxelles)

Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence, accompagné de **Jérôme Schall**, conseiller aux affaires institutionnelles, européennes et internationales

Elie Cohen, directeur de recherches au CNRS, professeur d'économie à Sciences Po

Diego Colas, directeur des affaires juridiques, ministère de l'Europe et des affaires étrangères

David Colon, professeur d'histoire, chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po

André Comte-Sponville, directeur général de l'Institut Diderot

Thomas Courbe, directeur général des entreprises (DGE), ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Jean-Marc Daniel, président de la Société d'économie politique, professeur émérite d'économie à l'ESCP Business School, directeur de la rédaction de la revue Sociétal

Régis Debray, philosophe et essayiste

Valérie Delahaye-Guillocheau, présidente de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), accompagnée d'**Alexandre de la Volpilière**, directeur général adjoint chargé des opérations

Jean-Luc Demarty, ancien directeur général au commerce extérieur et ancien directeur général à l'agriculture, Commission européenne

Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Philippe Dupichot, professeur de droit privé, université Paris Panthéon-Sorbonne, directeur du conseil scientifique du cabinet d'avocats Gide

Général de corps d'armée Benoît Durieux, directeur de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), président de l'Académie militaire

Olivier Dussopt, secrétaire général délégué de Renaissance, ancien ministre, accompagné de **Théo Lobry**, **Benjamin Igranaissi** et de **Simon Pecnard** conseillers au cabinet du secrétaire général de Renaissance (RE)

Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général à la CNIL, accompagné de **Gaëtan Goldberg**, conseiller juridique auprès de la présidente et des secrétaires généraux

François Ecalte, président de FIPECO, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Charles Edelstenne, président directeur général de Dassault Systèmes

Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Olivier Faure, premier secrétaire du Parti Socialiste (PS), député de Seine-et-Marne, accompagné de **Camille Vielhescaze**, directeur général du PS et directeur de cabinet du premier secrétaire national, et de **Joachim Taïeb**, secrétaire national à la formation des Jeunes Socialistes

Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, accompagné de **Yves Auffret**, directeur de cabinet adjoint

Gilles Finchelstein, secrétaire général de la Fondation Jean-Jaurès

Emer Finnegan, directrice générale du service juridique du Conseil de l'Union européenne, accompagnée de **Eugenia Dumitriu-Segnana**, directrice du service en charge des questions institutionnelles

Fabrice Fries, président directeur général de l'Agence France-Presse (AFP)

Pierre Gadonneix, président de Rexecode, ancien président directeur général d'Électricité de France (EDF) et ancien président de Gaz de France (GDF)

Jean-Paul Garraud, député européen, représentant le Rassemblement national (RN), président de la délégation française du groupe Identité et Démocratie (ID)

au Parlement européen, accompagné de **Etienne Duhaze**, collaborateur de Jordan Bardella et de **Kaja Kasprzak**, collaboratrice de Jean-Paul Garraud

Thomas Gassilloud, président de la commission de la défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, député du Rhône, accompagné de **Olivier Maigne**, conseiller militaire

Hélène Gassin, présidente de l'association négaWatt, accompagnée de **Yves Marignac**, chef du pôle expertise nucléaire et fossiles

Louis Gautier, procureur général près la Cour des comptes, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

Hervé Gaymard, président de la Fondation Charles de Gaulle, ancien ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire de la France, membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Sylvain Giraud, chef d'Unité B4, « produits médicaux : qualité, sécurité, innovation » à la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, Commission européenne, accompagné de **François Janssens**, chargé de mission

Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman

Arancha González Laya, présidente du Groupe de travail n° 4 « Souveraineté et lutte contre les ingérences étrangères » des États généraux de l'information, ancienne ministre des affaires européennes et citoyennes du Gouvernement espagnol et doyenne de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PISA)

Bruno Gouthière, avocat associé, CMS Francis Lefebvre Avocats

Marie Grosset, secrétaire générale du Haut-commissariat au Plan, accompagnée de **Clément de Rivas**, chargé de mission au Haut-commissariat au Plan

Florence G'Sell, professeure de droit privé, université de Lorraine, actuellement détachée à l'université de Stanford, titulaire de la chaire « digital, gouvernance et souveraineté » de Sciences Po

Olivier Guersent, directeur général de la concurrence, Commission européenne, accompagné de **Astrid Cousin**, cheffe de l'unité « priorité de la Commission et de la coordination stratégique » (vus à Bruxelles)

Amiral Edouard Guillaud, ancien chef d'état-major des armées

Mattias Guyomar, juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Arnaud Haquet, professeur de droit public, université de Rouen Normandie

Florence Hermite, magistrate de liaison aux États-Unis et au Canada, ambassade de France aux États-Unis

Philippe Herzog, président fondateur de Confrontations Europe

François Hollande, ancien président de la République française

François Hommeril, président de la Confédération française de l'encadrement, Confédération générale de cadres (CFE-CGC), accompagné de **André Thomas**, secrétaire général en charge du secteur public et de **Laurence Matthys**, chargée de missions transverses

Thierry Hulot, président directeur général de Merck France, président du LEEM (Les entreprises du médicament), accompagné de **Pascal Le Guyader**, directeur général adjoint, de **Marianne Bardant**, directrice des affaires juridique et de la conformité et d'**Antoine Quinette**, chargé d'affaires publiques

Olivier Jacob, directeur général des outre-mer (DGOM), ministère de l'intérieur et des outre-mer

Eric Jalon, directeur des étrangers en France (DGEF), ministère de l'intérieur et des outre-mer

Isabelle Jégouzo, directrice de l'Agence française anticorruption, accompagnée de **Stéphanie Bigas Reboul**, sousdirectrice des contrôles et de **Clément Debono**, stagiaire

Jean Jouzel, paléoclimatologue, glaciologue, ancien vice-président du groupe I du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

Guillaume Kasbarian, président de la commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, député d'Eure-et-Loir

Blandine Kriegel, professeure émérite de philosophie

Sarah Lacoche, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) accompagnée de **Carla Deveille-Fontinha**, sous-directrice « Droit de la concurrence, droit de la consommation et affaires juridiques », **Marianne Lefort**, adjointe au chef du bureau 3A « Droit de la Consommation » et **Maxence Warniers**, adjointe au chef du bureau 3B « Politique et droit de la concurrence »

Rida Laraki, directeur de recherche CNRS en informatique au Laboratoire d'analyse et de modélisation de systèmes d'aide à la décision (LAMASADE) à l'université Paris Dauphine-PSL

Serge Lasvignes, président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), ancien secrétaire général du Gouvernement (SGG) et ancien président du Centre Georges-Pompidou.

Général de corps d'armée Jean-Philippe Lecouffe, directeur exécutif adjoint d'Euro-pol, direction opérationnelle

Philippe Léglièse-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, accompagné de **Sylvain Humbert**, conseiller juridique

Claire Legras, ambassadrice de la République française auprès de la République de Hongrie

Emmanuel Lempert, vice-président des affaires gouvernementales pour la France, le Moyen-Orient et l'Afrique, SAP France, accompagné de **Elodie Franco-Ritz**, directrice des affaires gouvernementales de la France et Afrique francophone

Koen Lenaerts, président de la Cour de justice de l'Union européenne

Marylise Léon, secrétaire confédérale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), accompagnée de **Xavier Guillaume**, secrétaire confédéral en charge des politiques industrielles

Anne-Marie Le Pourhiet, professeure émérite en droit constitutionnel, université de Rennes, ancienne vice-présidente de l'Association française de droit constitutionnel
Jean-David Lévitte, ancien ambassadeur de France aux États-Unis, ancien conseiller diplomatique et sherpa des présidents de la République Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Jules Lepoutre, professeur de droit public, université Côte d'Azur

Nicolas Leron, directeur de l'Institut François Mitterrand

Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Cédric Lewandowski, directeur exécutif d'EDF, directeur du parc nucléaire et thermique

Jean de L'Hermite, conseiller d'État, ancien directeur juridique du groupe Eramet

André Loesekrug-Pietri, président de la fondation Jedi (*Joint European Disruptive Initiative*)

Clément Mabi, maître de conférences en science de l'information et de la communication, université de technologie de Compiègne, spécialiste des relations entre innovation technologique et démocratie

Benjamin de Maillard, ministère des armées

Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

Laurence Marandola, porte-parole de la Confédération paysanne

Bertrand du Marais, conseiller d'État, professeur de droit, AEI International School, université Paris-Est Créteil (UPEC)

Laurence Marion, directrice des affaires juridiques au ministère des armées, accompagnée de **Randy Narove**, chargé d'étude juridique au bureau Europe et de **Ludivine Lefevre** et **Tossim Assih**, stagiaires

Hervé Marseille, président de l'Union des démocrates indépendants (UDI), sénateur des Hauts-de-Seine, accompagné de **Florence Bray-Duthoit**, cheffe de cabinet du président du groupe Union Centriste (UC) au Sénat et de **Frédéric Turion**, secrétaire général adjoint du groupe UC

Philippe Martin, conseiller d'État honoraire, ancien président de section

Francesco Martucci, professeur de droit public, université Paris-Panthéon-Assas

Philippe Mauguin, président directeur général de l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement accompagné (INRAE), accompagné de **Cécile Détang-Dessendre**, directrice scientifique adjointe agriculture

Nikolaus Meyer-Landrut, chef de la représentation de l'Union européenne en Turquie, accompagné de **Hélène Bourdieu**, assistante politique

François Michel, président directeur général de John Cockerill accompagné de **Thierry Renaudin**, président exécutif et de **Emmanuel Ruimy**, responsable relations institutionnelles

Agnès Michelot, directrice de la fédération de recherche en environnement et développement durable (FREDD), maître de conférences en droit public, université de La Rochelle

Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), accompagné d'**Alexandre Lesage**, chargé de mission juridique et études

Arnaud Montebourg, ancien ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique

Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, ancien ministre, ancien commissaire européen

Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, accompagné de **Muriel Lacoue-Labarthe**, directrice générale adjointe du Trésor, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Sophie Murlon, directrice générale de l'énergie et du climat, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Xavier Musca, directeur général de Crédit Agricole CIB et directeur général délégué de Crédit Agricole S.A. en charge du pôle grandes clientèles, ancien directeur du Trésor et ancien secrétaire général de l'Élysée

Laurent Muschel, directeur général de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)

Jules Nyssen, président du Syndicat des énergies renouvelables

Romain Pasquier, directeur de recherche CNRS, Laboratoire Arène, titulaire de la chaire « territoires et mutations de l'action publique », Sciences Po Rennes

Isabelle Patrier, coprésidente de la commission souveraineté et sécurité économique des entreprises du MEDEF (Mouvement des Entreprises de France), directrice France de Total Énergies, accompagnée de **Stéphanie Tison**, directrice adjointe de la direction internationale du MEDEF, sherpa de la commission souveraineté et sécurité économiques des entreprises

Michel Paulin, directeur général d'OVH Cloud, accompagné d'**Anne Duboscq**, directrice des affaires publiques

Alain Pellet, professeur émérite de droit international pénal, université Paris Nanterre

Antoine Petit, président directeur général du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS)

Edouard Philippe, président du parti Horizons (HOR), ancien Premier ministre, maire du Havre

Frédéric Pierucci, gérant de la société IKARIAN, expert en conformité anticorruption

Eric Piolle, maire de Grenoble

Jean Pisani-Ferry, professeur de politique économique, Sciences Po Paris

Etienne de Poncins, ambassadeur de la République française auprès de la République de Pologne

Emmanuel Puisais-Jauvain, secrétaire général des affaires (SGAE), accompagné de **Ludovic Butel**, secrétaire général adjoint et **Christelle Thomas**, conseillère juridique

Manuel Lafont Rapnouil, directeur du centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Bernard Reber, directeur de recherche au CNRS, chercheur associé au Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF), garant de la convention citoyenne sur la fin de vie

Denis Redonnet, directeur général adjoint pour le commerce international, Commission européenne, accompagné de **Lothar Ehring**, Expert senior, de **Myriam Martins Gistelink**, de l'unité de coordination politique, de relations inter institutionnelles de la direction générale du Commerce (DG Trade) et de **Macarena Millan**, assistante de Denis Redonnet (vus à Bruxelles)

Pierre Regnault de la Mothe, directeur des affaires européennes et internationales, ministère de l'intérieur et des outre-mer

Dominique Reynié, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique, professeur de science politique à Sciences Po

Alain Richard, ancien ministre de la défense

Franck Robine, préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté

Christine Roger, directrice générale chargée de la justice des affaires intérieures (DG JAI) au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, accompagnée d'**Etienne Maury**, administrateur au sein de la DG JAI en charge de la protection des données (vus à Bruxelles)

Jacques Roujansky, responsable de la majeure « Défense et sécurité économiques » à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)

Guillaume Rousseau, professeur de droit à l'université de Sherbrooke (Québec), accompagné de **Pamela Gozhdari**, étudiante en Master Droit et politique appliquées de l'État

Fabien Roussel, secrétaire national du Parti communiste français (PCF), député du Nord

Jérôme Roux, professeur de droit public, université de Montpellier

Michel Rouzeau, chef de service de l'inspection générale de l'administration (IGA)

Yves Saint-Geours, président directeur général de l'Institut Pasteur

Nicolas Sarkozy, ancien président de la République française

Miguel de Serpa Soares, secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et conseiller juridique des Nations Unies

Raphaël Schellenberger, député du Haut-Rhin, accompagné de **Philippine Gauduffe**, collaboratrice parlementaire

Didier Seeuws, directeur général de la politique générale et institutionnelle (GIP) au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, accompagné de **Roxana Radulescu** et **Athenais Cazalis de Fondouce** (vus à Bruxelles)

François Sénémaud, ambassadeur de la République française auprès du Royaume de Belgique et **Francis Delperee**, professeur émérite de droit constitutionnel à l'université catholique de Louvain, accompagnés d'**Anne Monier**, conseillère presse et politique à l'ambassade de France en Belgique, de **Caroline Vinot**, conseillère diplomatique et de **Philippe Baïssus**, magistrat de liaison (vus à Bruxelles)

Olivier Sichel, directeur de la Banque des territoires, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations

Gilles Simeoni, président du Conseil exécutif de Corse, accompagné de **Marie-Hélène Djivas**, directrice de projets à la collectivité de Corse

Frédéric Souillot, secrétaire général de la confédération force ouvrière (FO), accompagné de **Pascaline Kerhoas**, secrétaire générale de FO Finances

Henri Sterdyniak, professeur d'économie à Sciences Po, cofondateur des Économistes atterrés, accompagné de **David Cayla**, maître de conférences en économie à l'université d'Angers et de **Léo Charles**, maître de conférences en économie à l'université Rennes 2

Marie-Amandine Stevenin, présidente de l'association de consommateurs UFC-Que Choisir

Vincent Strubel, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), accompagné de **Juliette Peron**, conseillère

Patrick Taillon, professeur de droit public, codirecteur du centre d'études en droit administratif et constitutionnel (CEDAC), université Laval (Québec)

Marine Tondelier, secrétaire nationale du parti Europe Écologie Les Verts (EELV), accompagnée de **David Cormand**, député européen et **Emmanuel Bodinier**, directeur du projet Les Écologistes

Jean-Pascal Tricoire, président directeur général de Schneider Electric, accompagné d'**Esther Finidori**, vice-présidente stratégie et développement durable au sein de Schneider Electric

Laurence Tubiana, directrice générale de la Fondation européenne pour le climat, accompagnée de **Karine Gavand**, directrice des programmes France

Xavier Unkovic, directeur général du groupe Bonduelle

Benoît Vallet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Luuk van Middelaar, professeur de droit européen à l'université de Leiden, Institut pour la géopolitique

Marion Van Renterghem, journaliste et grand reporter, lauréate du prix Albert-Londres

Philippe Varin, premier vice-président de la Chambre de commerce internationale, ancien président de France Industrie, ancien PDG du groupe PSA

Emmanuelle Wargon, présidente de la commission de régulation de l'énergie (CRE), ancienne ministre, accompagnée d'**Aodren Munoz**, chargé des relations institutionnelles

Général d'armée Marc Watin-Augouard, fondateur du forum international de la cybersécurité, responsable de la majeure « souveraineté numérique et cybersécurité » à l'IHEDN, accompagné du **colonel Cyril Piat**, commandement du centre national de formation cyber de la gendarmerie nationale et de **Stéphanie Oltra Oro**, conseillère-maître à la Cour des comptes, ancienne auditrice de l'IHEDN

Estelle Youssouffa, députée de Mayotte, accompagnée de **Julien Vieira** et de Türkân İlhan, collaborateurs parlementaires

Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État, Agence des participations de l'État (APE), accompagné de **Gustave Gauquelin**, secrétaire général de l'APE et de **Jérémie Gué**, responsable du pôle juridique de l'APE, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Annexe 2 : Groupe de contact et Comité d'orientation

Groupe de contact

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2024 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section des études, de la prospective et de la coopération avant que celle-ci ne délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l'étude annuelle.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

Denys de Béchillon, professeur de droit public, université de Pau et des Pays de l'Adour

Jean-François Bohnert, procureur de la République financier, chef du parquet national financier, près le tribunal judiciaire de Paris

Nicolas Bonucci, avocat associé au cabinet Paul Hastings, ancien directeur des affaires juridiques à l'OCDE

Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence

Diego Colas, directeur des affaires juridiques, ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Pascal Devillers, président du tribunal administratif de la Polynésie française

Arnaud Haquet, professeur de droit public, université de Rouen Normandie

Pascal Jan, préfet de l'Yonne, professeur de droit public

Général d'armée aérienne André Lanata, ancien chef d'état-major de l'armée de l'air, ancien commandant suprême allié transformation (SACT) à l'OTAN

Anne-Marie Le Pourhiet, professeure émérite en droit constitutionnel, université de Rennes, ancienne vice-présidente de l'Association française de droit constitutionnel

Jules Lepoutre, professeur de droit public, université Côte d'Azur

Antoine Pouillieute, conseiller d'État honoraire, ancien ambassadeur de France au Vietnam et au Brésil

Christine Roger, directrice générale chargée de la justice et des affaires intérieures au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Claire Thoury, membre du CESE, présidente du Mouvement associatif, ancienne présidente du comité de gouvernance de la convention citoyenne sur la fin de vie et de la commission temporaire « Participation démocratique »

Comité d'orientation

Un « comité d'orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2024 du Conseil d'État. Composé de membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section des études, de la prospective et de la coopération avant que celle-ci ne délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et de la préfiguration des propositions.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

Thomas Andrieu, conseiller d'État, président de la 8^e chambre de la section du contentieux

Eric Buge, maître des requêtes, rapporteur à la section du contentieux et à la section de l'administration

Laurent Cabrera, conseiller d'État, rapporteur à la section de l'administration et à la section du contentieux

Valérie Delahaye-Guillocheau, conseillère d'État, rapporteure en service extraordinaire à la section sociale

Nathalie Destais, conseillère d'État, rapporteure à la section du contentieux

Mailys Lange, maître des requêtes, rapporteure publique à la 6^e chambre de la section du contentieux

Anne Lazar Sury, conseillère d'État, rapporteure à la section du contentieux

François-Xavier Le Pelletier de Woillemont, conseiller d'État, rapporteur en service extraordinaire à la section de l'administration

Bastien Lignereux, maître des requêtes, rapporteur à la section des finances et à la section du contentieux

Jean-Baptiste Mattei, conseiller d'État, rapporteur en service extraordinaire à la section des finances

Jérôme Michel, conseiller d'État à la section de l'administration, délégué à l'exécution des décisions de justice à la section des études, de la prospective et de la coopération

Marie-Hélène Mitjavile, conseillère d'État, présidente adjointe à la section des travaux publics

Jean-François de Montgolfier, maître des requêtes, rapporteur public à la 4^e chambre de la section du contentieux

Esther de Moustier, maître des requêtes, rapporteure publique à la 10^e chambre de la section du contentieux

Jean-Yves Ollier, conseiller d'État, assesseur à la 2^e chambre de la section du contentieux

Marc Pichon de Vendeuil, maître des requêtes, rapporteur public à la 7^e chambre de la section du contentieux

Bruno Pireyre, conseiller d'État, rapporteur en service extraordinaire à la section de l'intérieur

Christophe Pourreau, conseiller d'État, rapporteur à la section des finances et à la section du contentieux

Pascale Rousselle, conseillère d'État, présidente de la cour administrative d'appel de Nancy

Géraud Sajust de Bergues de Escalup, conseiller d'État, rapporteur à la section du contentieux et à la section des travaux publics

Annexe 3 : La place de la notion de souveraineté dans les Constitutions françaises successives

- **Constitution de 1791 - Monarchie constitutionnelle**

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (PLACÉE EN TÊTE DE LA CONSTITUTION)

Article 3 : Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Titre III - Des pouvoirs publics

Article 1. - La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Article 2. - La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. - La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi.

- **Constitution du 24 juin 1793 – Constitution de l'an I – I^{re} République**

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Article 23. - La garantie sociale consiste dans l'action de tous, pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits ; cette garantie repose sur la souveraineté nationale.

Article 25. - La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

Article 26. - Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ; mais chaque section du souverain assemblée doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté.

Article 27. - Que tout individu qui usurperait la souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

Acte constitutionnel

De la République

Article 1. - La République française est une et indivisible.

De la distribution du peuple

Article 2. - Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en Assemblées primaires de canton.

De la souveraineté du peuple

Article 7. - Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.

Article 8. - Il nomme immédiatement ses députés.

Article 9. - Il délègue à des électeurs le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation.

Article 10. - Il délibère sur les lois.

- **Constitution du 5 Fructidor An III – Constitution de l’an III - Directoire**

Déclaration des droits et des devoirs de l’homme et du citoyen

Article 17. - La souveraineté réside essentiellement dans l’universalité des citoyens.

Article 18. - Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s’attribuer la souveraineté.

Article 19. - Nul ne peut, sans une délégation légale, exercer aucune autorité, ni remplir aucune fonction publique.

Constitution

Article 1. La République Française est une et indivisible.

Article 2. - L’universalité des citoyens français est le souverain.

- **Constitution du 22 Frimaire An VIII - Consulat**

ABSENCE

- **Constitution du 16 thermidor An X - Consulat**

ABSENCE

- **Constitution de l’An XII - Empire**

ABSENCE

- **Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 - Restauration**

ABSENCE

- **Acte additionnel aux Constitutions de l’Empire du 22 avril 1815 – Cent Jours**

ABSENCE

- **Charte constitutionnelle du 14 août 1830 – Monarchie de Juillet**

ABSENCE

- **Constitution du 4 novembre 1848, II^e République**

Constitution

Chapitre premier - De la Souveraineté nationale

Article 1. - La souveraineté réside dans l’universalité des citoyens français. - Elle est inaliénable et imprescriptible. - Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s’en attribuer l’exercice.

Chapitre III - Des pouvoirs publics

Article 18. - Tous les pouvoirs publics, quels qu’ils soient, émanent du peuple.

- **Constitution du 14 janvier 1852, IInd Empire**

ABSENCE MAIS : Article 1. - La Constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français.

- **Lois constitutionnelles de 1875 – III^e République**

ABSENCE

- **Loi constitutionnelle du 2 nov. 1945 (Gouvernement provisoire)**

ABSENCE

- **Constitution du 27 octobre 1946, IV^e République**

Préambule

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

[...] La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

Des Institutions de la République

Titre I - De la Souveraineté

Article 1. - La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Article 3. - La souveraineté nationale appartient au peuple français.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum.

En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret.

Titre II - Du Parlement

Article 20. - Le Conseil de la République examine, pour avis, les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale [...].

al.3. Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture. Elle statue définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République, en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie.

- **Constitution du 4 octobre 1958 - V^e République**

PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

ARTICLE PREMIER.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...].

- **Titre premier - DE LA SOUVERAINETÉ**

ARTICLE 3.

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

ARTICLE 4.

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Titre XIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

ARTICLE 77.

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

[...]

– les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Annexe 4 : Référendum du 21 octobre 1945

REFERENDUM DU 21 OCTOBRE 1945

1^{re} Question :

**Voulez-vous que l'Assemblée
élue ce jour soit constituante ?**

OUI	NON

Rayez la réponse que vous n'acceptez pas

Si la majorité du corps électoral répond "NON" à cette première question, l'Assemblée élue ce jour formera la Chambre des Députés, prévue par les lois constitutionnelles de 1875, et un Sénat sera élu dans les deux mois.

2^e Question :

Si le corps électoral a répondu
"OUI" à la première question,

**Approuvez-vous que les
pouvoirs publics soient -
jusqu'à la mise en vigueur
de la nouvelle Constitution -
organisés conformément aux
dispositions du projet de loi
dont le texte figure au verso
de ce bulletin ?**

OUI	NON

Rayez la réponse que vous n'acceptez pas

Si la majorité du corps électoral répond "OUI" à cette deuxième question, le projet qui figure au verso de ce bulletin, devenu loi, sera immédiatement promulgué.

Si elle répond "NON", c'est à l'Assemblée elle-même qu'il appartiendra de fixer à son gré l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

Annexe 5 : La pratique référendaire en France depuis 1958

1 / Chronologie et résultats des référendums organisés à l'échelle nationale, sur la base des articles 11 (hors référendum d'initiative partagée) et 89 de la Constitution

Date	Objet	Résultats	Fondement constitutionnel	Président
8 janv. 1961	Autodétermination de l'Algérie	Oui (74,99 %)	Article 11	Charles De Gaulle
8 avril 1962	Accords d'Évian	Oui (90,81 %)	Article 11	Charles De Gaulle
28 oct. 1962	Élection du Président de la République au suffrage universel	Oui (62,25 %)	Article 11	Charles De Gaulle
27 avril 1969	Réforme du Sénat et régionalisation	Non (52,41 %)	Article 11	Charles De Gaulle
23 avril 1972	Élargissement de la CEE (Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Norvège)	Oui (68,32 %)	Article 11	Georges Pompidou
6 nov. 1988	Autodétermination en Nouvelle-Calédonie	Oui (79,99 %)	Article 11	François Mitterrand
20 sept. 1992	Ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne	Oui (51,04 %)	Article 11	François Mitterrand
24 sept. 2000	Passage au quinquennat	Oui (73,21 %)	Article 89	Jacques Chirac
29 mai 2005	Traité établissant une Constitution pour l'Europe	Non (54,67 %)	Article 11	Jacques Chirac

Source : Conseil constitutionnel.

2/ Chronologie et résultats des procédures de référendum d'initiative partagée

Texte	Présentations parlementaires Nombre de signatures recueillies par rapport aux 185 requises	Décision de conformité à la Constitution par le Conseil Constitutionnel	Soutiens réunis Soutien requis : 10 % du corps électoral
Proposition de loi visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France.	2 / 185 20 avril 2018		
Proposition de loi visant à soumettre au peuple français, à travers la procédure du référendum d'initiative partagée, l'instauration de mesures d'exception contre les djihadistes français ayant combattu en Irak et en Syrie.	2 / 185 6 mars 2019		
Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.	248 / 185 10 avril 2019	Conforme (décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019)	Nombre insuffisant de signatures recueillies 1 093 030 soutiens réunis au lieu des 4 717 396 requis (du 13 juin 2019 au 12 mars 2020)
Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité.	200 / 185 7 juillet 2021	Non conforme à l'article 21 de la Constitution (décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021).	
Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises.	242 / 185 21 septembre 2022	Non conforme à l'article 11 de la Constitution car n'engageant pas une réforme de la politique économique de la Nation (décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022).	
Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans.	252 / 185 20 mars 2023	Non conforme à l'article 11 de la Constitution (décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023)	

Texte	Présentations parlementaires Nombre de signatures recueillies par rapport aux 185 requises	Décision de conformité à la Constitution par le Conseil Constitutionnel	Soutiens réunis Soutien requis : 10 % du corps électoral
Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans.	252 / 185 13 avril 2023	Non conforme à l'article 11 de la Constitution (décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023).	
Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers.	190 / 185 12 mars 2024	Non conforme à la Constitution car portant une atteinte disproportionnée aux exigences du Préambule de la Constitution de 1946, alinéas dix et onze (décision n° 2024 RIP du 11 janvier 2024).	

3/ Chronologie des référendums qui ne concernent qu'une partie du territoire depuis 1958

Date	Objet	Résultats	Base juridique
27 décembre 1959	Intégration des îles Wallis et Futuna à la République française sous le statut de territoire d'outremer	Oui (94,37 %)	
1 ^{er} juillet 1962	Indépendance de l'Algérie	Oui (99,72 %)	Article 53 de la Constitution
19 mars 1967	Création du territoire français des Afars et des Issas	Oui (60,60 %)	
22 décembre 1974	Indépendances des Comores	Oui (94,57 %)	Article 53 de la Constitution Loi du 23 novembre 1974
8 février 1976	Maintien de Mayotte en France	Oui (99,42 %)	Article 53 de la Constitution Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores
7 mars 1976	Départementalisation de Saint-Pierre-et-Miquelon ¹⁶²³	Oui (71,1 %)	
11 avril 1976	Statut de Mayotte	Non (97,46 %)	Article 3 de la loi du 31 décembre 1975

1623. A.-L. Sanguin, « Le 101^e département de la République française », *Noréis*, n° 110, 1981, pp. 214-230.

Date	Objet	Résultats	Base juridique
8 mai 1977	Indépendance du territoire français des Afars et des Issas	Oui (99,75 %)	Loi n° 77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas.
6 novembre 1987	Indépendance de la Nouvelle-Calédonie	Non (98,30 %)	Article 53 de la Constitution
6 novembre 1998	Statut de la Nouvelle-Calédonie	Oui (71,86 %)	Article 76 de la Constitution
2 juillet 2000	Statut de collectivité de Mayotte	Oui (72,94 %)	Loi n° 2000-391 du 9 mai 2000 Préambule de la Constitution ¹⁶²⁴
6 juillet 2003	Création de la collectivité unique de Corse	Non (51,00 %)	Article 72-1 alinéa 3 de la Constitution
7 décembre 2003	Création de la collectivité unique de Guadeloupe	Non (72,98 %)	Article 73 de la Constitution
7 décembre 2003	Création de la collectivité unique de Martinique	Non (50,48 %)	Article 73 de la Constitution
7 décembre 2003	Création de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy	Oui (95,51 %)	Article 72-4 de la Constitution
7 décembre 2003	Création de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin	Oui (76,17 %)	Article 72-4 de la Constitution
29 mars 2009	Départementalisation de Mayotte	Oui (95,24 %)	Articles 72-4 et 73 de la Constitution
10 janvier 2010	Création de la collectivité d'outre-mer de Guyane	Non (70,22 %)	Article 72-4 de la Constitution
10 janvier 2010	Création de la collectivité d'outre-mer de Martinique	Non (79,30 %)	Article 72-4 de la Constitution
24 janvier 2010	Création de la collectivité unique de Guyane	Oui (57,49 %)	Article 73 de la Constitution
24 janvier 2010	Création de la collectivité unique de Martinique	Oui (68,32 %)	Article 73 de la Constitution
7 avril 2013	Création de la collectivité unique d'Alsace	Non (42,35 %)	Art. L. 4124-1 du CGCT
4 novembre 2018	Indépendance de la Nouvelle-Calédonie	Non (56,67 %)	Article 77 de la Constitution
4 octobre 2020	Indépendance de la Nouvelle-Calédonie	Non (53,26 %)	Article 77 de la Constitution
12 décembre 2021	Indépendance de la Nouvelle-Calédonie	Non (96,49 %)	Article 77 de la Constitution

1624. DC n° 2000-428 du 4 mai 2000, § 7.

Annexe 6 : Dossier du participant – Conférence « Regards croisés » - 22 mai 2024

L'approche par le droit comparé en apportant des éclairages différents sur la définition et l'exercice de la souveraineté dans les démocraties occidentales permet de mettre en valeur leurs fondements communs tout en faisant ressortir les spécificités propres à chaque nation, fruits de leur histoire, leur tradition juridique, leur organisation institutionnelle ou encore leur culture. La cellule de droit comparé du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État a ainsi analysé les approches de la notion de souveraineté juridique dans dix démocraties occidentales¹⁶²⁵.

La présente note, qui s'inspire directement de cette étude très complète, se limite à traiter des exemples de quatre démocraties européennes : l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse.

En Allemagne, la notion de souveraineté n'est pas mentionnée de façon explicite dans la Loi fondamentale. Toutefois, cette notion est reconnue dans la théorie et la pratique juridique nationale dans différents domaines, la souveraineté de l'État allemand découlant du peuple. En raison du fédéralisme qui caractérise l'État allemand, la souveraineté en son sein est partagée non seulement de manière horizontale entre les différents pouvoirs étatiques, mais également de façon verticale à différents niveaux. Par ailleurs, la Loi fondamentale encadre la limitation de la souveraineté à l'échelle internationale et permet sous certaines conditions le transfert de « *droits de souveraineté* » à des instances supranationales.

Aux Pays-Bas, la notion de souveraineté interne est absente de la Constitution. Mais il ressort de la pratique constitutionnelle néerlandaise que la souveraineté nationale est exercée par le Parlement, le référendum y demeurant peu pratiqué. Par ailleurs, la participation du Royaume des Pays-Bas à des organisations supranationales est activement promue sans que cela soulève des problématiques particulières liées à la notion de souveraineté.

Au Royaume-Uni, la souveraineté parlementaire est un principe cardinal du droit constitutionnel permettant d'expliquer la plupart des relations entre les pouvoirs publics. Le Parlement britannique est investi de l'autorité suprême d'édicter des lois qui, en l'absence de constitution formelle, sont placées au sommet de la hiérarchie des normes.

L'application de ce principe emporte un certain nombre de conséquences et soulève autant de problématiques. Sur le plan interne, la souveraineté parlementaire prime la souveraineté populaire d'un point de vue juridique. C'est la raison pour laquelle la pratique du référendum demeure largement étrangère au système britannique. En outre, la marge de manœuvre des pouvoirs exécutif et judiciaire est circonscrite par le respect de la souveraineté du Parlement.

1625. L'Allemagne, l'Australie, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. Pour plus de développements, cf. Conseil d'État, note du SRJ-CRC-2023-024.

Enfin, en Suisse, l'exercice de la souveraineté interne est particulièrement caractérisé par le caractère fédéral de l'État ainsi que par l'importance accordée à la démocratie directe, les cantons et le peuple étant les pouvoirs constituants. En matière de souveraineté externe, malgré le principe de neutralité, la Confédération suisse s'est considérablement ouverte à l'ordre juridique international en rendant possible l'adhésion à des organisations internationales et l'adoption des traités internationaux, ainsi qu'en accordant la primauté au droit international.

1.- La souveraineté interne en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse.

1.1.- L'ALLEMAGNE

A. Le fondement constitutionnel de la souveraineté du peuple

La Loi fondamentale (LF) consacre le principe de la souveraineté du peuple de la République fédérale allemande, en affirmant que « *tout pouvoir de l'État émane du peuple* »¹⁶²⁶. Selon la Cour constitutionnelle fédérale, cette légitimation démocratique peut prendre différentes formes tant que son effectivité est garantie¹⁶²⁷. Premièrement, la légitimation peut être « *personnelle* », ce qui est la traduction la plus directe de la notion de « *chaîne ininterrompue de légitimation* ». Cela implique un lien personnel entre le peuple, l'élu et l'auteur de la norme étatique. Par conséquent, les personnes décisionnaires doivent être nommées selon une chaîne légitimée par le Parlement, seul organe directement élu par le peuple¹⁶²⁸. Deuxièmement, la Cour constitutionnelle fédérale estime qu'une légitimation d'ordre matériel est également suffisante. Dans ce cas, il est nécessaire que le contenu de la décision découle de la volonté du peuple en assurant la soumission à la loi des organes devant la concrétiser. Le principe de la réserve de la loi¹⁶²⁹, le contrôle du Gouvernement par le Parlement¹⁶³⁰, ainsi que l'organisation hiérarchique de l'administration soumise au Gouvernement permettent de garantir cette chaîne de légitimation démocratique¹⁶³¹.

B. Les modes d'exercice de la souveraineté par le peuple

L'article 20, al. 2 de la Loi fondamentale dispose que « *le peuple exerce [le pouvoir d'État] au moyen d'élections et de votes et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire* ». Cela signifie que tout exercice du pouvoir étatique doit pouvoir être rattaché au peuple allemand. Ainsi, la Loi fondamentale garantit à tous les citoyens un droit à une participation libre et égale à la légitimation

1626. Article 20, 2^e alinéa, de la Loi fondamentale.

1627. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 8 août 1978, Kalkar I, n° 2 BvL 8/77, NJW 1979, 359 ; Cour constitutionnelle fédérale, décision du 31 octobre 1990, Droit de vote des étrangers II, n° 2 BvF 3/89, NJW 1991, 159, p. 160.](#)

1628. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 24 mai 1995, n° 2 BvF 1/92](#) – pt. 136 et s. Selon la théorie de l'essentialité (*Wesentlichkeitstheorie*), « *le principe de l'État de droit et le principe démocratique obligent le législateur à prendre lui-même les dispositions essentielles pour la réalisation des droits fondamentaux et à ne pas les confier au pouvoir de décision de l'exécutif* » ([Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 27 novembre 1990, Josefine Mutzenbacher, n° BvR 402/87, NJW 1991, 1471, p. 1472](#)).

1629. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 6 juillet 1999, n° 2 BvF 3/90](#) – pt. 124 et s.

1630. L'article 43 LF consacre la responsabilité du gouvernement allemand devant le *Bundestag*.

1631. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 31 octobre 1990, Droit de vote des étrangers II, n° 2 BvF 3/89, NJW 1991, 159, p. 160.](#)

et à l'influence du pouvoir étatique les concernant¹⁶³². La nationalité est la condition juridique de la citoyenneté, qui est le fondement, d'une part, des devoirs et, d'autre part, des droits des citoyens par l'exercice desquels le pouvoir d'État est légitimé dans une démocratie. Les modalités de l'exercice direct de la souveraineté par le peuple sont restreintes : à l'échelle fédérale, la Loi fondamentale ne prévoit qu'un seul dispositif permettant l'organisation d'un référendum et seulement dans le but de procéder à une restructuration du territoire fédéral. Conformément à ce dispositif, tout redécoupage du territoire de la Fédération changeant les frontières des *Länder* nécessite l'adoption d'une loi fédérale, qui doit être approuvée par les électeurs des *Länder* concernés à l'occasion d'un référendum. À l'inverse, les Constitutions des *Länder* quant à elles prévoient plus largement la possibilité de participation directe du peuple au processus législatif par le biais de référendums : un droit d'initiative populaire permet de les provoquer.

C. Une souveraineté interne partagée entre l'État fédéral et les *Länder*

La Loi fondamentale (LF) inscrit dans son article 20, al. 1, que l'État allemand est un État fédéral. Par ailleurs, le fédéralisme compte parmi les principes constitutionnels ne pouvant faire l'objet d'une révision au sens du 3^e alinéa de l'article 79 LF, ce qui confère une garantie d'existence pérenne aux *Länder*. Selon ce principe, l'État fédéral ainsi que les *Länder* ont chacun la qualité d'État et l'exercent avec des pouvoirs étatiques qui leur sont propres¹⁶³³.

Toutefois, la Loi fondamentale limite assez largement l'autonomie des *Länder* dans les faits : la « compétence de la compétence » revient à la Fédération, c'est-à-dire que les *Länder* ne peuvent pas s'attribuer de nouvelles compétences par eux-mêmes. Et les principes d'État républicain, fédéral, démocratique et social sont contraignants pour les *Länder*. En outre, les constitutions des *Länder* ne doivent pas entrer en contradiction avec les droits fondamentaux garantis par la loi fondamentale. Certes, concernant le partage des compétences législatives, l'article 70 octroie une compétence de principe aux *Länder* et seulement une compétence d'attribution à l'État fédéral.

Cependant, en analysant la répartition concrète des compétences dans les articles 71 et suivants de la LF, c'est à la Fédération que reviennent les domaines législatifs principaux (par exemple, les questions des affaires étrangères et des relations extérieures de l'État allemand, de la nationalité, du droit civil et pénal, ou encore le droit économique). Toutefois, les *Länder* sont amenés à participer à la législation et à l'administration de la Fédération par l'intermédiaire du *Bundesrat*, organe fédéral réunissant les représentants des gouvernements des *Länder* au niveau fédéral¹⁶³⁴. Dans ce cadre, l'approbation du *Bundesrat* est nécessaire pour les lois fédérales dans certains domaines explicitement mentionnés par la Loi fondamentale. En outre, c'est à l'échelon des *Länder* que revient principalement l'exécution des lois fédérales, et ce, selon leurs propres règles administratives, avec donc une forme de fédéralisme, dit « *exécutif* ».

1632. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 21 juin 2016, OMT, n° 2 BvR 2728/13 e.a.](#) – pt. 128.

1633. C. Bumke et A. Voßkuhle, *Casebook Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, 2020, p. 346.

1634. Art. 50 LF.

1.2. LES PAYS-BAS

En interne, la notion de souveraineté n'est pas explicitement évoquée dans la Constitution du Royaume des Pays-Bas. Elle confère cependant une place symbolique majeure au Roi dans l'exercice de la souveraineté. Il ressort toutefois de la pratique constitutionnelle néerlandaise que la souveraineté nationale est exercée par les États généraux composés de deux Chambres. Il faut aussi évoquer les relations avec les entités internes qui composent le Royaume des Pays-Bas.

A- Les prérogatives du Roi

La section première du chapitre 2, qui traite du gouvernement, est entièrement consacrée au Roi. La Constitution rappelle explicitement le fondement historique de la monarchie néerlandaise : « *La royauté est assumée héréditairement par les successeurs légitimes du Roi Guillaume Ier, Prince d'Orange-Nassau* »¹⁶³⁵. Et les règles de succession ou applicables dans les cas d'abdication¹⁶³⁶ et de tutelle d'un roi mineur¹⁶³⁷ sont établies de façon précise¹⁶³⁸. Dès que possible, après que le Roi a commencé à exercer l'autorité royale, il prête serment et est installé solennellement en séance publique des États généraux réunis en une seule assemblée dans la capitale, Amsterdam. Il jure qu'il sera fidèle à la Constitution et s'acquittera fidèlement de sa charge¹⁶³⁹. Le Premier ministre et les autres ministres sont nommés et révoqués par décret royal. Les ministères sont aussi institués par décret royal. Mais toutes les lois et tous les décrets royaux sont signés à la fois par le Roi et par un ou plusieurs ministres ou secrétaires d'État, ce qui leur donne une légitimité démocratique. Le monarque ne peut pas, par convention, exercer un pouvoir politique dans sa position de chef de la nation. Il ne donne pas, sauf exception, son avis personnel de manière publique. La Constitution détaille les hypothèses dans lesquelles les Chambres sont appelées à intervenir dans les règles applicables à la monarchie, contribuant ainsi à lui donner une assise populaire¹⁶⁴⁰.

B- Les fondements constitutionnels de la souveraineté parlementaire

La Constitution des Pays-Bas ne fournit aucune définition de la notion de souveraineté. À toutes fins utiles, le site internet dédié à la Constitution néerlandaise comporte [une rubrique intitulée « Souveraineté »](#). Cette dernière propose une définition générale de la souveraineté mobilisant les notions d'autodétermination des États et d'autorité suprême exercée sur un territoire. Aux termes de l'article 50 de la Constitution, les États généraux composés de deux Chambres représentent « *tout le peuple néerlandais* » et exercent donc ensemble la souveraineté nationale. Et la deuxième section du chapitre 2 consacrée aux rôles respectifs du Roi et des ministres qui composent ensemble le gouvernement, précise que si le Roi est inviolable, les ministres sont responsables devant les États généraux. Les députés sont élus directement par les

1635. Article 24 de la constitution.

1636. Article 27.

1637. Article 34.

1638. Article 25.

1639. Article 32.

1640. Voir notamment article 25 et 35 à 38 de la constitution.

Néerlandais qui ont atteint l'âge de dix-huit ans, les sénateurs étant élus par les membres des États provinciaux.

La [Première Chambre des États généraux](#) est la [chambre haute](#) du Parlement des Pays-Bas. Pour cette raison, elle est parfois désignée comme étant le Sénat des Pays-Bas. La [Seconde Chambre ou Chambre basse des États généraux](#) comprend 150 membres élus au [suffrage universel](#) direct, au scrutin proportionnel. Elle incarne donc la souveraineté du peuple. C'est à la Seconde Chambre que se forment les coalitions de gouvernement, qui peuvent tomber à la suite de motions de censure. Et c'est devant elle que les ministres sont politiquement responsables.

Le Gouvernement ou même seulement un ministre ne peut pas se maintenir sans le soutien d'une majorité à la Seconde Chambre. Enfin, un droit d'initiative est reconnu aux citoyens : si une pétition réunit au moins 40 000 soutiens néerlandais, elle peut être présentée par son auteur qui demande qu'elle soit débattue, la décision finale revenant à la Chambre basse. La souveraineté nationale prime la souveraineté populaire : en effet, la parenthèse du référendum d'initiative populaire autorisé en 2015 dès lors qu'au moins 300 000 signatures de soutien avaient été recueillies et utilisé à deux reprises lors des débats sur [l'Accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne](#) de 2016 et à l'occasion du projet de loi sur les services de renseignement de 2018, a été vite refermée. Critiqué pour son aspect [populiste](#), le [référendum d'initiative populaire](#) a été officiellement aboli aux Pays-Bas le 10 juillet 2018.

C- Les relations avec les entités internes

Le Royaume des Pays-Bas est composé de quatre pays constitutifs : les Pays-Bas, Curaçao, Aruba et Saint-Martin. Le premier bénéficie d'une compétence d'attribution tandis que les autres jouissent d'une compétence générale. En pratique, les pays constitutifs ont une compétence résiduelle compte tenu du nombre de matières expressément attribuées au Royaume.

Le pays constitutif des Pays-Bas est organisé en provinces et communes. Le processus de décentralisation n'est pas appréhendé sous l'angle de la souveraineté dans la mesure où les Pays-Bas sont basés sur le modèle de l'État unitaire. Ainsi, les provinces néerlandaises sont soumises à la tutelle de l'État. Par ailleurs, l'organisation administrative des Pays-Bas se distingue par la mise en place d'une décentralisation fonctionnelle au terme de laquelle des structures administratives spéciales ont vu le jour : les *wateringues*. Il s'agit d'entités exclusivement compétentes dans le domaine de la gestion de l'eau.

À Curaçao, Aruba et Saint-Martin, le Roi des Pays-Bas est représenté par un gouverneur¹⁶⁴¹. En principe, le Statut du Royaume s'applique aux pays constitutifs, dont les lois doivent être conformes à ce texte à valeur constitutionnelle. Toute loi contraire au Statut peut être suspendue ou abrogée par le Roi en sa qualité de chef d'État du Royaume¹⁶⁴².

1641. [Statut du Royaume, article 2, § 2.](#)

1642. *Ibid*, article 68.

Les Pays-Bas caribéens sont constitués de trois îles (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) bénéficiant d'un statut spécial. L'article 134 de la Constitution néerlandaise les qualifie d'entités publiques. En pratique, elles disposent des mêmes compétences que les communes des Pays-Bas. Toutefois, elles ne sont rattachées à aucune province néerlandaise. Un représentant du Royaume est chargé de faciliter les échanges entre les Pays-Bas caribéens et le ministère de l'Intérieur du Royaume des Pays-Bas.

1-3 LE ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, la souveraineté interne se caractérise par le primat de la souveraineté parlementaire hérité d'une longue histoire. La suprématie du Parlement a été revendiquée dans le contexte de la Glorieuse révolution de 1688 en opposition au pouvoir souverain détenu jusqu'alors par la monarchie. Et elle a été traduite en termes juridiques dans le *Bill of Rights* de 1689¹⁶⁴³.

A. Les fondements constitutionnels de la souveraineté

D'un point de vue juridique, la souveraineté du Parlement est donc la caractéristique dominante des institutions politiques britanniques¹⁶⁴⁴. Ceci a pour conséquence que chaque loi édictée résultant de l'autorité suprême du Parlement, il n'existe en principe pas de hiérarchie entre les textes législatifs. Par ailleurs, le Parlement ne peut pas se lier pour l'avenir, au risque que les législatures successives ne soient plus pleinement souveraines. Il en résulte l'application du principe de l'abrogation tacite, selon lequel une disposition contredite par une loi postérieure est réputée avoir été implicitement abrogée.

Cependant, si la souveraineté du Parlement prime donc sur la souveraineté du peuple, celle-ci ne peut cependant pas être méconnue. Ainsi, si le référendum n'est pas commun dans la constitution coutumière britannique¹⁶⁴⁵, le poids politique d'un référendum et de ses résultats est difficile à ignorer, comme l'a démontré le *Brexit* aboutissant en 2017 au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹⁶⁴⁶. Le débat a été relancé en 2022 lors du dépôt d'un projet de loi écossais visant à organiser un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse. En rappelant que l'initiative du référendum relève de la compétence exclusive du Parlement de Westminster, la Cour suprême avait déclaré ce projet de loi inconstitutionnel dans sa décision.

La souveraineté parlementaire a aussi d'importantes conséquences sur l'organisation des pouvoirs. En l'absence de répartition exhaustive des compétences inscrite dans une Constitution formelle, elle limite la compétence et la marge de manœuvre du pouvoir exécutif, exercé par le monarque et le Gouvernement.

1643. « Les délibérations du Parlement ne doivent pas être contestées ou remises en cause par un tribunal ou dans tout autre lieu extérieur au Parlement », *Bill of Rights*, article 9.

1644. [Cour suprême du Royaume-Uni, 23 novembre 2022, Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998 \[2022\] UKSC 31.](#)

1645. Seuls trois référendums ont été organisés à l'échelle nationale dans l'histoire du Royaume-Uni et une dizaine à l'échelle des nations constitutives, sur des questions de décentralisation et d'indépendance.

1646. Voir [A. Duffy-Meunier, Réflexions de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'European Union \(Withdrawal\) Act 2018, RTD Eur. 2018, n° 4, pp. 759-782.](#)

De même, depuis le transfert de la souveraineté vers le Parlement britannique, les juridictions se sont presque systématiquement refusées à envisager la possibilité d'annuler une loi qu'elles jugeraient contraires aux principes fondamentaux de la Constitution coutumière britannique. Elles peuvent cependant recourir au principe de légalité, qui implique que si le Parlement souhaite violer les règles fondamentales de la common law, il doit le faire en des termes explicites. Enfin, les juridictions ont été confrontées aux conséquences de la participation du Royaume-Uni au Conseil de l'Europe et à l'UE. En particulier, les cas d'inconventionnalité d'une loi britannique ont placé les juges dans une situation délicate au regard de la souveraineté parlementaire.

B. Les conséquences sur la répartition verticale des pouvoirs

L'autonomie accordée aux nations constitutives d'une part, et aux possessions du Royaume-Uni d'autre part, repose en définitive sur la souveraineté du Parlement de Westminster. La dévolution, processus par lequel le pouvoir central transfère des compétences législatives et exécutives dans un certain nombre de domaines aux entités infra-étatiques constituées par les différentes parties du pays, en est l'illustration. À l'exception de l'Angleterre, chaque partie du Royaume-Uni – le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord – bénéficie d'un degré variable d'autonomie au terme d'une dévolution asymétrique des compétences. Ainsi, le pouvoir législatif dévolu au pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord demeure soumis au principe de la souveraineté parlementaire et le Parlement, qui demeure compétent pour adopter des lois applicables aux territoires concernés, peut en théorie à tout moment revenir sur la dévolution. Symétriquement, les assemblées locales doivent respecter la répartition verticale des compétences au sens strict. En particulier, elles ne peuvent excéder leur compétence territoriale et matérielle. Ceci leur interdit d'adopter des lois touchant à des domaines réservés au pouvoir central ou qui modifieraient certaines lois du Parlement de Westminster. Aux termes de dispositions complexes, le juge est d'ailleurs compétent pour exercer un contrôle *a priori* et *a posteriori* des lois adoptées par les assemblées dévolues afin de garantir la préservation de la souveraineté du Parlement du Royaume-Uni¹⁶⁴⁷.

Cela vaut aussi pour les « *possessions* » du Royaume-Uni, territoires qui obéissent à des règles spécifiques leur accordant un degré d'autonomie variable, mais qui relèvent toujours de la souveraineté du Parlement de Westminster. Cela concerne les dépendances de la Couronne que sont les îles anglo-normandes (Jersey et Guernesey) et l'île de Man. Et c'est également vrai des territoires britanniques ultramarins¹⁶⁴⁸, qui sont pour la plupart des anciennes colonies de l'Empire britannique ne faisant pas partie du Royaume-Uni, mais appartenant à ce dernier.

1647. [Cour suprême du Royaume-Uni, 13 décembre 2018, *The UK Withdrawal from the European Union \(Legal Continuity\) \(Scotland\) Bill – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland \(Scotland\)* \[2018\] UKSC 64.](#)

1648. Il convient de distinguer les territoires habités : Anguilla, Bermudes, Îles Caïmans, Gibraltar, Îles vierges britanniques, Îles Malouines, Montserrat, Îles Pitcairn, Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha, Îles Turques-et-Caïques, des territoires ayant un statut particulier : Akrotiri et Dhekelia, Territoire britannique de l'Océan Indien, Géorgie du Sud et les Îles Sandwich du Sud, Territoire britannique de l'Antarctique.

En application de règles spécifiques, ils bénéficient de degrés d'autonomie variables dans les limites de la souveraineté du Parlement de Westminster. Ce dernier dispose toujours d'une compétence législative absolue en ce qui concerne ces territoires¹⁶⁴⁹. Gibraltar est dans une situation particulière, puisque c'est le seul territoire britannique d'outre-mer à avoir été inclus dans l'UE. Malgré l'absence d'un cadre juridique unique, les territoires partagent certaines caractéristiques communes¹⁶⁵⁰.

Le Royaume-Uni est représenté dans ces territoires par un gouverneur, lequel peut recevoir des instructions de la part du pouvoir central. Les constitutions des territoires ultramarins sont adoptées par le Royaume-Uni au moyen d'une loi ou d'un décret en Conseil privé, avec le consentement du territoire concerné. Un certain nombre de compétences législatives sont transférées aux territoires d'outre-mer. Chacun d'entre eux a un système judiciaire propre, mais le Comité judiciaire du Conseil privé du monarque demeure leur juridiction suprême pour certains appels comme d'ailleurs dans douze pays du Commonwealth. En outre, les individus nés sur ces territoires d'au moins un parent britannique ou résidant sur le territoire en question, acquièrent automatiquement la citoyenneté britannique.

1.4. LA SUISSE

En Suisse, l'exercice de la souveraineté interne est fortement marqué par la forme fédérale de l'État ainsi que par l'importance accordée à la démocratie directe, les cantons et le peuple étant les pouvoirs constituants. La [Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999](#) ne mentionne d'ailleurs explicitement la notion de souveraineté qu'en référence à celle des Cantons à l'article 3. Par ailleurs, la Constitution fédérale confère la qualité de constituant à la majorité du peuple et à la majorité des cantons (règle de la double majorité).

A- La proclamation d'une autonomie limitée des cantons

Selon l'article 3 de la Constitution : « *Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération* ». Toutefois, la Constitution ne prévoit pas de droit de retrait de la Confédération pour les cantons. Ainsi, si l'existence des cantons est garantie par la Constitution, il ne leur est toutefois pas reconnu une pleine souveraineté. Les cantons, en tant que collectivités publiques autonomes, ont cependant une certaine autonomie constitutionnelle, qui se traduit par une liberté dans leur organisation interne.

Mais les cantons doivent demander à la Confédération la garantie de leur Constitution, ce qui suppose le respect d'un certain nombre d'exigences constitutionnelles. S'agissant de la répartition des compétences législatives et exécutives, la Confédération a l'obligation de laisser à la disposition des cantons des ressources et une possibilité d'autonomie d'organisation suffisante. Ils sont donc considérés comme des États au sein de la Confédération, mais ne peuvent accomplir leurs tâches de manière autonome que dans la mesure où elles n'ont pas été confiées à la Confédération,

1649. [P. Loft, *The Overseas Territories: An introduction and relations with the UK*, 20 janvier 2023, n° 9706](#), p. 10.

1650. *Ibid.*, pp. 11-14.

dont les compétences sont d'ailleurs énumérées de manière explicite et exhaustive dans la Constitution fédérale. Les cantons ont également un droit d'initiative en matière constitutionnelle et législative.

Le fédéralisme suisse est essentiellement un fédéralisme exécutif en ce que les cantons apparaissent comme les organes d'application et d'exécution de la législation fédérale¹⁶⁵¹. Dans ce cadre, la Confédération doit laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Toutefois, le législateur fédéral peut exercer une influence importante sur l'autonomie organisationnelle des cantons, car la législation fédérale prévoit régulièrement elle-même quels organes et quelles procédures sont nécessaires à l'exécution de la loi¹⁶⁵². Au-delà du fédéralisme d'exécution, la législation fédérale peut également imposer dans certains cas une certaine organisation institutionnelle et procédurale au sein des cantons dans des matières relevant de l'adoption de leurs propres lois, ce qui limite également l'autonomie organisationnelle des cantons¹⁶⁵³.

La Constitution comporte aussi un titre dédié à la collaboration entre la Confédération et les Cantons, qui affirme le principe de respect et assistance et d'entraide judiciaire et administrative et définit les modalités de mise en œuvre du droit fédéral et de participation au processus de décision sur le plan fédéral¹⁶⁵⁴. Les articles 48 et 48a de la Constitution fixent aussi un cadre pour la conclusion de conventions inter-cantoniales, en ouvrant également une possibilité pour la Confédération d'imposer le respect des normes dans certains domaines définis par la Constitution. Enfin, concernant la hiérarchie des normes, le droit fédéral prime sur le droit cantonal qui lui est contraire et la Confédération est garante du respect du droit fédéral par les cantons.

B- Les modalités d'exercice de la souveraineté par le peuple

En Suisse, il existe divers instruments démocratiques relatifs à l'exercice de la souveraineté populaire. Elle a en effet opté pour un modèle hybride avec des éléments de démocratie représentative et d'autres de démocratie directe. Le corps électoral suisse élit ainsi directement les membres du Conseil national, qui est la chambre « basse » du parlement suisse¹⁶⁵⁵. Le Conseil des États, la chambre « haute » du parlement, est élu selon le droit cantonal¹⁶⁵⁶. Aux termes de l'article 148, al. 1^{er} de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale exerce « *l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits des peuples et des cantons* ». Cette autorité est cependant doublement limitée dans la mesure d'une part, où elle ne s'exerce que dans le cadre de la Constitution, qui attribue à l'Assemblée fédérale des compétences données et, d'autre part, en raison de l'importance des pratiques de démocratie directe.

S'agissant des instruments de démocratie directe, il convient de distinguer ce qui relève de l'initiative populaire et les référendums. L'initiative populaire est un

1651. Articles 46, 74, al. 3 et 83, al. 2 de la Constitution.

1652. A. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Staempfli Éditions, 2000, p. 63.

1653. A. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Staempfli Éditions, 2000, p. 64.

1654. Article 45 de la Constitution.

1655. Article 149 de la Constitution.

1656. Article 150 de la Constitution.

instrument de démocratie qui confère à une fraction du corps électoral le droit de déclencher la procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique. En droit fédéral suisse, l'initiative populaire ne peut tendre qu'à la révision de la Constitution fédérale. Ainsi, il est possible pour les citoyens suisses de proposer une révision de la Constitution, lorsqu'un « *comité d'initiative* » récolte 100 000 signatures de citoyennes et citoyens ayant le droit de vote. L'initiative est dite directe dans la mesure où elle conduit automatiquement à la tenue d'un référendum sur son objet, sans intervention supplémentaire des autorités étatiques. Dans le cas rare d'une initiative tendant à la révision totale de la Constitution¹⁶⁵⁷, elle est soumise à l'unique vote du peuple. Les initiatives tendant à la révision partielle de la Constitution, qui sont bien plus fréquentes, peuvent être présentées sous la forme d'un projet rédigé ou d'une proposition générale. L'Assemblée fédérale a alors la possibilité de former un contre-projet. Dans cette hypothèse, les deux projets sont soumis au vote du peuple et une question subsidiaire leur est posée, leur demandant de trancher quel objet doit l'emporter en cas de double « oui ».

Le référendum est un instrument de démocratie directe qui permet au peuple de se prononcer sur un acte normatif adopté par une autorité étatique. En Suisse, le choix a été fait de rendre possible uniquement des référendums au niveau fédéral. On distingue les référendums obligatoires et les référendums facultatifs. Dans le cas du référendum obligatoire, le vote du corps électoral et son résultat positif sont une condition de validité d'une norme juridique. Dans le droit fédéral suisse, il est prévu pour les révisions de la Constitution, pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, ou encore, pour les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année. Les référendums facultatifs, quant à eux, n'ont lieu que lorsque la demande en est faite dans un certain délai, par une fraction du corps électoral. Il faut réunir au moins le soutien de 50 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou celui de huit cantons. Le délai pour récolter ce soutien est fixé à cent jours après publication de l'acte concerné dans la Feuille fédérale.

II- La souveraineté externe en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse

2-1 L'ALLEMAGNE

A- L'intégration du droit international et européen : une limite à la souveraineté nationale

En principe, dans l'ordre juridique allemand, les normes du droit international ont un rang de loi fédérale correspondant au statut de l'acte juridique qui les incorpore au droit national. Toutefois, les règles générales du droit international ont un rang infra-constitutionnel et supra-législatif et ne nécessitent pas de transposition. Elles sont donc directement applicables dans l'ordre juridique national. Il s'agit des règles de droit international coutumier et des principes généraux du droit, c'est-à-dire

1657. Celles-ci sont très peu fréquentes. Une a eu lieu en 1935 de la part de la droite dite « dure », mais a été rejetée par le peuple servant alors de rempart contre la dérive autoritaire du continent. Une autre a eu lieu en 2002, mais avec très peu d'échos.

les normes du droit international qui, en raison d'une pratique générale et d'une conviction juridique correspondante, lient la grande majorité des États¹⁶⁵⁸.

Allant au-delà, la Cour constitutionnelle a développé le principe d'ouverture de la Loi fondamentale au droit international, qui a notamment pour conséquences que les organes de l'État allemand sont tenus de respecter les normes de droit international qui lient la République fédérale d'Allemagne. Et les lois nationales doivent être interprétées de manière à ne pas entrer en conflit avec les engagements internationaux de l'État allemand. Cependant, une loi contraire à un traité international, si elle a été adoptée postérieurement à l'intégration de ce traité dans l'ordre juridique allemand, n'est pas inconstitutionnelle¹⁶⁵⁹.

La Convention européenne sur les droits de l'homme dispose d'un statut privilégié par rapport aux autres traités internationaux ratifiés par la République fédérale d'Allemagne. La Cour constitutionnelle fédérale a en effet jugé que tous les organes étatiques sont tenus, lorsqu'ils prennent une décision, de prendre en considération les principes contenus dans la Convention, dans la mesure où leur application n'est pas contraire au droit constitutionnel¹⁶⁶⁰ et en tenant compte des particularités de l'ordre juridique allemand¹⁶⁶¹.

Enfin, plusieurs dispositions de la Loi fondamentale prévoient la possibilité de transférer des « droits de souveraineté » à des organisations internationales. La notion de « *droit de souveraineté* » signifie le droit d'exercer sa compétence en matière de pouvoir souverain, c'est-à-dire la possibilité de promulguer des dispositions juridiques contraignantes¹⁶⁶².

La Cour constitutionnelle fédérale a précisé que ces dispositions permettent d'ouvrir l'ordre juridique national, de telle sorte que la RFA réduit ses pouvoirs exclusifs dans son domaine de souveraineté et laisse la place à l'applicabilité directe d'autres sources du droit dans cet espace¹⁶⁶³. Il est notamment possible pour la RFA de limiter ses droits de souveraineté pour s'associer à un système de sécurité collective. Cette limitation doit permettre d'établir et de garantir un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde. Par exemple, le système de sécurité collective peut fixer le cadre et les règles pour l'utilisation de la « *défense fédérale* » (*Bundeswehr*)¹⁶⁶⁴, en particulier dans les formations intégrées de l'OTAN.

1658. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 30 octobre 1962, n° 2 BvM 1/60, NJW 1963, 435, p. 437.](#)

1659. [Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 15 décembre 2015, *Treaty Override*, n° 2 BvL 1/12, pt. 73 et s.](#)

1660. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 14 octobre 2004, *Görgulu*, n° 2 BvR 1481/04, pt. 62](#)

1661. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 12 juin 2018, *Beamtenstreikverbot*, n° 2 BvR 1738/12, pt. 132.](#)

1662. C. Bumke et A. Voßkuhle, *Casebook Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, 2020, p. 399.

1663. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 22 octobre 1986, *Solange II*, n° 2 BvR 197/83, NJW 1987, 577 \(579\).](#)

1664. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 12 juillet 1994, *Auslandseinsätze*, n° 2 BvE 3/92 et. a, pt. 226 et s.](#)

B- Les particularités de l'intégration de l'Union européenne

Pour traiter de l'intégration européenne, la Cour constitutionnelle fédérale a été amenée à mettre en balance le processus de construction de l'Union européenne avec les exigences liées à la conservation de la souveraineté de l'État allemand, qui découlent également de la Loi fondamentale. Témoignant de la spécificité de l'Union européenne pour l'ordre juridique allemand, le [préambule de la Loi fondamentale](#) contient la mention du principe d'« *ouverture de la Loi fondamentale à l'égard du droit européen* » et son article 23, surnommé l'« *article européen* », fixe les règles et principes généraux permettant l'intégration de l'Union européenne. La réalisation de l'Europe a ainsi le rang d'objectif étatique auquel l'État dans son ensemble – Fédération et Länder – est tenu d'œuvrer.

Cependant, la clause dite « *de garantie de structures* » exige que l'Union européenne soit soumise aux principes de l'État démocratique, de droit, social et fédéral, et qu'elle garantisse une protection des droits fondamentaux comparable à celle de la Loi fondamentale. Les transferts de compétences à l'Union nécessitent aussi un haut niveau de légitimation démocratique ainsi que le respect de la « *clause d'éternité* », qui contient les principes intangibles de la Loi fondamentale. En interprétant ces exigences de la Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle a précisé les limites à l'intégration européenne en se réservant le droit de déclarer inapplicable en Allemagne un acte juridique de l'UE qui ne respecterait pas « *l'identité constitutionnelle* » de l'Allemagne ou qui outrepasserait les compétences de l'UE. Ces contrôles sont reconnus par la Cour comme des exceptions au principe d'ouverture de la Loi fondamentale à l'égard du droit européen et il faut donc y recourir avec prudence et même parcimonie.

La Cour s'estime aussi compétente pour contrôler les actes *ultra vires* au motif que les citoyens allemands doivent pouvoir se prononcer sur la compétence de l'Union par le biais d'une loi promulguée par leurs représentants. Elle constate ainsi que « *l'exercice de la souveraineté par un groupement d'États comme l'Union européenne se fonde sur des habilitations conférées par des États restés souverains* »¹⁶⁶⁵. La Cour estime cependant qu'elle ne peut effectuer un contrôle *ultra vires* que dans l'hypothèse où une violation de compétence par les institutions européennes est « *suffisamment qualifiée* » et le dépassement des compétences d'attribution est « *manifeste* » et significatif au point d'impliquer des conséquences sur « *la structure des compétences entre les États membres de l'UE* »¹⁶⁶⁶. Dans un arrêt de 2020 dit « *PSPP* » (*Public Sector Purchase Programme*)¹⁶⁶⁷, la Cour constitutionnelle fédérale a qualifié pour la première fois un arrêt de la CJUE et une décision de la Banque centrale européenne (BCE) comme étant des actes *ultra vires*.

1665. [Cour constitutionnelle fédérale, 12 octobre 1993, Maastricht, n° 2 BvR 2134/92, NJW 1993, 3047 \(3054\).](#)

1666. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 6 juillet 2010, Honeywell, n° 2 BvR 2661/06, Leitsätze 1a\) et pt. 62.](#)

1667. [Cour constitutionnelle fédérale, décision du 5 mai 2020, PSPP, n° 2 BvR 859/15.](#)

À la suite de cet arrêt, la Commission européenne a engagé une procédure en manquement contre l'Allemagne en raison du non-respect du principe de primauté de l'UE. Cette procédure a été clôturée en décembre 2021¹⁶⁶⁸ : à la suite de la mise en demeure de la Commission, l'Allemagne a formellement reconnu le principe d'autonomie, de primauté, d'efficacité et d'application uniforme du droit de l'UE.

De plus, l'État a réaffirmé qu'il reconnaissait l'autorité de la CJUE et que ses décisions ont force de loi et sont contraignantes. Enfin, le gouvernement allemand s'est engagé en se référant expressément à son obligation de coopération loyale inscrite dans les traités, à utiliser tous les moyens à sa disposition pour éviter une nouvelle constatation d'un acte *ultra vires*.

2-2 LES PAYS-BAS

A- La promotion du droit international public

Historiquement, les Pays-Bas ont joué un rôle majeur dans la promotion et la défense du droit international. Il est d'ailleurs significatif que La Haye soit le siège de deux juridictions internationales importantes : la Cour internationale de justice¹⁶⁶⁹ et la Cour pénale internationale¹⁶⁷⁰. La Haye est aussi le siège d'Europol¹⁶⁷¹ depuis 1999 et d'Eurojust¹⁶⁷² depuis 2002. Fait notable, la constitution des Pays-Bas accorde une place très importante au droit international public. Les articles 90 à 95 du chapitre 5 de la constitution relative à la législation et à l'administration en portent la marque. Il n'est donc pas exagéré de dire que cet attachement au respect et à la promotion du droit international est un trait distinctif de la vision néerlandaise de la souveraineté externe. Le fait que l'Union se fonde et se construise d'abord sur et avec le droit est ainsi historiquement, avec le marché commun, le deuxième moteur de l'attachement néerlandais continu à l'intégration européenne. Les Pays-Bas attachent enfin une grande importance à la promotion dans l'Union et dans le monde des droits fondamentaux, auxquels est dévolu de façon symbolique tout le chapitre premier de leur Constitution. Pas moins de vingt-trois articles leur sont consacrés, qui décrivent avec précision leur contenu et leur portée, ainsi que les garanties et recours dont bénéficient les citoyens pour les faire respecter.

Dans ce contexte historique et juridique, il n'est pas donc pas surprenant que toute la deuxième section du chapitre V de la constitution, qui traite de la législation et de l'administration, soit dévolue à l'ordre juridique international. L'article 90 dispose ainsi que « *Le Gouvernement favorise le développement de l'ordre juridique international* ». Et aux termes de l'article 92, « *Des compétences législatives, administratives et judiciaires peuvent être conférées par un traité, ou en vertu d'un traité, à des*

1668. [Article de presse, représentation de l'Allemagne à l'Union européenne, « Vertragsverletzungsverfahren im Dezember : EU-Kommission stellt Verfahren gegen Deutschland wegen EZB-Urteil ein », 2 décembre 2021 \[en ligne, consulté le 15/12/23\].](#)

1669. [Qu'est-ce que la Cour internationale de justice \(CIJ\) ?](#)

1670. <https://www.vie-publique.fr/fiches/38306-quest-ce-que-la-cour-penale-internationale-cpi>.

1671. [Qu'est-ce qu'Europol, l'office européen de police - Touteurope.eu](#).

1672. [Qu'est-ce qu'Eurojust - Touteurope.eu](#).

organisations de droit international public ». C'est précisément sur le fondement de cet article que les Pays-Bas ont adhéré et participent à l'Union européenne¹⁶⁷³.

En outre, il est précisé que les dispositions des traités et des décisions des organisations de droit international public, qui peuvent engager chacun par leur teneur, ont force obligatoire après leur publication¹⁶⁷⁴. Ainsi, les dispositions légales dans le Royaume ne peuvent pas être mises en œuvre si leur application n'est pas compatible avec des dispositions de traités ou de décisions d'organisations de droit international public, qui ont force impérative. L'obligation de respecter le droit international a donc une valeur supra législative et fait partie de l'identité constitutionnelle des Pays-Bas. Enfin, il est précisé que « *le juge ne porte pas de jugement sur la constitutionnalité des traités* »¹⁶⁷⁵.

B- La ratification et l'exécution des traités internationaux

Cependant, ainsi que l'a constaté le Conseil d'État des Pays-Bas dans [un avis de 2021](#), la ratification et l'exécution des traités internationaux s'avèrent complexes en raison de la structure interne du Royaume des Pays-Bas. Du point de vue du droit international, seul le Royaume des Pays-Bas est un État. Par conséquent, il est le seul signataire, quand bien même le traité en question concernerait uniquement les territoires des Caraïbes. Toutefois, l'un des quatre pays constitutifs peut demander l'octroi du statut de membre ou d'observateur au sein d'une organisation supranationale. De même, les pays constitutifs peuvent demander à ne pas être liés par un traité international s'ils estiment que son exécution leur serait préjudiciable. Enfin, l'article 91 de la Constitution soumet la ratification d'un traité contraire aux dispositions constitutionnelles à l'approbation des deux tiers des membres du Parlement.

C- Les relations avec l'Union européenne

Dans son [rapport annuel de 2021](#), le Conseil d'État néerlandais a rappelé que les transferts de souveraineté aux institutions européennes ne sont pas de nature à remettre en cause la souveraineté interne. Les compétences transférées ne sont simplement plus exercées directement par le pouvoir étatique néerlandais. Plus précisément, le Conseil d'État explique que l'ordre juridique européen n'est pas en concurrence avec la souveraineté interne des Pays-Bas, mais qu'au contraire, il est une expression de son exercice. Il n'y a donc pas d'obstacle à la transposition des directives européennes en droit interne. Les Pays-Bas ont aussi ratifié la Convention européenne des droits de l'homme dès 1954 et un juge néerlandais siège à la Cour européenne des droits de l'homme depuis 1959. Ils sont liés par ses décisions qu'ils appliquent, comme l'a illustré encore récemment un arrêt de chambre relatif à une violation de l'article 11 sur la liberté de réunion et d'association¹⁶⁷⁶.

1673. D. Pieters et B. Demarsin, « Rechtsvergelijking : de uitdagende wereld van het recht », Acco, 3^e édition, p. 116.

1674. Article 93.

1675. Article 120.

1676. Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 21 novembre 2023, sanctionnant les Pays-Bas pour arrestation et condamnation pénale injustifiées infligées à des requérants ayant manifesté pour un squat à Amsterdam.

Par ailleurs, les pays constitutifs du Royaume et des Pays-Bas caribéens relèvent d'un statut particulier. Aruba, Curaçao et Saint-Martin, ainsi que Bonaire, Saint-Eustache et Saba tombent ainsi sous le régime spécial de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il s'agit majoritairement de dispositions ayant trait à l'import et à l'export de produits sur les territoires d'outre-mer ou à la fixation des tarifs douaniers.

Enfin, il est significatif de l'attachement des Pays-Bas à la promotion des droits fondamentaux qu'ils aient tenu à affirmer dans une déclaration commune avec la France, leur attachement à la défense des valeurs fondamentales de l'Union européenne et leur volonté de promouvoir le respect de l'État de droit, les droits de l'Homme et l'égalité entre les femmes et les hommes, conformément au plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie et de l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁶⁷⁷. Ils ont aussi appelé à la mise en œuvre rapide du régime mondial de sanctions en matière de droits de l'Homme adopté par l'Union en 2020 permettant de cibler des personnes, des entités et des organismes - y compris des acteurs étatiques et non étatiques - responsables de graves violations des droits de l'homme ou de graves atteintes à ces droits dans le monde ¹⁶⁷⁸.

2-3 LE ROYAUME-UNI

Les relations extérieures du Royaume-Uni soulèvent un certain nombre de questions relatives à la souveraineté. D'une part, le pays entretient d'étroites relations avec certaines de ses anciennes colonies devenues indépendantes, à l'égard desquelles il détient une compétence résiduelle. D'autre part, la participation du Royaume-Uni au Conseil de l'Europe et à l'UE a dû être conjuguée avec le principe de la souveraineté parlementaire.

A- Les relations avec les anciennes colonies devenues indépendantes

Le processus de décolonisation de l'Empire britannique a été entamé au début du XX^e siècle. Le [Statut de Westminster de 1931](#) accorde la souveraineté à six dominions, à savoir le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Irlande et Terre-Neuve. En parallèle, afin de conserver un lien avec ses anciennes colonies, le Royaume-Uni a créé une organisation internationale : le *Commonwealth of Nations*. Ce dernier a été créé sous sa forme actuelle en 1949 par la [déclaration de Londres](#) et comprend 56 États¹⁶⁷⁹. Il consiste en une « *association volontaire d'États souverains, indépendants et égaux* »¹⁶⁸⁰. Le chef du *Commonwealth* exerce une fonction symbolique à vie. En pratique, depuis l'instauration de cette organisation, c'est toujours le monarque britannique qui en a été à la tête. Les membres du *Commonwealth* ont ainsi désigné le successeur de la reine Elizabeth II dès 2018¹⁶⁸¹. Le *Commonwealth* est composé de deux catégories d'États indépendants. D'une part, 14 États membres

1677. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/08/31/declaration-franco-neerlandaise-du-31-aout-2021>

1678. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/>

1679. [Liste des États](#) du *Commonwealth*.

1680. [Charte du Commonwealth](#).

1681. [Commonwealth Heads of Government Meeting, Leaders' Statement 2018](#).

du royaume du *Commonwealth* ont acquis leur indépendance tout en conservant leur allégeance envers le monarque britannique aux termes de leurs Constitutions et législations nationales. À ce titre, le roi est représenté sur place par un gouverneur général qui promulgue les lois en son nom¹⁶⁸². En tant que chef d'État de ces royaumes, il ne joue plus cependant qu'un rôle purement protocolaire en effectuant des visites et en prononçant des discours¹⁶⁸³. D'autre part, les États restants font toujours partie du *Commonwealth of Nations* mais ont rompu leur lien personnel avec le monarque britannique.

B- Les relations avec les organisations supranationales

Le Royaume-Uni a opté pour un système dualiste conforme au principe de la souveraineté parlementaire. Par conséquent, tout traité international doit être transposé par une loi pour être applicable en droit interne. Pour cette raison, notamment, la participation du Royaume-Uni au Conseil de l'Europe et à l'UE a soulevé certaines difficultés. La transposition de la Convention européenne des droits de l'homme a ainsi conduit le législateur à trouver un compromis entre le respect des droits garantis par la Convention EDH et le principe de la souveraineté du Parlement.

D'une part, une loi a enjoint en 1998 aux juges de procéder à une interprétation conforme des lois du Parlement¹⁶⁸⁴. D'autre part, la loi autorise les juges saisis d'une loi conventionnelle à prononcer une déclaration d'incompatibilité¹⁶⁸⁵. Afin de respecter le principe de la souveraineté parlementaire, cette dernière n'est pas contraignante juridiquement. Elle prend simplement la forme d'une « *notification au Parlement que la législation est incompatible avec les droits conventionnels* »¹⁶⁸⁶. Il revient ensuite au Parlement d'en tirer les conséquences et de modifier la loi, ou d'en adopter une autre, s'il souhaite se conformer à ses engagements internationaux.

Mais ce sont surtout les relations avec l'Union européenne qui ont été à l'origine de nombreux litiges en raison de l'incompatibilité manifeste entre le principe de la souveraineté parlementaire et la primauté du droit de l'Union. Dès 1975, le premier référendum tenu à l'échelle nationale de l'histoire du Royaume-Uni a eu lieu pour trancher la question du maintien dans les Communautés européennes auxquelles il avait adhéré en 1973, le « oui » l'emportant à 67 %. La chambre des Lords s'est efforcée d'engager un dialogue avec la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) pour surmonter les difficultés en cas de non-conformité d'une loi au droit communautaire en estimant que « *la limitation de sa souveraineté à laquelle le Parlement a consenti lorsqu'il a adopté la loi sur les Communautés européennes de 1972 était entièrement volontaire* »¹⁶⁸⁷.

1682. [P. Loft, 2 février 2022, 70 Years : The Queen's role in the Commonwealth, House of Commons Library.](#)

1683. [D. Torrance, 23 octobre 2023, Royal Assent, House of Commons Library, CBP9466](#), p. 47.

1684. « *Dans la mesure du possible, les législations primaires et subordonnées doivent être lues et mises en œuvre de façon compatible avec les droits conventionnels* » cf. [Cour suprême du Royaume-Uni, 11 juillet 2012, ANS v ML \[2012\] UKSC 30](#), § 15.

1685. *Human Rights Act 1998*, article 4.

1686. [Ministère de la justice, Responding to human rights judgments – Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's response to human rights judgments 2018-2019, 2019, CP 182](#), p. 5.

1687. *Ibid.*, p. 659.

Cependant, les juges établissent une hiérarchie : à titre d'exemple, si la loi de 1972 venait à contredire une loi constitutionnelle aussi fondamentale que le *Bill of Rights* de 1689, c'est la seconde qui primerait. Fondant leur analyse sur l'identité constitutionnelle britannique, ils estiment que « *le Parlement, lorsqu'il a édicté la loi relative aux Communautés européennes de 1972, n'a ni envisagé, ni autorisé l'abrogation* » des textes constitutionnels fondateurs du Royaume-Uni. Toutefois, en pratique, cette forme de contrôle *ultra vires* n'a jamais été exercée par les juridictions britanniques.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne à la suite du référendum tenu en 2016 a provoqué des contentieux conduisant à des développements intéressants du droit constitutionnel britannique. En particulier, il a été jugé que nonobstant le référendum, seul le Parlement était compétent pour décider du retrait du Royaume-Uni de l'UE¹⁶⁸⁸. Ensuite, quoique désireux de recouvrer sa pleine souveraineté, le législateur s'est, dans un premier temps, vu dans l'obligation de maintenir en l'état un certain nombre de règles européennes pour limiter le risque de creuser un vide juridique considérable. À l'issue de la période transitoire entre le Royaume-Uni et l'UE, les textes européens directement applicables ou transposés en droit interne ont été maintenus en vigueur dans l'ordonnement juridique britannique¹⁶⁸⁹.

À cet égard, le Parlement de Westminster s'est réservé la possibilité d'abroger ce type de textes au cas par cas. Une loi du 29 juin 2023 est d'ailleurs revenue sur la plupart des dispositions relatives au droit de l'Union maintenu en droit britannique¹⁶⁹⁰ en introduisant une disposition de caducité automatique du droit de l'Union à compter du 31 décembre 2023. En lieu et place, le législateur a créé la catégorie du droit de l'Union assimilé en droit interne¹⁶⁹¹. Elle contient toutes les dispositions que le gouvernement a expressément choisi d'incorporer en droit britannique.

D'autre part, la loi abolit entièrement le principe de primauté du droit de l'UE. Par conséquent, les juridictions ne sont désormais plus tenues d'appliquer des dispositions du droit de l'Union assimilé conformément à la jurisprudence de la CJUE, même antérieure au *Brexit*.

2-4 LA SUISSE

La Constitution suisse prévoit que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération dans le respect du principe d'indépendance et de prospérité de la Suisse¹⁶⁹². Traduisant le fédéralisme suisse, les articles 55 et 56 consacrent la participation des cantons aux décisions fédérales de politique extérieure ainsi que leurs relations avec l'étranger. Ils peuvent conclure des conventions dans leurs domaines de compétences et avoir des relations avec les autorités étrangères de rang inférieur sans passer par la Confédération. Et les États fédérés sont aussi habilités à

1688. [Cour suprême du Royaume-Uni, 24 janvier 2017, R \(Miller\) v Secretary of State for Exiting the European Union \[2017\] UKSC 5.](#)

1689. [European Union \(Withdrawal\) Act 2018, articles 2 à 7.](#)

1690. [Retained EU Law \(Revocation and Reform\) Act 2023.](#)

1691. *Ibid.*, article 5.

1692. Article 54 de la Constitution.

conclure, directement ou sous réserve de l'approbation de l'État fédéral, des accords techniques intéressant les relations de voisinage avec les pays étrangers¹⁶⁹³.

A- Les relations avec les organisations supranationales

Bien que la politique étrangère de la Suisse soit depuis longtemps caractérisée par le principe de la « neutralité helvétique »¹⁶⁹⁴, celle-ci s'est nettement assouplie au cours des dernières années. En vertu de l'article 141 de la Constitution, l'adhésion de la Suisse à une organisation internationale est d'ailleurs possible. Afin de respecter les droits constitutionnels des cantons, la double majorité populaire et cantonale est cependant exigée pour que la Suisse puisse adhérer à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales.

La Suisse est notamment membre du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, et depuis 2002 de l'ONU. Elle est également liée par la Convention européenne des droits de l'homme depuis le 28 novembre 1974 et a ratifié par la suite les principaux protocoles additionnels. En 1992, un [référendum sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen](#) s'est même tenu, le non l'emportant à une très courte majorité avec 50,3 % de voix contre et 49,7 % de voix pour. Cela n'a cependant pas fait obstacle depuis 1999 à la signature de nombreux accords bilatéraux avec l'UE, qui ont le statut de traités internationaux, allant même jusqu'à permettre une participation partielle de la Suisse au marché intérieur de l'UE.

Par ailleurs, la Suisse mène une politique d'« *adaptation autonome* » des règles du droit suisse au droit de l'Union européenne dans les domaines qui ne sont pas couverts par les traités bilatéraux. L'objectif est dans toute la mesure du possible de rapprocher les règles suisses des normes européennes ayant des implications internationales, de manière à réduire les différences entre l'ordre juridique suisse et celui de l'Union européenne.

L'Union et la Suisse entretiennent donc des relations particulièrement proches et un dialogue juridique approfondi. Toutefois, le système actuel des relations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne reste encore fondé sur une coopération intergouvernementale classique et non institutionnalisée.

Des négociations ont d'ailleurs eu lieu à deux reprises, en 2008 et en 2021, avec comme objectif de parvenir à l'adoption d'un accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, mais le projet auquel elles ont abouti n'a finalement pas été ratifié par la Suisse. [Un rapport relatif aux négociations sur l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE de mai 2021](#) a d'ailleurs été rédigé afin d'en dresser le bilan et d'expliquer les raisons pour lesquelles elles n'ont pas permis de parvenir à un accord¹⁶⁹⁵.

1693. Pour plus de précisions concernant la répartition verticale des compétences en matière extérieure, voir l'étude du [Service de recherche du Parlement européen, La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé – Suisse, mars 2018, pp. 4 et s. et 13 et s.](#)

1694. Cf. en ce sens les articles 173 et 185 de la constitution qui imposent respectivement à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral de veiller à préserver la neutralité suisse.

1695. Cf. [le rapport relatif aux négociations sur l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, mai 2021](#).

B- La place du droit international dans l'ordre juridique suisse

La Suisse a opté pour un système moniste afin d'intégrer le droit international dans son ordre juridique interne¹⁶⁹⁶. L'article 190 de la Constitution précise que les autorités suisses sont tenues d'appliquer le droit international. La Constitution affirme également en son article 5, al. 4 que « *la Confédération et les cantons respectent le droit international* ». Si cette disposition ne prévoit pas expressément la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne, elle a cependant été affirmée par la jurisprudence¹⁶⁹⁷.

En premier lieu, afin d'éviter les conflits de normes, le Tribunal fédéral suisse a posé le principe de l'interprétation conforme des dispositions nationales au regard du droit international¹⁶⁹⁸.

En second lieu, la jurisprudence concernant la résolution des conflits entre les normes de droit national et de droit international a connu une évolution importante. Dans l'arrêt dit « *Schubert* », le Tribunal fédéral suisse avait en effet ordonné en 1973 l'application du principe *lex posterior*, lorsqu'une loi fédérale postérieure déroge sciemment et volontairement à un traité international antérieur¹⁶⁹⁹. Selon la doctrine, cette jurisprudence découlait du principe de primauté de l'Assemblée fédérale¹⁷⁰⁰.

Toutefois, au cours des années suivant l'arrêt « *Schubert* », le Tribunal fédéral a sensiblement restreint le champ d'application de sa jurisprudence. Il a ainsi jugé qu'elle ne s'applique pas pour les traités protégeant les droits de l'homme¹⁷⁰¹. En l'occurrence, il était question de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prime donc sur le droit national en toutes circonstances.

Ensuite, le Tribunal fédéral a précisé que le droit international l'emporte en principe de façon systématique sur les normes législatives internes, même lorsqu'il ne s'agit pas de traités protégeant les droits de l'homme¹⁷⁰². Enfin, concernant les relations entre le droit constitutionnel suisse et le droit international, il a affirmé pouvoir tenir compte de l'appréciation du pouvoir constituant seulement dans la mesure où il n'en résulte pas de contradiction avec le droit de rang supérieur, donc implicitement avec le droit international¹⁷⁰³. Il en résulte donc une primauté générale du droit international sur le droit constitutionnel.

Ce sujet reste cependant présent dans le débat public : ainsi, une [initiative populaire](#) rejetée par le Conseil fédéral en 2018 avait pour objet d'inscrire à l'article 5 de la Constitution sa primauté sur le droit international, ce qui aurait eu pour effet de rendre inapplicable un traité international contraire à la Constitution et de subordonner sa ratification à une mise en conformité. Ces règles auraient également été

1696. Cf. notamment [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 1^{er} mai 2001, ATF 127 II 177, pt. 2 c\)](#); L. Gonin, *Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, 2015, p. 152.

1697. Pour un exposé plus détaillé de ces questions : cf. le point 8 du [rapport du Conseil fédéral sur « La relation entre droit international et droit interne », 5 mars 2010](#) (lien en bas de la page référencé).

1698. [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 22 novembre 1968, ATF 94 II 669, pt. 6.](#)

1699. [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 2 mars 1973, Schubert, ATF 99 Ia 39, pt. 3.](#)

1700. L. Gonin, *Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, 2015, p. 156.

1701. [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 26 juillet 1999, PKK, ATF 125 II 417, pt. 4 d\).](#)

1702. [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 12 octobre 2012, ATF 139 I 16, pt. 5.1.](#) avec d'autres références jurisprudentielles.

1703. [Tribunal fédéral suisse, arrêt du 12 octobre 2012, ATF 139 I 16, pt. 5.3.](#)

rendues applicables aux traités internationaux en vigueur. Cette initiative a été rejetée par le Conseil fédéral pour plusieurs motifs : Il a notamment rappelé que la Suisse décide de manière souveraine des traités qu'elle souhaite conclure et qu'une telle initiative risquerait de conduire à un affaiblissement de la protection des droits de l'homme sur le plan international, en particulier de ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Les rapports du Conseil d'État

Étude annuelle 2024

Ces dernières années, le terme « souveraineté » est de plus en plus employé dans le débat public, souvent sous une forme « adjectivée » (souveraineté alimentaire, énergétique, industrielle, numérique, etc.). Cette utilisation croissante « des souverainetés » hors de l'acception classique de « la souveraineté » interroge. Il a donc paru utile au Conseil d'État d'étudier le sens et la portée de la souveraineté aujourd'hui.

L'étude souligne les contours de la notion de souveraineté et son rôle clé à l'origine de l'État moderne et du droit international. L'exercice de la souveraineté dépend finalement, pour chaque État, d'une équation singulière, avec un « facteur de puissance », un « coefficient de dépendance » ainsi que des choix institutionnels ; l'étude examine ce qu'il en est pour la France. Plutôt qu'une évolution du concept juridique, la mise au pluriel de la souveraineté reflète les nouveaux enjeux de son exercice, la capacité de la Nation à faire face aux défis dans un monde d'interdépendances et de conflits, marqué par une crise de la démocratie représentative. L'étude présente ces questions à travers quelques exemples (médicaments, énergie, numérique) et au regard notamment de l'articulation avec la construction européenne.

La troisième partie formule dix propositions, à Constitution et traités constants, pour un exercice actualisé de la souveraineté. Ces propositions visent à renforcer la citoyenneté, à mieux articuler souveraineté nationale et construction européenne, à conforter les leviers d'exercice de la souveraineté face aux défis globaux. Il s'agit de propositions de méthode, le Conseil d'État n'ayant pas souhaité se prononcer sur le fond des politiques publiques dans la présente étude.

Cette étude analyse la notion de souveraineté en France, en Europe et au niveau global, les défis auxquels son exercice est confronté dans le monde actuel. Nourrie de l'audition de plus de 200 élus, responsables et experts, en France, en Europe et dans le monde ainsi que d'un cycle de conférences, elle comprend des fiches thématiques et des annexes qui en font une référence pour les praticiens du droit, mais aussi les élus, les acteurs publics et privés, les étudiants et finalement tout citoyen.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

HISTOIRE ET MÉMOIRE

JURISPRUDENCES

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>

ISBN : 978-2-11-174146-1

